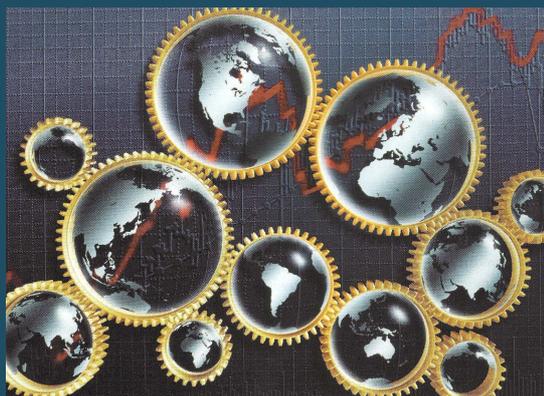
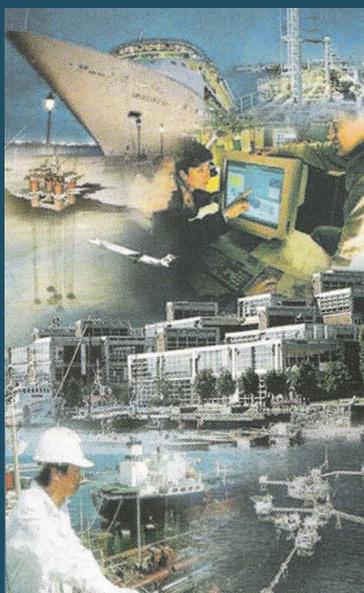
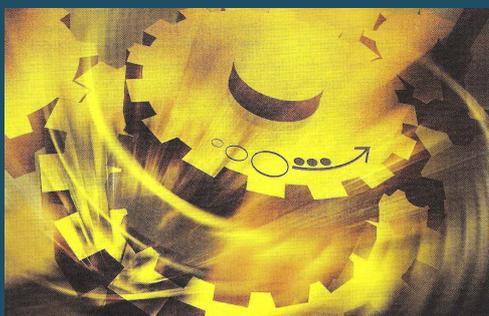




Tribunal de Contas

Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) - 2003



Janeiro de 2006

Relatório de Auditoria n.º 2/2006-2.ª Secção

Proc. N.º 17/05–Audit



PROCESSO N.º 17/05 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 2/2006-2.ª Secção

**Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade
Industrial (INPI) – Gerência de 2003**



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	4
SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA.....	6
1 – SUMÁRIO	7
1.1 – CONCLUSÕES	7
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	12
2 – INTRODUÇÃO	14
2.1 – ÂMBITO	14
2.2 – OBJECTIVOS.....	14
2.3 – METODOLOGIA	14
2.3.1 – <i>Estudo e Planeamento da Auditoria</i>	14
2.3.2 – <i>Obtenção, estudo, tratamento e análise da informação</i>	15
3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	15
4– AUDIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	16
5 – CARACTERIZAÇÃO GERAL DO INPI.....	16
6 – RELATÓRIOS DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO.....	19
7 – EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA.....	19
7.1 – SITUAÇÃO FINANCEIRA	19
7.2 – SITUAÇÃO ECONÓMICA	21
7.2.1 – <i>Evolução dos Custos</i>	21
7.2.2 – <i>Evolução dos Proveitos</i>	22
7.3 – FLUXOS MONETÁRIOS	22
8 – ANÁLISE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL.....	24
8.1 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO	25
8.2 – PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	26
8.2.1 – <i>Contabilidade orçamental</i>	26
8.2.2 – <i>Disponibilidades</i>	27
8.2.3 – <i>Dívidas a terceiros</i>	27
8.2.4 – <i>Dívidas de terceiros</i>	28
8.2.5 – <i>Imobilizado</i>	28
8.2.6 – <i>Custos e Proveitos</i>	28
8.2.7 – <i>Súmula</i>	29
8.3 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	29
8.4 – FACTOS E SITUAÇÕES RELEVANTES	30
8.4.1 – <i>Órgãos Sociais</i>	30
8.4.1.1 – Conselho de Administração.....	30
8.4.1.2 – Comissão de Fiscalização.....	31
8.4.1.2.1 – Remunerações e subsídios	31
8.4.1.2.2 – Nomeação e Substituições	32
8.4.2 – <i>Recursos Humanos</i>	33
8.4.2.1 – Suplementos Remuneratórios e Prémios de Produtividade	35

8.4.2.1.1 – Prémios de Desempenho	37
8.4.2.1.2 – Subsídio de Atendimento	38
8.4.3 – <i>Informática</i>	39
8.4.3.1 – Introdução	39
8.4.3.2 – Plano Director de Informática	39
8.4.3.3 – Plano de Intervenção Imediata e Plano de Intervenção Intercalar	40
8.4.3.4 – Adjudicações para o desenvolvimento de software e fornecimento de hardware	41
8.4.3.4.1 – Concurso Público Internacional n.º 2/2001	41
8.4.3.4.2 – Perito em COBOL	43
8.4.3.4.3 – Manutenção do Software desenvolvido pela Novabase – correctiva e evolutiva	45
8.4.3.4.4 – Outras Adjudicações	47
8.4.3.4.5 – Súmula das Observações das Aquisições na Área da Informática	48
8.4.4 – <i>Empreitada no edifício sede do INPI</i>	50
8.5 – PROCEDIMENTOS DE ADJUDICAÇÃO	54
8.6 – OPINIÃO SOBRE AS CONTAS	56
9 – EMOLUMENTOS	56
10 – DETERMINAÇÕES FINAIS	56
ANEXO I – COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS	59
ANEXO II – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS (CONSTANTE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS)	60
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS	67
ANEXO V – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA	69

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	19
QUADRO 2 – INDICADORES FINANCEIROS	20
QUADRO 3 – FUNDO DE MANEIO	20
QUADRO 4 – CUSTOS	21
QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DOS PROVEITOS	22
QUADRO 6 – DEMONSTRAÇÃO DE FLUXOS DE CAIXA	23
QUADRO 7 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	30
QUADRO 8 – REMUNERAÇÕES ILÍQUIDAS DOS MEMBROS DO CA – 2003	30
QUADRO 9 – REMUNERAÇÕES ILÍQUIDAS MENSIS DOS MEMBROS DA CF – 2003	31
QUADRO 10 – AMOSTRA DAS RUBRICAS 07.01.07 E 07.01.08	39
QUADRO 11 – PRIMEIRAS TRÊS PROPOSTAS DO CONCURSO	41
QUADRO 12 – CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS	42
QUADRO 13 – TRABALHOS ADJUDICADOS E PAGOS PELO INPI	51
QUADRO 14 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE O ORÇADO/PAGO E AS MEDIÇÕES EFECTUADAS	51



SIGLAS

Siglas	Denominação
AVAC	Aquecimento, ventilação e ar condicionado
BPI	Banco Português de Investimentos
CA	Conselho de Administração
CF	Comissão de Fiscalização
CDO	Câmara dos Despachantes Oficiais
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIT	Contrato Individual de Trabalho
DGEMN	Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DIF	Direcção de Informática
DOG	Direcção de Organização e Gestão
GAPI	Gabinete de Apoio à Propriedade Industrial
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGAP	Inspecção-Geral da Administração Pública
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OE	Orçamento de Estado
OHMI	Office de L'Harmonization dans le Marche Interieur
OMPI	Organization Mondiale de la Propriété Intellectuelle
PCGA	Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites
PI	Propriedade Industrial
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POSI	Programa Operacional Sociedade da Informação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
SGA	Sistema de Gestão Administrativa
SGD	Sistema de Gestão Documental
SGPI	Sistema de Gestão da Propriedade Industrial
SIAG	Sistema de Informação de Apoio à Gestão
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Gerência de 2003)	
FICHA TÉCNICA	
COORDENAÇÃO	Abílio de Matos António Marques do Rosário
AUDITORES	Ana Maria Conceição Silva Teresa Fragoso Garrido Maurício Geraldes
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre

A equipa contou ainda com apoio técnico nas áreas de: engenharia – José Augusto Rosário Silva – e Informática – Carlos Henrique Tavares.



1 – SUMÁRIO

O presente Relatório consubstancia os resultados da auditoria financeira ao Instituto Nacional da Propriedade, I.P. (INPI), realizada com o objectivo de analisar as contas e a situação financeira de 2003 e de modo a determinar a exactidão e integralidade das demonstrações financeiras e a verificação da legalidade e regularidade das operações subjacentes às mesmas, com vista à emissão de uma opinião sobre as contas do referido ano.

1.1 – Conclusões

As verificações efectuadas permitem salientar as seguintes conclusões:

Quanto à Evolução da Situação Económica e Financeira

1. O INPI possui uma boa situação económica e financeira, tendo, no entanto, nos anos de 2002 a 2004, apresentado diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos (**cf. ponto 7**).

Quanto aos Procedimentos de Controlo Interno

2. O sistema de controlo interno do INPI apresentava, em 2003, deficiências significativas, uma vez que não se encontravam implementados controlos essenciais, nomeadamente, falta de evidência de que os bens foram recebidos ou os serviços prestados, inexistência de segregação de funções entre a tesouraria e a contabilidade, emissão de cheques antes de efectuados os registos na contabilidade e inexistência de autorizações de pagamento enquanto tais.

A estas deficiências associava-se a falta de organização adequada dos processos administrativos de aquisição de bens e de serviços e a ausência de um sistema de informação que permitisse apurar com fiabilidade a despesa realizada por contrato e os pagamentos dele decorrentes.

Realça-se, no entanto, que, já em 2005, foram introduzidas diversas melhorias (**cf. ponto 8.1**).

Quanto aos Procedimentos Contabilísticos

3. Os registos dos fluxos financeiros e económicos não eram efectuados tempestivamente, não fornecendo informação atempada para os gestores do INPI, podendo comprometer as tomadas de decisão e dificultando a comparabilidade da informação financeira e orçamental.

Nomeadamente, a ausência de registo atempado das dívidas a terceiros impossibilitava a que os utilizadores da informação financeira conhecessem, com referência a uma determinada data, quais as dívidas do INPI (**cf. ponto 8.2**).

4. Os registos contabilísticos da despesa eram efectuados aquando da emissão do cheque e, em alguns casos, posteriormente, não obstante a utilização do Plano Oficial de Contabilidade Pública (**cf. ponto 8.2**).

5. Na efectivação dos registos nem sempre foram tidas em conta a existência de dotação orçamental e a atribuição da rubrica apropriada (**cf. ponto 8.2**).

Quanto aos Órgãos Sociais

6. Com vista à fixação dos níveis remuneratórios dos membros do Conselho de Administração, foi atribuída ao INPI pelo Despacho Conjunto n.º 455/99, de 5 de Junho, do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, a classificação como empresa do grupo A, sem que se encontrassem reunidas as condições estipuladas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 26 de Agosto, e no Despacho n.º 8759/98, de 24 de Março, o que levou a um acréscimo das remunerações dos membros do Conselho de Administração e da Comissão de Fiscalização e ao correspondente dispêndio de dinheiros públicos (**cf. ponto 8.4.1**).
7. A Comissão de Fiscalização encontra-se em funcionamento sem existência de mandato que a legitime, por ter decorrido o prazo de três anos sobre a nomeação inicial, sem renovação do mandato ou nomeação de novos membros (**cf. ponto 8.4.1.2**).
8. O vogal revisor oficial de contas da Comissão de Fiscalização foi sucessivamente substituído sem existência de despacho conjunto dos membros do Governo competentes (**cf. ponto 8.4.1.2**).

Quanto aos Recursos Humanos

9. No que concerne ao recrutamento e selecção dos trabalhadores que ingressaram no INPI no regime de CIT, não existe evidência de que tenha sido realizado concurso ou outra forma de recrutamento sujeita a anúncio, não tendo sido observados os princípios da igualdade de condições e de oportunidades, da transparência e da imparcialidade;

Actualmente e na sequência, designadamente, da publicação do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, o INPI passou a adoptar a publicitação da oferta de trabalho como forma de recrutamento de trabalhadores (**cf. ponto 8.4.2**).

10. No que respeita ao sistema remuneratório:

O sistema de fixação de níveis remuneratórios pelo CA e a sua não publicitação, bem como a existência de suplementos à remuneração, contribuem para a ausência de clareza e de transparência que devem presidir em matéria salarial (**cf. ponto 8.4.2**).

Foram atribuídos prémios de desempenho e subsídios de atendimento em violação do regime constante do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro (**cf. ponto 8.4.2.1**).

11. O INPI encontra-se algo estrangido no que toca à satisfação das necessidades de recursos humanos, já que o quadro de pessoal da função pública (Decreto Regulamentar n.º 17/90, de 30 de Junho) se encontra em extinção e o actual quadro sofre as restrições impostas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 de Maio. A par desta situação, verificou-se algum incremento no recurso ao *outsourcing* e a contratos de utilização de trabalho temporário, não existindo, no último caso, enquadramento jurídico que o permita (**cf. ponto 8.4.2**).



Quanto aos Investimentos

12. No que respeita aos investimentos na área informática:

O INPI, ao atribuir a uma empresa do grupo Novabase o desenvolvimento do Plano Director de Sistemas, sem evidências sobre a forma e critérios subjacentes à sua preferência, permitindo que a mesma empresa prestasse serviços como consultor técnico e se pronunciasse sobre adjudicações a empresas do mesmo grupo, desvirtuou todos os princípios subjacentes à contratação pública enunciados no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, em particular, o da concorrência.

Acresce que a aceitação do trabalho adjudicado foi efectuada sem o mesmo se encontrar concluído.

O acompanhamento do projecto e as respectivas decisões foram tomadas no âmbito de um grupo de trabalho, composto por elementos da Novabase e do INPI, passando, assim, ambas as partes a co-responsabilizar-se pelo desenvolvimento do software, diluindo-se a responsabilidade pela execução do projecto e passando a Novabase a fazer parte do processo de decisão e controlo.

A intervenção indiscriminada das empresas do grupo Novabase e a falta de clareza nas suas relações com o INPI conduziu à dificuldade em identificar quem prestou o serviço, quem facturou e em que contas de terceiros foram contabilizadas as facturas.

A dependência das soluções técnicas da Novabase e a consequente perda do poder negocial explicam, em parte, o elevado montante, aproximadamente de € 5 milhões, pagos à Novabase no período de 2002 a 2005 (**cf. ponto 8.4.3**).

13. No que respeita aos investimentos efectuados no edifício sede:

Foram executadas obras no edifício sede do INPI, no valor de € 356,1 mil, acrescidos de IVA, com um acréscimo de custo de 110% comparativamente ao orçamento inicial, que era de € 169,5 mil.

No âmbito destas obras, foram pagos trabalhos não realizados, no valor de € 59.005,18 (aos quais acresceu o IVA), correspondentes a 39% dos trabalhos sujeitos a verificação/medição e a 17% do total facturado e pago ao empreiteiro.

A obra foi adjudicada por ajuste directo, não tendo sido realizado o concurso público a que o INPI estava obrigado, nos termos do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nem existe evidência da intervenção da fiscalização.

Para a adjudicação das obras foi invocada, pelo INPI, a intervenção da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, tendo-se constatado que, de facto, não houve qualquer intervenção desta, mas sim de dois funcionários daquela Direcção-Geral, a título particular (**cf. ponto 8.4.4**).

14. O resultado económico de 2003 e dos seguintes, assim como o saldo de gerência, perante os factos referidos, encontram-se afectados negativamente, não sendo possível quantificar o impacto nas demonstrações financeiras dos investimentos efectuados em hardware, software e obras, em virtude de não terem funcionado, na sua plenitude, as regras que presidem à contratação pública.

Não se pode, desta forma, emitir opinião acerca do verdadeiro valor do imobilizado, com reflexos nos resultados futuros do Instituto (**cf. pontos 8.2.5, 8.4.3 e 8.4.4**).

Quanto aos Procedimentos de adjudicação

15. No âmbito da amostra, 84% dos procedimentos de adjudicação adoptados pelo INPI foram ajustes directos, dos quais 71,4% não corresponderam ao procedimento devido em função dos valores. Das situações que deram lugar a ajustes directos, cinco deveriam ter conduzido à realização de concurso público, caso tivesse sido considerado o seu valor global, estimado de acordo com as regras constantes no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (**cf. ponto 8.5**).
16. De uma forma geral, os ajustes directos, independentemente do seu valor, não se encontravam devidamente fundamentados de facto (100% da amostra), limitando-se o INPI a invocar, apenas em parte dos casos, uma disposição legal. Noutros casos, ainda que fossem invocados determinados procedimentos, não foram encontradas evidências da realização das formalidades necessárias (**cf. ponto 8.5**).
17. O INPI utilizou sistematicamente o ajuste directo como forma de contratação, sem obediência aos procedimentos devidos em função dos valores das contratações, não observando, assim, os regimes jurídicos constantes dos Decretos – Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, e violando, conseqüentemente, os princípios que orientam a contratação pública, nomeadamente, da legalidade, da concorrência, da transparência, da imparcialidade e da igualdade (**cf. ponto 8.5**).

Responsabilidade Financeira

18. Na presente auditoria apuraram-se factos passíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, designadamente, o pagamento não devido de subsídios de férias e de Natal aos membros da Comissão de Fiscalização, de prémios de desempenho a funcionários, e de diversos bens e serviços, nomeadamente de um perito em Cobol e de trabalhos não realizados de uma empreitada de obra pública.

Foram também detectadas situações susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, essencialmente por virtude da não aplicação das regras da contratação pública e da ausência de remessa de processos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, designadamente, na aquisição de equipamentos informáticos, de manutenção correctiva e evolutiva, na utilização de trabalho temporário, na prestação de serviços de segurança e de limpeza e na adjudicação de uma empreitada de obra pública (**cf. pontos 8.4.1.2.1, 8.4.2.1.1, 8.4.3.4.2, 8.4.3.4.3, 8.4.3.4.4, 8.4.4 e 8.5**).

Opinião sobre as Contas

19. É opinião do Tribunal de que, com excepção dos ajustamentos que possam revelar-se necessários na rubrica do imobilizado em consequência da inventariação dos bens em curso e do não funcionamento das regras da concorrência, as demonstrações financeiras do INPI, relativas ao ano de 2003, apresentam de forma verdadeira e apropriada, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica (balanço e demonstração de resultados), os fluxos monetários



(mapa de fluxos de caixa) e a execução orçamental (mapas de controlo orçamental da despesa e da receita).

20. No que respeita à legalidade e regularidade das operações subjacentes, é opinião do Tribunal de que o INPI não cumpriu em geral as regras da contratação pública a que se encontrava adstrito, nomeadamente as normas constantes dos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, nem observou todos os requisitos inerentes à contabilização e realização da despesa e enunciados, nomeadamente, no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (**cf. ponto 8.6**).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente Relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) Ao Governo e em particular aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e da Inovação

1. Criar um quadro legal que atenda às especificidades das funções exercidas pelos órgãos de fiscalização e à importância que essas funções representam no âmbito do controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da pessoa colectiva em que se inserem, designadamente, assegurando transparência na nomeação dos seus membros, evitando possíveis conflitos de interesses, promovendo a efectiva independência profissional, contemplando o estatuto remuneratório e definindo a respectiva responsabilidade em relação aos actos de gestão e correlativas sanções.
2. Providenciar pela regular nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização do INPI.
3. Rever os critérios remuneratórios dos membros do Conselho de Administração do INPI, em conformidade com os indicadores estabelecidos nos normativos em vigor.

B) Ao INPI

Quanto à Evolução da Situação Económica e Financeira

4. Tomar medidas que invertam ou, pelo menos, não agravem a diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos, que se tem vindo a registar.

Quanto aos Procedimentos de Controlo Interno

5. Implementar um sistema de controlo interno contabilístico e administrativo que defina os procedimentos destinados à verificação e informação sobre a legalidade e regularidade, que garanta o registo metódico e sistemático de todas as operações correctamente autorizadas, liquidadas, e pagas e assegure a oportunidade, a confiança e a integridade de toda a informação.
6. Proceder à organização dos processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, de modo a que cada processo contenha informação completa e fiável.
7. Assegurar uma efectiva emissão de autorizações de pagamento e a segregação de funções entre a tesouraria e a contabilidade.



Quanto aos Procedimentos Contabilísticos

8. Efectuar os registos contabilísticos de modo a que a contabilidade reflecta a sua real situação económica, financeira e orçamental, respeitando a substância das operações.
9. Contemplar, no sistema de informação contabilístico, os controlos que permitam, de uma forma directa e unívoca, identificar qual o documento que suporta a operação e o processo administrativo que lhe está associado.

Quanto aos Recursos Humanos

10. Reformular o sistema remuneratório de forma a clarificá-lo, evitando o recurso a subsídios ou suplementos à remuneração e publicando em Diário da República os mapas de pessoal e os regulamentos internos que disponham sobre matéria salarial e carreiras, com os postos de trabalho e os níveis de vencimento, nos termos da Lei-Quadro dos Institutos Públicos e do Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública.
11. Comunicar aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e da Inovação todas as regalias e os benefícios existentes, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro.

Quanto aos Procedimentos de adjudicação

12. Actuar, no âmbito da formação da vontade administrativa de contratar, segundo os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, observando a estrita legalidade dos procedimentos de adjudicação, cumprindo rigorosamente as regras constantes dos diplomas que disciplinam as despesas públicas e as contratações e respeitando as regras gerais dos procedimentos pré-contratuais, nomeadamente, em função do valor dos contratos, com vista a promover uma efectiva concorrência na adjudicação de contratos.

Quanto à responsabilidade financeira

13. Providenciar no sentido da regularização das importâncias indevidamente abonadas.

2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2005, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em 16 de Dezembro de 2004, foi realizada uma auditoria financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial I.P. (INPI).

O âmbito temporal da auditoria foi circunscrito ao ano de 2003. Todavia, por razões de conexão e compreensão, foram também analisados alguns factos e situações ocorridas em anos anteriores e posteriores, designadamente nas áreas da contratação, recursos humanos e órgãos sociais.

2.2 – Objectivos

A auditoria visou a prossecução dos seguintes objectivos:

- ◆ Avaliação dos sistemas de controlo interno contabilístico e administrativo, incluindo as diferentes fases dos processos da arrecadação da receita e da realização da despesa;
- ◆ Avaliação dos procedimentos de adjudicação à luz dos princípios e normas orientadoras da contratação pública;
- ◆ Avaliação da situação económica e financeira do INPI;
- ◆ Emissão de uma opinião sobre as demonstrações financeiras de 2003;
- ◆ Emissão de um juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

2.3 – Metodologia

A auditoria foi executada de acordo com os princípios e normas técnicas geralmente aceites, nomeadamente as constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e da INTOSAI, de modo a obter um grau de segurança aceitável acerca da consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras.

A elaboração do presente Relatório foi precedida da realização dos seguintes trabalhos:

- ◆ Estudo preliminar e planeamento da auditoria;
- ◆ Obtenção, estudo, tratamento e análise da informação.

2.3.1 – Estudo e Planeamento da Auditoria

Nesta fase foram efectuados o levantamento e a avaliação da informação disponível, nomeadamente:



- ◆ Legislação e regulamentos internos;
- ◆ Planos e relatórios de actividades;
- ◆ Informação sobre a actividade do INPI, contida no respectivo site;
- ◆ Documentação de prestação de contas, referente ao ano de 2003, remetida ao Tribunal de Contas e os fluxos de caixa das gerências de 2000 a 2002.

2.3.2 – Obtenção, estudo, tratamento e análise da informação

Esta fase envolveu a execução dos trabalhos previstos no Programa de Auditoria, tendo decorrido junto do INPI.

Dos procedimentos de auditoria concretizados destacam-se os seguintes:

- ◆ Realização de reuniões com os membros do Conselho de Administração do INPI e com os responsáveis pelas diversas áreas relevantes para os objectivos da auditoria;
- ◆ Análise das actas do Conselho de Administração e da Comissão de Fiscalização, respectivos relatórios e pareceres sobre a actividade financeira do INPI, e do Balanço Social, referentes ao ano de 2003;
- ◆ Análise dos regulamentos e normas de procedimentos internos;
- ◆ Análise dos relatórios das auditorias realizadas pelos seguintes organismos: IGAP¹, DGO² e IGF³;
- ◆ Selecção de uma amostra referente aos documentos de receita e de despesa;
- ◆ Recolha e análise de todos os documentos da amostra e, nalguns casos, os documentos conexos;
- ◆ Análise e avaliação dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos.

3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Condicionaram e limitaram o desenvolvimento dos trabalhos desta auditoria os seguintes factos:

- ◆ Dificuldade na obtenção da documentação referente aos processos administrativos subjacentes à realização da despesa (aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras), devido à forma de organização e arquivo dos mesmos e à ausência de referência cruzada entre os processos e os documentos contabilísticos de despesa.

¹ Organização dos serviços e gestão de recursos humanos, referente ao triénio 2000/2002.

² Observância do princípio da unidade da tesouraria (movimentos efectuados no mês de Abril de 2003).

³ Sistemas de Gestão e Controlo do Programa Operacional da Economia.

- ◆ Dificuldade, por parte do INPI, em acompanhar a equipa do Tribunal de Contas por se encontrarem a decorrer, em simultâneo, os trabalhos de campo de uma auditoria da IGF.

4– AUDIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁴, o Relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e da Inovação;
- ◆ Ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

Das entidades a quem foi enviado o Relato, apenas o INPI apresentou alegações dentro do prazo fixado⁵, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste Relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Nas alegações apresentadas, o INPI justificou, esclareceu e apresentou as razões que determinaram os procedimentos objecto de observações e recomendações, evidenciando que já corrigiu ou se encontra em vias de corrigir os procedimentos não conformes, o que foi tido em consideração no âmbito das conclusões e recomendações.

O Instituto invocou ainda que actuou de acordo com a lei, não havendo qualquer comportamento intencional ou negligente, considerando não terem sido “*lesados quaisquer valores públicos*”⁶.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta integral do INPI foi incluída no **Anexo V** do presente Relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

5 – CARACTERIZAÇÃO GERAL DO INPI

O INPI é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, exercendo a sua actividade sob a superintendência e tutela do actual

⁴ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.

⁵ O Ministro de Estado e das Finanças apresentou resposta, por ofício datado de 27 de Dezembro de 2005 e recebido no dia imediatamente posterior, após o termo do prazo fixado e depois de elaborado o projecto de Relatório de Auditoria, cuja cópia integral se encontra incluída no **Anexo V**. Face ao seu conteúdo, a resposta não era, todavia, susceptível de provocar alterações nas conclusões e recomendações constantes do presente Relatório.

⁶ Em matéria contratual de realização de obras e de aquisição de serviços, o INPI entende que a sua actividade se rege pelo direito privado, tendo referido que o assunto foi já objecto de uma exposição junto do Tribunal de Contas. A invocada exposição encontra-se junta ao processo de multa MP/M – 22/2004, que se encontra a correr os seus termos legais nos competentes serviços do Ministério Público junto deste Tribunal.



Ministro da Economia e da Inovação, conforme artigo 1.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 400/98, de 17 de Dezembro⁷.

Nos termos do mesmo diploma legal, o INPI rege-se pelos seus Estatutos, pelos regulamentos internos aprovados pelo Ministro da tutela e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas (artigo 2.º dos Estatutos).

O INPI possui diversos regulamentos internos e manuais de procedimentos e de funções, os quais disciplinam as actividades de apoio, tais como organização e gestão, gestão financeira e relações internacionais e as actividades operativas directamente relacionadas com a propriedade industrial. Também existem vários regulamentos na área do pessoal.

Em matéria da gestão patrimonial e financeira, o INPI rege-se igualmente pelos seus Estatutos e pelas normas aplicáveis aos fundos e serviços autónomos (artigo 27.º dos Estatutos). A sua contabilidade encontra-se organizada nos termos do POCP.

No que toca ao pessoal, o INPI regula-se pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e, na especialidade, pelo disposto nos regulamentos internos (artigo 29.º dos Estatutos); o INPI aplica ainda o regime da função pública no tocante aos funcionários e agentes que não optaram pelo regime do contrato individual de trabalho, mantendo-se transitoriamente em vigor o quadro de pessoal deste regime (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 400/98).

Aos membros do Conselho de Administração é aplicável o estatuto do gestor público (artigo 11.º dos Estatutos).

Apesar do seu regime estatutário incluir, designadamente, a aplicação subsidiária do estatuto das empresas públicas, o regime do estatuto de gestor público, a que os membros do Conselho de Administração se encontram adstritos, e o regime do contrato individual do trabalho, é inequívoco que o INPI é um instituto público, sendo-lhe aplicável o conjunto de normativos a que se encontram sujeitos os organismos que integram a administração indirecta do Estado.

As atribuições do INPI consistem, essencialmente, na promoção da propriedade industrial, nacional e internacional, em colaboração com as organizações internacionais de que Portugal é membro.

Nos termos dos Estatutos, o INPI dispõe dos seguintes órgãos:

- ◆ Conselho de Administração (CA);
- ◆ Conselho Consultivo;
- ◆ Comissão de Fiscalização (CF).

A composição do CA e da CF encontra-se especificada no Anexo I ao presente Relatório.

No que respeita aos normativos disciplinadores da contratação pública constantes dos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, o INPI, em alegações, referiu que “(...) *sempre considerou e considera que o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não lhe é legalmente aplicável*”

⁷ Presentemente e nos termos da Lei Orgânica do Governo, Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, a competência para a definição das orientações estratégicas do INPI, bem como o acompanhamento da sua execução, é exercida pelo Ministro da Economia e da Inovação em articulação com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

(...) regendo-se este organismo em matéria contratual de realização de obras e de aquisição de bens de serviços pelo direito privado (...)”.

Sobre este assunto é de referir o seguinte:

De acordo com o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 400/98 (e, também, com o artigo 2º dos seus Estatutos), o Instituto rege-se pelos seus Estatutos, pelos regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas. O recurso ao ordenamento jurídico das empresas públicas é, assim, circunscrito, aos casos em que não haja disposição legal, estatutária ou regulamentar que preveja determinada situação.

Enquanto instituto de direito público, aplicam-se-lhe as normas que regem os organismos que integram a administração indirecta do Estado. Nesse sentido, o artigo 27.º dos Estatutos determina que a gestão patrimonial e financeira se rege pelos Estatutos e pelas normas aplicáveis aos fundos e serviços autónomos.

Assim, a remissão subsidiária para o regime jurídico das empresas públicas deve ser interpretada sem prejuízo do ordenamento jurídico em que o INPI se encontra inserido, não podendo conduzir ao afastamento da aplicação dos diplomas que visam os institutos públicos.

No que respeita à aplicação dos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, verifica-se que se encontram sujeitos à disciplina neles contida os institutos públicos, sem excepção no caso das empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei n.º 59/99), e, no caso das aquisições de bens e de serviços, com a exigência de que não revistam a natureza, forma e designação de empresa pública (Decreto-Lei n.º 197/99), sendo estes requisitos cumulativos. O que significa que o INPI, não reunindo esses requisitos, recai no seu âmbito de aplicação⁸.

Acresce que os supra referidos diplomas operaram a transposição de normas comunitárias para o nosso ordenamento jurídico (Directivas n.ºs 97/52/CE, 93/37/CE e 93/50/CE), pelo que, em caso de dúvida, face ao primado do direito comunitário, devem as normas nacionais ser interpretadas à luz do direito comunitário. No que respeita ao conceito de organismo de direito público, a noção comunitária é funcional, devendo como tal serem considerados todos os organismos, independentemente do seu regime jurídico, desde que criados para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial e que preencham os outros requisitos de verificação cumulativa.

Importa também chamar aqui à colação o facto de as Directivas, cuja transposição para a nossa ordem jurídica os Decretos-Lei n.ºs 59/99 e 197/99 (bem como as alterações anteriormente introduzidas aos revogados Decretos-Lei n.ºs 405/93 e 55/95) operaram, terem sido alteradas pela Directiva 97/52/CE, a qual integra um Anexo I que contém a lista das entidades adjudicantes sujeitas ao Acordo⁹ relativo à contratação pública, onde se faz expressa menção ao INPI como entidade adjudicante.

Por outro lado, a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, (Lei-Quadro dos Institutos) veio clarificar o enquadramento jurídico dos institutos, estabelecendo os regimes que lhes são aplicáveis, entre os quais os da contratação pública, independentemente das particularidades dos seus estatutos e dos seus regimes de gestão.

⁸ Aliás, já os anteriores Decretos-Leis n.ºs 55/95, de 29 de Março, e 405/93, de 10 de Dezembro, dispunham de forma idêntica.

⁹ Acordo sobre Contratos Públicos resultante das negociações multilaterais do «Uruguay Round» aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 94/800/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro.



Em suma, o INPI encontrava-se e encontra-se sujeito às normas sobre contratação pública consignadas nos Decretos-Leis n.ºs 197/99 e 59/99.

6 – RELATÓRIOS DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

A conta de 2003 do INPI foi certificada pelo membro ROC da Comissão de Fiscalização, sem reservas nem ênfases, e foram elaborados os relatórios trimestrais.

Salientam, todavia, os seguintes aspectos:

Na certificação de contas não é emitida opinião sobre a regularidade e legalidade das operações nem se refere que o INPI estava a proceder à inventariação dos bens.

Do relatório do 3.º trimestre consta o seguinte: “(...) *É ainda de salientar que as demonstrações financeiras, reportadas ao final de Setembro, revelam também algum desfasamento face aos valores de despesa e receita constantes do controlo orçamental, reflectindo algum diferimento temporal na contabilização de algumas operações.*

Deste modo, o resultado contabilístico não reflecte, integralmente, o efeito das operações ocorridas no período, aspecto que, face aos procedimentos contabilísticos em vigor no Instituto só no final do ano será possível de ajustar (...)”.

7 – EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA

7.1 – Situação Financeira

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva da evolução financeira do INPI no período de 2002 a 2004:

Quadro 1 – Evolução da Situação Financeira

(em milhares de euros)

Rubricas	31/12/ 2002		31/12/2003		Var.	31/12/2004		Var.
	Valor	%	Valor	%	%	Valor	%	%
Activo Líquido								
Imobilizado	3 829,00	61	3 993,00	63	4	3 722,00	58	-7
Circulante	1 328,00	21	1 311,00	21	-1	1 283,00	20	-2
Acréscimos e Diferimentos	1 128,00	18	1 081,00	17	-4	1 435,00	22	33
Total do Activo Líquido	6 285,00	100	6 385,00	100	2	6 440,00	100	1
Fundos Próprios e Passivo								
Fundos Próprios								
Património	4 481,00	102	4 481,00	89	0	4 481,00	81	0
Resultados Transitados	-915,00	-21	-87,00	-2	-90	573,00	10	-759
Resultado Líquido	828,00	19	661,00	13	-20	455,00	8	-31
Total dos Fundos Próprios	4 394,00	100	5 055,00	100	15	5 509,00	100	9
Passivo								
Dívidas a Terceiros CP	1 291,00	68	531,00	40	-59	141,00	15	-73

(em milhares de euros)

Rubricas	31/12/ 2002		31/12/2003		Var.	31/12/2004		Var.
	Valor	%	Valor	%	%	Valor	%	%
Acréscimos e Diferimentos	600,00	32	799,00	60	33	790,00	85	-1
Total do Passivo	1 891,00	100	1 330,00	100	-30	931,00	100	-30
Total dos Fundos Próprios e Passivo	6 285,00	100	6 385,00	100	2	6 440,00	100	1

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2002, 2003 e 2004.

Da análise da informação constante do quadro supra, reportada a 31 de Dezembro de 2004, ressalta o seguinte:

- ◆ O activo líquido ascendia a €6,4 milhões, tendo registado um acréscimo, face a 2003, de € 55 mil (1%);
- ◆ O imobilizado (€ 3,7 milhões), embora tenha decrescido 7% face ao período anterior, era a rubrica com maior expressão, representando 58% do activo líquido;
- ◆ O activo circulante (€ 1,28 milhões) correspondia a 20% do activo líquido, representando uma redução face aos anos antecedentes;
- ◆ Os fundos próprios ascendiam a € 5,5 milhões, tendo registado um acréscimo, face a 2002, no montante de € 1,1 milhões.

A informação referente a alguns indicadores financeiros e ao fundo de maneo constam nos quadros n.ºs 2 e 3, seguidamente apresentados:

Quadro 2 – Indicadores Financeiros

(em %)

Indicadores	2002	2003	2004
1. Liquidez Geral	129,9	179,8	291,9
2. Autonomia Financeira	69,9	79,2	85,5
3. Solvabilidade Total	232,4	380,1	591,7

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2002, 2003 e 2004

Dos indicadores constantes do quadro infere-se que o Instituto possui uma **boa situação financeira para fazer face aos compromissos de curto prazo e uma boa capacidade de solvência** (médio e longo prazo).

Quadro 3 – Fundo de Maneio

(em milhares de euros)

Indicadores	2002	2003	Variação		2004	Variação	
			Valor	%		Valor	%
Fundo de Maneio Total	565	1 062	497	88	1 787	725	68

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2002, 2003 e 2004.

O fundo de maneo total do INPI, no período em análise, apresentou sempre valores positivos, registou aumentos bastante significativos e, em 2004, atingiu o montante de € 1,8 milhões,



evidenciando uma elevada margem de segurança para fazer face as necessidades financeiras do Instituto.

7.2 – Situação Económica

7.2.1 – Evolução dos Custos

A estrutura de custos por natureza regista variações significativas, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 4 – Custos

(em milhares de euros)

Natureza	2002		2003			2004		
	Valor	%	Valor	%	Variação %	Valor	%	Variação %
1. FSE	2 387	31	2 412	27	1	2 900	28	21
2. Custos c/ Pessoal	4 081	52	3 699	42	-9	3 570	35	-4
3. Amortizações	408	5	1 494	17	266	2 170	21	47
4. Provisões		0		0		15	0	
5. Custos Financeiros	76	1	19	0	-74	4	0	-79
6. Outros Custos e Perdas Operacionais	849	11	1 177	13	39	1 591	16	35
7. Total dos Custos Operacionais	7 801	100	8 801	100	13	10 250	100	16
8 Custos e Perdas Extraordinárias	22	0	0	0			0	
9. Total dos Custos	7 823	100	8 801	100	13	10 250	100	16

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2002, 2003 e 2004.

Com base nos valores dos custos operacionais apurados no quadro supra concluiu-se que:

- ◆ Relativamente aos anos imediatamente antecedentes, os custos operacionais cresceram 13% e 16%, em 2003 e 2004, respectivamente, elevando-se, neste último ano, a € 10,3 milhões;
- ◆ Em termos proporcionais, relativamente aos custos totais, os custos com o pessoal assumem o maior peso ou expressão, verificando-se, contudo, que a sua importância tem vindo a diminuir, tendo baixado de 52%, em 2002, para 35%, em 2004. A seguir, posicionam-se os Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) que, ao contrário dos custos com o pessoal, têm vindo a aumentar, atingindo, em 2004, o valor de € 2,9 milhões e um acréscimo face ao período homólogo anterior de 21%. Em conjunto, estas duas rubricas representaram, em 2004, 63% dos custos totais;
- ◆ As amortizações têm vindo a aumentar, registando, em 2004, € 2,2 milhões, sendo de salientar o acréscimo de € 1,7 milhões (532%) face a 2002¹⁰; note-se que as amortizações são custos não desembolsáveis, constituindo, por conseguinte, autofinanciamento;
- ◆ Face aos anos que imediatamente lhes antecedem, os Outros Custos e Perdas Operacionais cresceram em 2003 e em 2004, 39% e 35%, respectivamente, elevando-se, neste último ano, a € 1,6 milhões. Verificou-se, assim, um aumento significativo da taxa de crescimento dos encargos com outros custos e perdas operacionais.

¹⁰ Acréscimo devido à inventariação em curso dos bens do imobilizado.

7.2.2 – Evolução dos Proveitos

A estrutura dos proveitos gerados no período em análise tem diversas proveniências e apresenta variações assinaláveis, conforme os apuramentos efectuados no quadro seguinte.

Quadro 5 – Evolução dos Proveitos

(em milhares de euros)

Natureza	2002	%	2003	%	Variação (%)	2004	%	Variação (%)
1. Prestações de Serviços e Taxas	7 379	85	7 946	84	8	10 335	97	30
2. Transferências e Subsídios	1 240	14	1 509	16	22	361	3	-76
3. Proveitos e Ganhos Financeiros	31	0	6	0	-81	9	0	50
4. Total dos Proveitos Operacionais	8 650	100	9 461	100	9	10 705	100	13
5. Proveitos e Ganhos Ext.	1	0		0	-100		0	
6. Total de Proveitos	8 651	100	9 461	100	9	10 705	100	13
Taxa de Cobertura dos Custos pelos Proveitos (%)	111		107			104		

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2002, 2003 e 2004.

Dos proveitos gerados pelo Instituto, no triénio 2002/2004, merecem especial referência os seguintes:

- ◆ As prestações de serviços e taxas – que constituem a principal fonte de obtenção de proveitos, sendo seguidos pelas transferências e subsídios. Individualmente, estas fontes de receitas geraram, em 2004, € 10,3 milhões e € 361 mil, respectivamente e, em conjunto, € 10,7 milhões, tendo representado a quase totalidade dos proveitos obtidos;
- ◆ Os proveitos obtidos através das prestações de serviços e taxas – que têm registado uma evolução favorável, com um crescimento de 8% (2003) para 30% (2004).

Comparando os proveitos operacionais gerados pelo Instituto (quadro 5) com os custos (quadro 4), para cada um dos anos do triénio analisado e por ordem crescente, verificam-se taxas de cobertura de 111%, 107% e 104% dos custos totais, registando, em 2004, um decréscimo de 7% face a 2002. A manter-se a tendência de decréscimo nos próximos anos, os proveitos poderão não ser suficientes para fazer face aos custos.

7.3 – Fluxos Monetários

A informação dos fluxos monetários do INPI consta do quadro seguinte:



Quadro 6 – Demonstração de Fluxos de Caixa

(em euros)

Rubricas	2002	2003	Var. (%)	2004	Var. (%)	Var. 2002/2004 (%)
Actividades Operacionais						
Recebimentos (1)	7 728 122,86	8 417 923,77	8,9	10 362 682,77	23,1	34,1
Pagamentos (2)	7 340 909,49	7 035 496,66	-4,2	8 092 305,05	15,0	10,2
Estado e Operações de Tesouraria						
Para entregar ao Estado e outras entidades (3)	1 062 455,09	1 000 726,90	-5,8	1 018 223,86	1,75	-4,2
Entregas ao Estado e outras entidades (4)	1 140 176,21	969 315,88	-15,0	1 014 476,95	4,66	-11,0
Fluxos do Estado e Operações de Tesouraria (5)=(3)-(4)	-77 721,12	31 411,02	140,4	3 746,91	-88,07	104,8
Fluxos das Actividades Operacionais (6)=(1)-(2)+(5)	309 492,25	1 413 838,13	356,8	2 274 124,63	60,8	634,8
Actividades de Investimento						
Recebimentos (7)	587 665,68	2 004 556,28	241,1	0,00		-100,0
Pagamentos (8)	1 486 191,49	2 648 428,57	78,2	1 914 756,61	-27,7	28,8
Fluxos das Actividades de Investimento (9)=(7)-(8)	-898 525,81	-643 872,29	-28,3	-1 914 756,61	197,4	113,1
Actividades de Financiamento						
Fluxos das Actividades de Financiamento (10)						
Varição dos Fluxos de Caixa e seus Equivalentes (11)=(6)+(9)+(10)	-589 033,56	769 965,84	230,7	359 368,02	-53,33	161,0
Caixa e seus equivalentes no início do período	671 172,94	82 139,38		852 105,22		
Caixa e seus equivalentes no fim do período	82 139,38	852 105,22		1 211 473,24		

Fonte: Elaborado a partir do Mapa de Fluxos de Caixa de 2002, 2003 e 2004.

A análise do quadro permitiu extrair as seguintes conclusões:

- ◆ Os fluxos gerados pelas actividades operacionais foram sempre positivos, tendo ascendido, em 2004, a € 2,27 milhões. No período analisado (2002/2004), registou-se um crescimento de 634,8% dos referidos fluxos, facto que se deveu ao significativo crescimento dos recebimentos provenientes das taxas e prestações de serviços (46,7%);
- ◆ Os pagamentos com actividades operacionais, no período, apesar de terem crescido 10,2%, não acompanharam o acréscimo de recebimentos (34,1%);
- ◆ O excedente gerado pelas actividades operacionais contribuiu, de forma significativa, para fazer face ao desequilíbrio das actividades de investimento que totalizaram, em 2004, € 1,9 milhões e, ainda, para o excedente de fluxos de caixa no ano de 2003 e 2004, tendo esse excedente atingido o montante de € 1,2 milhões.

Em suma, os factos analisados evidenciam que o INPI possui uma boa situação económica e financeira. No entanto, face à diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos, considera-se imprescindível tomar medidas que invertam ou, pelo menos, não agravem o sentido dessa taxa.

Acresce que o Instituto tem feito face aos custos essencialmente por via das receitas geradas pela sua actividade operacional e pelas transferências do exterior, não necessitando de dotações do OE para assegurar a prestação do serviço público, podendo esta situação inverter-se no caso de não serem tomadas medidas.

No que respeita à sua situação económica e financeira, o INPI, nas suas alegações, referiu que “ (...) a diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos deve-se sobretudo ao aumento das amortizações, o qual decorre do ritmo e natureza do investimento realizado a partir de 2001 (...). A não se manter, como é previsível, este ritmo de investimento, o valor das amortizações deverá decrescer no curto prazo, com efeitos positivos no reequilíbrio das taxas de cobertura (...)”.

Efectivamente, o custo das amortizações é significativo, mas realça-se que os Fornecimentos e Serviços Externos cresceram, de 2003 para 2004, 21% e os Outros Custos e Perdas Operacionais 35%, o que representa um acréscimo de € 898 milhares, valor superior ao acréscimo de custos com as amortizações (€ 676 milhares).

No que se refere à informação prospectiva prestada pelo INPI, no que respeita aos investimentos a efectuar, não foi a mesma analisada no âmbito desta auditoria, dependendo das decisões de gestão a tomar pelo Instituto.

8 – ANÁLISE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL

Os documentos que serviram de suporte à presente análise foram seleccionados da relação dos documentos de despesa e de receita (modelo n.º 5) que fazem parte dos documentos da prestação de contas do INPI, relativos à gerência de 2003.

Foram efectuadas duas amostras, uma da área das despesas e outra da das receitas, sendo que na despesa foram objecto de tratamento diferenciado as rubricas de classificação económica relativas ao pessoal.

Para a determinação das amostras da receita e da despesa (excluindo as despesas com pessoal) foi utilizado o método estatístico MUS – *Monetary Unit Sampling*, e o programa IDEA (*Interactive Data Extraction and Analyses*), tendo por base uma margem de confiança de 95%, a que corresponde um risco de detecção de 5%.

Da aplicação deste critério resultou uma amostra de 53 documentos de receita, entre os 615 documentos que constituem a respectiva população, e 43 documentos de despesa (corrente e de capital), num universo de 1.117 documentos. Note-se, porém, que cada um destes documentos agregava um conjunto de recebimentos ou de facturas, conforme o caso.

Esta amostra permitiu a cobertura de 36,3% (€ 3.431.711,98) das receitas cobradas em 2003 e de 59,5% (€ 3.641.900,31) das despesa correntes e de capital realizadas.

No que toca às despesas com pessoal, a selecção teve por base a determinação de áreas significativas, de acordo com o critério da importância das transacções que passam pelas contas e o risco inerente a cada uma delas, tendo sido seleccionado aleatoriamente, através do programa IDEA, um mês (Julho) relativamente ao qual foram analisadas as rubricas consideradas relevantes.

Para além dos testes substantivos, foram também realizados testes analíticos, que incluíram a verificação dos procedimentos contabilísticos da contabilidade orçamental (base de caixa) e da contabilidade financeira (base de acréscimo) do INPI, verificações físicas e análise da informação em suporte informático, de forma a permitir formular uma opinião acerca dos procedimentos,¹¹ assim

¹¹Controlos internos contabilísticos e legais.



como a utilização dos PCGA e a consistência do resultado económico e do superavit ou défice do INPI.

8.1 – Procedimentos de controlo interno

A execução da auditoria incluiu a identificação e avaliação do sistema de controlo interno, através da análise dos regulamentos e normas de procedimento internos, da realização de entrevistas com os responsáveis pelas áreas relevantes e da realização de testes de conformidade e de procedimento, cujos resultados serviram de base para a elaboração do Programa de Auditoria, tendo-se utilizado os documentos da amostra para reforçar e validar a avaliação do sistema de controlo interno do Instituto.

A análise dos documentos da amostra permitiu realçar as seguintes deficiências:

- ◆ Não existe evidência nas facturas de que os bens foram recebidos ou os serviços prestados (100% dos documentos da amostra)¹².
- ◆ Não existe nenhuma indicação, nas facturas ou noutro documento, de que se encontravam em condições de serem pagos (100% dos documentos da amostra)¹¹.
- ◆ Inexistência de autorizações de pagamento (100% dos documentos da amostra). Note-se que o sistema informático emite documentos com a designação de “autorização de pagamento”, mas os mesmos não se encontram assinados.
- ◆ Simultaneidade no registo das facturas na contabilidade com o respectivo processamento e com o lançamento de autorização de pagamento (100% dos documentos da amostra)¹³.
- ◆ Nenhum dos documentos de despesa produzidos pelo sistema informático, comprovativos do respectivo lançamento, montante e contas movimentadas, é assinado (100% dos documentos da amostra).
- ◆ Inexistência de segregação de funções entre a tesouraria e a contabilidade; pela análise dos documentos de suporte da contabilização da receita verificou-se que a mesma funcionária procedeu ao recebimento (assinando os recibos de arrecadação da receita), ao depósito (assinando as guias de depósito da receita) e à contabilização da receita.
- ◆ Os pagamentos por transferência bancária são efectivados pelo Director de Organização e Gestão (DOG), mas a mesma pode ser realizada por quem não tem competência, bastando para tanto a indicação a terceiro do *username* e da *password*; fica, ainda, neste caso em dúvida se algum membro do CA tem conhecimento dos respectivos pagamentos, já que os documentos analisados o não evidenciam.
- ◆ Os documentos comprovativos da contabilização da receita não se encontram assinados nem existe evidência da verificação da receita arrecadada.
- ◆ Os cheques endereçados ao INPI e recebidos pelo correio não eram cruzados nem registados na contabilidade, no acto de entrada, apesar de haver um registo de entrada da correspondência no serviço.

¹² À data do termo da auditoria, em 15 de Julho de 2005, a situação encontrava-se corrigida.

¹³ À data do termo da auditoria, a situação encontrava-se corrigida, sendo as facturas lançadas aquando da sua recepção.

Verificou-se também que não existe um sistema de informação que permita apurar com fiabilidade a despesa realizada, por contrato, e os pagamentos dele decorrentes, designadamente, no caso das aquisições de bens e serviços relativos à informática e nas obras de adaptação do sôtão.

Quanto à competência para autorização das despesas, verificou-se que foram respeitadas as regras constantes dos artigos 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

No que toca aos procedimentos de controlo interno, o INPI, em sede de contraditório, informou que foram já introduzidas alterações no sentido preconizado, considerando ainda que, *“apesar de o controlo exercido internamente assegurar que nenhum pagamento foi efectuado em duplicado, nenhuma receita foi deixada por cobrar, nenhuma prática dolosa existiu nem qualquer desvio ético teve lugar, o INPI também considera ser necessário a introdução de melhorias nesta área”*.

Quanto à segregação de funções entre a tesouraria e a contabilidade, o Instituto invocou, na sua resposta, em sede de contraditório, que se trata de uma *“ (...) prática, de natureza excepcional (...) necessária nas férias ou faltas da tesoureira (...) bem como quando é necessário assegurar a sua substituição no horário de almoço”*.

De acordo com os elementos obtidos no decurso da auditoria, a ausência de segregação de funções não tem natureza excepcional. Em 2003, foi proposta e autorizada a acumulação de funções de tesoureira com as de contabilidade por parte de uma mesma funcionária (Informação n.º 14-A/DOG/2003).

Alegou ainda o INPI que a recomendação relativa à realização do cruzamento dos cheques recebidos pelo correio foi atendida a partir da recepção do Relato, *“ (...) sendo que os cheques entrados através do correio são agora cruzados”*.

No que respeita ao sistema de informação, referiu o INPI, nas suas alegações, que se encontra em fase de definição uma solução de *workflow*, que permite a implementação de um sistema integrado de gestão documental da despesa, através do “arquivo electrónico” de todos os documentos conexos e indexados dentro de um único processo.

8.2 – Procedimentos contabilísticos

8.2.1 – Contabilidade orçamental

- ◆ Ao longo do ano de 2003, foram efectuados cabimentos sem dotação orçamental suficiente, permitindo-se que a conta de dotações disponíveis apresentasse um saldo devedor¹⁴, não obstante se ter verificado a respectiva regularização até ao final do ano económico.
- ◆ Em algumas situações, a Contabilidade procedeu a descabimentação e a posterior cabimentação relativamente a despesas cujos compromisso e autorização iniciais se mantiveram inalterados, não existindo evidência nos documentos do conhecimento destas ocorrências por parte do CA (contratos de manutenção Novabase).
- ◆ As alterações orçamentais foram registadas com data anterior à da sua aprovação e o respectivo registo contabilístico não identifica o número da alteração.

¹⁴Designadamente nas rubricas das classificações económicas 01.01.02, 01.01.03, 01.01.04, 01.01.07, 01.01.08, 01.01.11, 01.01.13, 01.01.14, 01.02.02 e 01.02.04.



- ◆ A emissão da factura, e do cheque, relativos ao pagamento da consultadoria e da assistência técnica aos GAPI (Gabinetes de Apoio à Propriedade Industrial) foram efectuadas em data anterior à autorização da despesa e aos correspondentes registos contabilísticos.
- ◆ A factura n.º 372 da Scriptarte encontra-se datada com data anterior à autorização da despesa e aos respectivos registos contabilísticos.
- ◆ Em 2003, os encargos com as obras efectuadas no edifício foram levadas incorrectamente à rubrica 02.02.25, em lugar da rubrica 07.01.03, facto que se deveu à não orçamentação de qualquer importância na referida rubrica.

8.2.2 – Disponibilidades

- ◆ Constatou-se que o INPI efectua reconciliações bancárias mensais e anuais.
- ◆ Em cumprimento do regime jurídico da tesouraria do Estado, o INPI tem mantido as suas disponibilidades em conta aberta no Tesouro¹⁵, embora ainda detenha duas contas, na CGD e no BPI, para efectuar operações que o Tesouro ainda não disponibilizava¹⁶.
- ◆ A receita recebida do exterior (OMPI) encontra-se contabilizada, na conta de disponibilidades, pelo valor total da receita e não pelo valor efectivamente recebido – ao valor líquido foram deduzidos os encargos bancários e as despesas devidas pelo INPI à OMPI.

8.2.3 – Dívidas a terceiros

- ◆ Foram detectadas várias situações em que o lançamento das facturas na contabilidade foi posterior à data de emissão dos cheques (a título de exemplo, autorizações de pagamento n.ºs 2003001134, 2003000909 e 2003001042).
- ◆ Verificou-se a existência dum pagamento à Novabase, no valor de € 142.456,69, relativo à aquisição de serviços de um técnico de Cobol, em que a facturação mensal não foi registada, tendo posteriormente dado origem a notas de crédito, também não contabilizadas, e à emissão de uma única factura que se traduziu na substituição das anteriores, com vista à regularização do procedimento administrativo de adjudicação.
- ◆ Em virtude de as facturas não serem lançadas na contabilidade, no acto de entrada no INPI, mas apenas na altura do processamento e do pagamento, como já referido, não era possível apurar a dívida do INPI a terceiros numa determinada data.
- ◆ Não existe no sistema controlo que evite a possibilidade de a mesma factura ser paga mais que uma vez.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

¹⁶ Cfr. Relatório de Auditoria da DGO.

8.2.4 – Dívidas de terceiros

- ◆ No balanço, em 2003, o saldo da conta de clientes deveria ter sido apresentado no passivo, já que o seu saldo era credor.

8.2.5 – Imobilizado

- ◆ Em 2003, o INPI tinha em curso a inventariação dos bens do imobilizado, desconhecendo-se o impacto que tal facto poderá ter nas demonstrações financeiras.
- ◆ O investimento financeiro não corrente, efectuado pelo INPI, em participações em outras entidades, foi totalmente provisionado, o que revela a sua falta de capacidade para gerar fluxos monetários para o Instituto.
- ◆ O INPI não utiliza a conta de imobilizações em curso, registando de imediato na conta de imobilizado. Desta forma, a contabilidade fica sem a informação sobre o imobilizado em curso e sem a data da sua conclusão e existe mais que um número de inventário para o mesmo imobilizado (software informático).
- ◆ Não foram contabilizadas no imobilizado, em 2003, as obras efectuadas no edifício sede do INPI, no valor de € 109.124,87, contrariamente ao sucedido em 2002.
- ◆ Os valores do imobilizado, designadamente do hardware e do software, podem não traduzir o verdadeiro valor, em virtude de, na sua aquisição, não terem funcionado as regras da concorrência.

8.2.6 – Custos e Proveitos

- ◆ Foram contabilizadas despesas de água, de electricidade, de manutenção de elevadores e de serviços de segurança como fazendo parte integrante dos custos com o arrendamento de edifícios.
- ◆ A receita proveniente do registo de marca europeia é contabilizada na totalidade como receita do INPI, sendo certo que parte dela pertence a instituições congéneres de outros países, o que provoca o acréscimo de proveitos e o correspondente aumento de custos com a transferência do montante para as referidas instituições.
- ◆ O valor contabilizado da receita proveniente da OHMI não coincide com o documento de suporte, apesar da diferença não ser materialmente relevante (€ 165,58).
- ◆ Os custos com as amortizações podem não reflectir o custo da utilização do imobilizado, no período, devido à possibilidade de o mesmo não traduzir o valor real do imobilizado.
- ◆ Foram levados a custo, no período, os valores pagos relativos às obras realizadas no edifício sede do INPI.



8.2.7 – Súmula

Através da análise aos procedimentos contabilísticos verificou-se que a contabilidade, apesar de reflectir as operações do período, funcionou com algumas deficiências, a saber:

- ◆ A realização da despesa tinha por base a elaboração de uma informação ou documento similar, que era cabimentada e autorizada pelo CA; em algumas situações, esta informação era elaborada posteriormente à facturação e emissão do cheque;
- ◆ Os restantes registos contabilísticos, quer na contabilidade orçamental (base de caixa) quer na financeira (base de acréscimos), eram efectuados após a emissão do cheque.
- ◆ Os registos dos fluxos financeiros e económicos não eram tempestivos, não fornecendo informação atempada aos gestores do INPI, podendo comprometer as tomadas de decisão e dificultando a comparabilidade da informação financeira e orçamental.

Em sede de contraditório, o INPI confirmou que, em 2003, o registo contabilístico da despesa era efectuado num único momento (excepto quanto ao cabimento), esclarecendo que, em 2005, passaram a actuar de forma a que a contabilidade reflectisse a real situação económica, financeira e orçamental, passando a ser integralmente respeitadas as datas de ocorrência dos factos.

Quanto à contabilidade orçamental, referiu o Instituto que, desde 2004, o sistema informático alerta para o facto da inexistência de dotação disponível, só permitindo prosseguir a operação de cabimentação após correcção da situação.

Ainda sobre esta matéria, alegou o INPI: “ (...) Contudo, não podemos deixar de realçar que, em 2003, a cada processo correspondia um único cabimento. Este procedimento permitia um maior controlo dos pagamentos mas obrigava a que o reforço do cabimento, quando necessário, fosse efectuado à data do cabimento inicial. Este procedimento, no caso de ter de ser acompanhado por alteração orçamental – portanto de data posterior ao cabimento inicial mas registado nessa data – deixava transparecer não existir dotação orçamental, apesar de não ser o caso (...)”.

Salienta-se, sobre esta questão, que as alterações orçamentais apenas devem ser registadas depois de obtidas as necessárias autorizações e que a cabimentação só pode ser efectuada quando exista dotação disponível, tendo a análise efectuada aos extractos da contabilidade evidenciado situações de inexistência de dotação à data do cabimento.

8.3 – Demonstração Numérica

A conta do INPI relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, da responsabilidade dos indivíduos constantes na relação de responsáveis (Anexo II), está instruída de acordo com as Instruções do TC n.º 1/93 e teve em conta as alterações a alguns modelos instituídos pelo POCP.

Na análise do mapa de fluxos de caixa foram detectadas algumas incorrecções nas importâncias apuradas a entregar ao Estado e a outras entidades, tendo o organismo procedido às necessárias correcções quer na conta de 2003 quer nas contas de 2002 e 2004.

O ajustamento seguinte engloba as correcções efectuadas no mapa de fluxos de caixa, aprovado pelo actual CA, abrindo com o saldo com que encerra a conta anterior, a qual não foi objecto de análise em sede de “verificação interna de contas”.

Quadro 7 – Demonstração Numérica

(em euros)

DÉBITO		CRÉDITO	
Saldo da gerência anterior	82 139,38	Saído na gerência	10 653 241,11
Recebido na gerência	11 423 206,95	Saldo para a gerência seguinte	852 105,22
Total do Débito	11 505 346,33	Total do Crédito	11 505 346,33

8.4 – Factos e Situações Relevantes

8.4.1 – Órgãos Sociais

8.4.1.1 – Conselho de Administração

Através do Despacho Conjunto n.º 455/99, do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, publicado na II Série do Diário da República, de 5 de Junho, foram fixados os níveis remuneratórios mensais dos membros do CA do INPI, em correspondência com a percentagem do valor padrão fixado para as empresas do grupo A, multiplicado pelo factor de nível 2, nos termos do disposto na RCM n.º 29/89, de 26 de Agosto, e no Despacho n.º 8759/98, de 24 de Março¹⁷.

Constata-se que não se encontravam reunidas as condições estipuladas na RCM e no Despacho invocados para a fixação de tais níveis remuneratórios dos membros do CA do INPI, uma vez que os indicadores da dimensão aí apontados – activo líquido (€ 358,1 milhões) e volume de vendas (€ 304,5 milhões) – não tinham sido alcançados pelo INPI, que apenas poderia enquadrar-se no grupo C, para o qual não há limites mínimos, situação que se mantém até à presente data.

Salienta-se que, de acordo com o quadro n.º 8, a qualificação do INPI como empresa do grupo A conduziu ao dispêndio acrescido de dinheiros públicos, em remunerações do CA do INPI, no montante de € 36.220,24.

Quadro 8 – Remunerações Ilíquidas dos Membros do CA – 2003

(em euros)

Cargos	Grupo C	Grupo A	Diferença
Presidente	3 233,98	4 204,18	970,20
Vogal	2 910,59	3 719,07	808,48
Vogal	2 910,59	3 719,07	808,48
Total	9 055,16	11 642,32	2 587,16
Total anual	126 772,24	162 992,48	36 220,24

Fonte: Cálculos efectuados nos termos da RCM n.º 29/89 e Despacho n.º 8035/2002.

¹⁷ Em 2003, o valor padrão e os indicadores de dimensão encontravam-se fixados pelo Despacho n.º 8035/2002 (2.ª série), publicado no Diário da República n.º 92, II série, de 19 de Abril: activo líquido – € 396,04 milhões – e volume de venda – € 216,23 milhões.



Foi abonado aos membros do CA o subsídio de alimentação, situação que não está em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 4, do Estatuto dos Gestores Públicos (Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro) e que, por isso, deve ser rectificadora.

8.4.1.2 – Comissão de Fiscalização

Nos termos do artigo 17.º dos Estatutos do INPI, a CF é composta por três membros, presidente e dois vogais, um dos quais é obrigatoriamente um revisor oficial de contas (ROC), nomeados por despacho dos Ministros das Finanças e da Economia (actualmente, Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e da Inovação).

Os mandatos dos membros da CF têm a duração de três anos, renováveis por iguais períodos, mantendo-se no exercício das suas funções até efectiva substituição ou declaração de cessação de funções (artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, dos Estatutos).

Os membros da CF são remunerados de acordo com as disposições conjugadas da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/78, de 30 de Maio, e da Portaria n.º 369/86, de 18 de Julho, auferindo remunerações mensais indexadas à remuneração mensal do presidente do CA do INPI (25%, no caso do presidente e do vogal ROC, e 20%, no caso do 2.º vogal).

8.4.1.2.1 – Remunerações e subsídios

Quanto ao estatuto remuneratório e por virtude da referida indexação ao estatuto remuneratório do CA do INPI, são aqui válidas as conclusões anteriormente explanadas, constatando-se que as remunerações dos membros da CF se encontram igualmente acima das devidas, em função da classificação do INPI como empresa do grupo A.

Quadro 9 – Remunerações Ilíquidas Mensais dos Membros da CF – 2003

(em euros)

Cargos	Grupo C	Grupo A	Diferença
Presidente	808,50	1 051,05	242,55
Vogal ROC	808,50	1 051,05	242,55
Vogal	646,80	840,84	194,04
Total	2 263,80	2 942,94	679,14
Total anual	31 693,20	41 201,16	9 507,96

Fonte: Cálculos efectuados nos termos da RCM n.º 82/78, de 30/05 e Portaria 369/86, de 18/07.

Verificou-se, também, que têm sido abonados aos membros da CF, incluindo às sociedades de revisores oficiais de contas (SROC) que têm vindo a exercer funções no seio da referida Comissão, subsídios de férias e de Natal que, em 2003, representaram uma despesa de € 5.828,72. Sendo os referidos subsídios inerentes, em princípio, apenas a uma relação típica de trabalho subordinado, importa tentar concretizar a natureza da relação jurídica entre o INPI e a CF à luz das normas aplicáveis, para se poder concluir sobre a legalidade desses abonos.

No âmbito do sector público, não existe nenhum estatuto das comissões de fiscalização ou dos fiscais únicos, pelo que o seu regime há-de buscar-se em outros normativos.

Partindo da premissa de que os membros das comissões de fiscalização não são considerados gestores públicos (artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro), apenas nos podemos socorrer do Código das Sociedades Comerciais, por força das disposições conjugadas dos Estatutos do INPI, que remetem para o regime das empresas públicas¹⁸, do próprio regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas¹⁹, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos – Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, e dos estatutos dos ROC (Decreto-Lei n.º 487/99), para qualificar a relação jurídica entre a CF e a entidade para que foi nomeada.

O Código das Sociedades Comerciais, artigos 413.º e seguintes, contém um conjunto de normativos destinados a garantir a independência e imparcialidade dos membros do órgão de fiscalização, bem como a sua inamovibilidade, as quais se encontram também consagradas nos estatutos dos ROC; por sua vez, a Lei-Quadro dos Institutos Públicos denomina de mandato o exercício das respectivas funções (artigo 27.º), enquanto que os estatutos dos ROC (artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 487/99) referem que os revisores exercem as suas funções mediante contrato de prestação de serviços.

Conclui-se, por conseguinte, que as comissões de fiscalização ou os fiscais únicos exercem a sua actividade com completa independência hierárquica e funcional, podendo qualificar-se a relação jurídica que os une à pessoa colectiva como de prestação de serviços ou de mandato²⁰.

Sendo os subsídios de férias e de Natal inerentes, em princípio, apenas a uma relação típica de trabalho subordinado e não existindo legislação específica que permita o respectivo pagamento (como existe para os gestores públicos), poderá concluir-se que os mesmos têm vindo a ser indevidamente pagos, o que é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória, cumulável com a responsabilidade sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

8.4.1.2.2 – Nomeação e Substituições

A Comissão de Fiscalização foi nomeada pelo Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de Março, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia, publicado na II Série do Diário da República n.º 61, de 13 de Março de 1999.

Por carta dirigida ao Presidente do CA do INPI, datada de 30 de Junho de 2000, o vogal ROC comunicou que passou a integrar uma SROC, a “J. Monteiro & Associados”, invocando, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 487/99, que as funções de fiscalização foram automaticamente transmitidas para a SROC. Dispõe o referido artigo que os ROC que, no momento da entrada como sócios de uma SROC, estejam vinculados a contratos serão por ela substituídos nos direitos e obrigações deles emergentes.

Posteriormente, em 26 de Novembro de 2002, **o mesmo vogal deu conhecimento ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, à Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia e ao Presidente do CA do INPI da cessação das funções que exercia na Comissão de Fiscalização, em virtude da sua nomeação como Subdirector-Geral da Direcção-Geral dos Impostos,**

¹⁸ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 400/98, de 17 de Dezembro, que aprovou os Estatutos do INPI.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, artigo 27.º.

²⁰ Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 163/2003.



indicando de que os trabalhos a desenvolver junto do Instituto seriam da responsabilidade de um outro sócio, em representação da sociedade.

Mais tarde, em 12 de Novembro de 2004, foi comunicado pelo supra referido sócio (que substituiu o inicialmente nomeado) ao Presidente do CA do INPI de que a SROC “*J. Monteiro & Associados*” se cindiu, dando origem a uma nova SROC, a “*Vitor Almeida & Associados*”, integrando como sócios os ROC atrás referidos, e que o mandato passaria a ser exercido pela SROC criada.

Dado os factos apurados neste âmbito, foram questionados os gabinetes dos actuais membros do Governo, no sentido de averiguar se teriam sido desenvolvidas diligências para a substituição do vogal ROC inicialmente designado, tendo os Gabinetes da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças e do Secretário de Estado Adjunto da Indústria e da Inovação informado, em 1 e 19 de Julho de 2005, respectivamente, de que não foi dado qualquer seguimento à comunicação da cessão de funções do Vogal ROC da Comissão de Fiscalização do INPI.

Observa-se, assim, que o mandato dos membros da Comissão de Fiscalização terminou decorridos os três anos de duração sobre o Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de Março, sem que se tivesse procedido à nomeação/renovação dos mandatos.

Nos termos do Código do Procedimento Administrativo, artigo 14.º, cabe ao presidente da Comissão da Fiscalização do INPI assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações do órgão colegial a que preside, não se tendo conhecimento de nenhum documento que comprove quaisquer diligências para suprir as situações descritas.

8.4.2 – Recursos Humanos

Nos termos do regime constante do Decreto-Lei n.º 400/98, e dos Estatutos por ele aprovados, coexistem, essencialmente, no INPI as seguintes situações:

- ◆ Pessoal com vínculo e regime da função pública;
- ◆ Pessoal com contrato individual de trabalho (CIT) e em regime de licença sem vencimento de longa duração da função pública;
- ◆ Pessoal com CIT;
- ◆ Os membros do CA regem-se pelo estatuto de gestor público.

A fim de se proceder à análise dos custos com pessoal nas demonstrações financeiras de 2003, foi seleccionado aleatoriamente o mês de Julho para efectuar análises globais e testes substantivos em relação a uma amostra de processos individuais de funcionários.

Em resultado dos testes efectuados, **realça-se o seguinte:**

- ◆ As remunerações e as ajudas de custo do mês de Julho estavam de acordo com as tabelas aprovadas e encontravam-se devidamente reflectidas nas demonstrações financeiras;

- ◆ Apuraram-se situações de remuneração de trabalho extraordinário relativamente a funcionários com isenção de horário, também identificadas no Relatório da IGAP, as quais foram oportunamente regularizadas;
- ◆ De uma forma geral, os critérios de promoção e progressão observaram os regulamentos internos e foram fixados e aplicados de acordo com a directivas do CA;
- ◆ No que concerne ao recrutamento e selecção de pessoal, a análise dos processos individuais disponibilizados permitiu concluir que, no caso dos trabalhadores que mantêm o regime da função pública e dos que se encontram com CIT e no regime de licença sem vencimento de longa duração da função pública, não existe evidência sobre a forma originária de ingresso nos quadros de pessoal do INPI;
- ◆ Já no que respeita aos restantes trabalhadores com CIT, não existe evidência de que tenha sido realizado concurso ou outra forma de recrutamento sujeita a anúncio da intenção de recrutar. Em alguns casos, faz-se referência a uma bolsa de recrutamento que consistia, segundo explicação dada pelos serviços, numa colecção de currículos enviados ao INPI por iniciativa dos próprios interessados, não existindo intervenção do Instituto na divulgação de tal bolsa de emprego. Não se verificou, por conseguinte e no que respeita a estes trabalhadores, respeito pelos princípios da igualdade de condições e da igualdade de oportunidades, bem como da transparência e imparcialidade que devem orientar a actividade da administração pública.
- ◆ Actualmente, na sequência, designadamente, da publicação do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho,²¹ o INPI passou a adoptar a publicitação da oferta de trabalho como forma de recrutamento de trabalhadores.

No que concerne à documentação existente nos processos individuais dos trabalhadores em regime de função pública, o INPI esclareceu, na sua resposta, no âmbito do contraditório, que parte do processo se encontra “ (...) digitalizada e disponível em arquivo digital, onde é possível demonstrar individualmente a forma de ingresso originária nos quadros da Administração Pública”, juntando cópia de um exemplar.

Neste aspecto, salienta-se que, durante o trabalho de campo, não foi disponibilizada esta informação.

Quanto à não publicitação de vagas para recrutamento de trabalhadores, o INPI invocou que “ (...) salvo melhor opinião, não existia à data legislação que assim o obrigasse”.

Efectivamente, à data, a lei não obrigava a publicação, mas os princípios da igualdade de condições e da igualdade de oportunidades, bem como da transparência e imparcialidade, acima referidos, a tal recomendavam, no âmbito das boas práticas de gestão pública.

Importa ainda referir que o INPI se encontra algo constringido no que toca à satisfação das suas necessidades de recursos humanos e ao preenchimento do seu quadro de pessoal, já que o da função pública (Decreto Regulamentar n.º 17/90, de 30 de Junho) se encontra em extinção e o actual quadro sofre as restrições impostas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 de Maio. A par desta situação, verificou-se algum incremento no recurso à contratação de trabalho temporário e ao *outsourcing*.

²¹Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública. Salienta-se que a Lei-Quadro dos Institutos Públicos – Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro – dispõe no mesmo sentido.



Corroborando as conclusões ínsitas no relatório de auditoria da IGAP, **registra-se que não existe enquadramento jurídico que permita a celebração de contratos com empresas de trabalho temporário**. Aliás, relativamente a contratos dessa natureza, celebrados pelo INPI com a Manpower – processos n.ºs 23744/93 e 17529/96 – foi recusado o visto pelo Tribunal de Contas, em 12 de Abril de 1993 e em 18 de Março de 1996, respectivamente (Decisões n.ºs 1939/93 e 1596/96)²².

Acresce que a adjudicação dos contratos de utilização de trabalho temporário à Manpower, analisados no âmbito da amostra, foi efectuada por ajuste directo sem que se encontrem fundamentos de facto e de direito para a ausência de procedimentos pré-contratuais adequados, em função do valor em causa. Esta situação, do recurso ao ajuste directo, foi censurada pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (referida Decisão n.º 1939/93, sobre o processo n.º 23744/93).

O recurso a contratos de utilização de trabalho temporário e a ausência de procedimentos pré-contratuais são eventualmente passíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No que respeita ao **sistema remuneratório** em vigor no INPI, salientam-se os seguintes aspectos:

Os Estatutos não definem o regime remuneratório, remetendo a sua definição para regulamento interno, o qual, por seu turno, atribui ao CA competência para aprovar anualmente a tabela salarial. O INPI não tem ainda publicado em Diário da República o mapa de pessoal, com os postos de trabalho e os níveis de vencimento, nos termos da Lei-Quadro dos Institutos Públicos – Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, nem os regulamentos internos que dispõem em matéria salarial e de carreiras (Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública).

Outra situação que contribui para a falta de clareza e transparência no regime remuneratório, em vigor no INPI, é a existência de vários suplementos remuneratórios, previstos genericamente em regulamento e dispersos em várias directivas do CA.

De uma forma geral, as remunerações em vigor no INPI são superiores às praticadas na função pública, em idênticas carreiras. No caso particular dos dirigentes, para além da remuneração base relativa aos cargos exercidos (reclassificação no último ou penúltimo escalão das carreira em que se integrem, conforme se trate de director ou de chefe de departamento) auferem um suplemento remuneratório relativo ao exercício de funções e despesas de representação.

No que respeita à não publicitação do sistema remuneratório, o INPI alegou que “ (...) *está de momento a desenvolver as acções necessárias à publicitação do actual sistema remuneratório em Diário da República*”.

8.4.2.1 – Suplementos Remuneratórios e Prémios de Produtividade

De acordo com o Regulamento de Pessoal, a retribuição dos trabalhadores é integrada pela remuneração de base correspondente à categoria profissional, acrescendo-lhe os complementos de remuneração inerentes à carreira, a definir pelo CA.

Verificou-se que se encontram previstos diversos suplementos remuneratórios, como os de exercício de funções de titulares de órgãos de estrutura (dirigentes), de secretariado, de isenção de horário e de coordenação, bem como um subsídio de atendimento.

²² No mesmo sentido, Decisões n.ºs 3429/93 e 4584/93 do Tribunal de Contas.

Em 30 de Janeiro, foi publicado o Decreto-Lei n.º 14/2003, que restringiu e disciplinou a concessão de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, composto pela remuneração principal, respectivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em regulamentação colectiva de trabalho.

A partir da entrada em vigor do referido diploma, a atribuição das demais regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório foram vedadas, ficando revogadas todas as disposições gerais e especiais não constantes de lei ou de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, bem como todos os regulamentos e actos, cessando as regalias e benefícios já atribuídos, excepto os que correspondam a direitos adquiridos. Ainda quanto a estes, estabelece-se a proibição do seu aumento ou renovação, ficando o direito à sua percepção dependente de terem sido objecto de declaração tributária.

O Decreto-Lei n.º 14/2003 obriga, ainda, à comunicação aos Ministros de Estado e das Finanças e ao Ministro da Tutela, das regalias e benefícios existentes, com a cominação constante do n.º 3 do seu artigo 7.º, o que o INPI não tem observado.

Neste aspecto particular, a Entidade auditada, nas suas alegações, sublinhou que, “ (...) após a publicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, o INPI enviou à tutela a listagem das Regalias e Benefícios Suplementares ao Sistema Remuneratório”, tendo remetido cópia da correspondência enviada aos Ministros da Tutela e das Finanças e à Secretaria-Geral do Ministério da Economia.

Cumprido, no entanto, registar que, apesar das insistências levadas a cabo pela equipa de auditoria quer junto do interlocutor do Instituto quer junto do Conselho de Administração²³, apenas na fase do contraditório foram juntos os documentos requeridos.

Pela análise da documentação ora remetida, verifica-se que as comunicações efectuadas, em Março de 2003, aos Ministros da Economia e de Estado e das Finanças não deram cumprimento ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, já que apenas referem, como regalia ou benefício suplementar, o seguro de saúde em vigor até 15 de Setembro de 2003, omitindo os restantes. Apenas à Secretaria-Geral, entidade não mencionada na referida disposição legal, foram enviadas duas listas, uma elencando os tipos de subsídios e outra identificando os funcionários, sem que se referencie os benefícios que cada funcionário auferia.

Em 2005, nas comunicações efectuadas em resposta a ofício do Gabinete do Ministro das Finanças e Administração Pública, é referido que “ (...) o sistema remuneratório do INPI não tem quaisquer regalias ou benefícios complementares”, situação que não corresponde à realidade, mantendo-se, por conseguinte, as observações acima apontadas.

Face à proibição genérica de atribuição de regalias e suplementos fora dos casos indicados, foram analisados os suplementos e subsídios abonados pelo INPI, bem como outras regalias. Verificou-se que os seguros de saúde existentes findaram com o termo do respectivo contrato e que as despesas com telecomunicações foram reduzidas aos valores fixados pela RCM n.º 112/2002, de 24 de Agosto.

No que toca a alguns dos suplementos atribuídos pelo INPI – suplemento de coordenação, subsídio de atendimento e prémios de produtividade – o CA, tendo dúvidas sobre a possibilidade de continuar a aboná-los, solicitou à Secretaria-Geral do Ministério da Economia orientações sobre a matéria.

²³Ponto 6 da Requisição n.º 7/05, de 12 de Maio, e ponto 3.2 do Fax n.º 726/05 – DA III.1, enviado ao CA do INPI, em 21 de Setembro.



Relativamente ao suplemento de coordenação, foi emitida opinião no sentido de permitir a sua subsistência, dado que a criação dos lugares de coordenação no INPI foi admitida pela Portaria n.º 658/2001^{24 25}; no que respeita aos demais, o parecer foi inconclusivo, sujeitando a sua admissibilidade aos pressupostos previstos no Decreto-Lei n.º 14/2003.

Analisadas as situações à luz dos regulamentos internos do INPI, das directivas do CA e, em particular, da legislação do trabalho, subsistiram dúvidas quanto à atribuição dos prémios de desempenho e do subsídio de atendimento. Quanto aos restantes suplementos, considera-se que podem integrar o conceito de remuneração ou são reconduzidos à remuneração por isenção de horário, conforme os casos, pelo que, ainda que não previstos na lei ou em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, encontram-se protegidos pela irredutibilidade da remuneração ou pela obrigatoriedade do seu pagamento.

8.4.2.1.1 – Prémios de Desempenho

No âmbito do esquema complementar de retribuição, o CA “*poderá implementar um sistema de acréscimos percentuais da remuneração base, definidos anualmente e de aplicação individualizada pelo Conselho de Administração, tendo em vista compensar, basicamente, o mérito e a qualificação profissional dos trabalhadores que desempenhem as suas funções com reconhecido zelo e competência reflectidos na produtividade*” (Regulamento de Pessoal, artigo 26.º).

Por conseguinte, **os prémios de desempenho não representam contrapartida da actividade desempenhada, não têm natureza vinculativa, nem assumem carácter regular e periódico²⁶, pelo que não constituem juridicamente retribuição.** Atendendo à sua natureza e às condições em que são atribuídos – mérito associado à assiduidade – a concessão dos prémios de desempenho não se encontra antecipadamente garantida, pelo que não se encontra abrangida pela protecção dos direitos adquiridos contemplada pela parte final do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003.

Salienta-se que, sendo o Regulamento de Pessoal um regulamento interno, aprovado pela tutela em 2 de Setembro de 1999, não pode ser qualificado como lei nem como instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, por não resultar de uma negociação colectiva nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio²⁷.

Assim, os prémios de desempenho, por não se encontrarem previstos na lei nem em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, estão abrangidos pela previsão normativa do artigo 6.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 14/2003, que determina a revogação dos actos que os instituíram, pelo que, com a entrada em vigor do referido diploma, deveria o INPI ter cessado a sua atribuição nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

Em 2003, foram atribuídos prémios de desempenho a 71 trabalhadores, no valor global de € 21.775, concedidos de acordo com critérios de mérito e de produtividade. A atribuição dos prémios foi

²⁴ Diário da República, II Série, de 4 de Abril.

²⁵ Salienta-se que as coordenações permitidas pela Portaria têm carácter temporário.

²⁶ Cf. Artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 49408, de 24 de Novembro de 1969 (LCT), artigo 249.º do Código do Trabalho e artigos 13.º a 15.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

²⁷ Ver ainda Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de Dezembro (com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 87/89, de 23 de Março, e 209/92, de 2 de Outubro), Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro (actualmente revogado), Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

aprovada pelo CA, em 2 de Julho de 2003, tendo por base a Informação n.º 36-A/DOG/2003, de 2 de Julho.

Em 2004, 93 trabalhadores foram beneficiados com prémios de desempenho, atribuídos de acordo com os resultados da avaliação do desempenho e da assiduidade. A despesa ascendeu a € 25.695 e foi aprovada pelo CA, em reunião de 28 de Julho de 2004, com base na Informação n.º 45/DOG/2004, de 23 de Julho.

Em sede de contraditório, a Entidade auditada referiu que *“já no que respeita aos prémios, o INPI considerou e considera que o regime legal instituído não contém disposição proibitiva da atribuição de prémios de desempenho”*, invocando que *“(...) em disposição alguma do diploma, nomeadamente no preceito em que se elencam – taxativamente – os benefícios e as regalias proibidas (vide n.º 2 do artigo 3.º) se alude a prémios de produtividade ou de desempenho”* e acrescentando que os prémios de desempenho *“(...) se destinam apenas a premiar o desempenho (...), não se podem enquadrar num Decreto-Lei que abarca apenas privilégios indistintamente atribuídos por via da mera assunção de um cargo ou do exercício de funções (...)”*.

Salienta-se, no entanto, que o diploma em causa visa proibir a atribuição, aos titulares de órgãos de administração ou gestão e ao restante pessoal das entidades abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório. Com efeito, as diversas alíneas do n.º 2 do artigo 3.º têm carácter exemplificativo, e não taxativo como o Instituto invoca.

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 sanciona com responsabilidade civil, disciplinar e financeira os dirigentes que autorizem a atribuição de regalias e suplementos que violem o disposto no diploma legal, devendo ser repostos o respectivo montante. Assim, os pagamentos acima identificados são susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória, cumulável com a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das disposições conjugadas da norma atrás referida e dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 5, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

8.4.2.1.2 – Subsídio de Atendimento

Através da Informação n.º 12/DOG/2001, de 17 de Janeiro, foi proposta a concessão de um subsídio de fardamento destinado a garantir que, por um lado, o pessoal afecto ao atendimento apresentasse uma boa imagem do serviço e, por outro, fosse compensada a exigência que decorre do contacto com o público. A atribuição deste subsídio foi autorizada por deliberação do CA, de 18 de Janeiro de 2001.

Em 9 de Maio seguinte, foi proposta e autorizada a extensão do subsídio ao pessoal afecto à linha azul do INPI, (Informação n.º 53/DOG/2001 e deliberação do CA, de 16 de Maio de 2001).

O subsídio de atendimento, dadas as finalidades com que foi atribuído, não se pode qualificar como retribuição da actividade prestada e não consta de lei ou de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, pelo que se encontra abrangido pela proibição do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, considerando-se revogados os actos que o instituíram, vedando a sua atribuição ao pessoal a admitir ou a afectar às funções de atendimento.

No que respeita aos funcionários do INPI que, à data da entrada em vigor do diploma em causa, já se encontravam a recebê-lo, considera-se que este subsídio, dado o seu carácter periódico e regular, se traduz num direito que se constituiu na esfera jurídica dos interessados e que merece a tutela prevista na parte final do n.º 2 do artigo 6.º, sujeita à impossibilidade de aumento ou renovação.



8.4.3 – Informática

8.4.3.1 – Introdução

No âmbito da amostra, verificou-se que 94% do montante global dos documentos seleccionados nas rubricas 07.01.07 e 07.01.08 – Equipamento e Software de Informática – correspondiam a pagamentos à Novabase e os remanescentes 6 % a outros fornecedores.

Tomando por base o montante total da facturação da Novabase ao INPI no ano de 2003 (€ 2.168.365,56), constatou-se que a selecção da amostra abrangia 99% dos pagamentos efectuados pelo Instituto à empresa (€ 2.137.430,31).

Por outro lado, apurou-se que o valor da facturação da Novabase, em 2003, representava 83% das despesas classificadas nas mesmas rubricas.

Acresce o facto de a conta 2611 – Fornecedores de Imobilizado – referente à Novabase, de 1 de Janeiro de 2002 a 2 de Junho de 2005, apresentar, a esta data, movimentos a débito no montante de € 5.104.148,77.

Quadro 10 – Amostra das Rubricas 07.01.07 e 07.01.08

Descrição	Valor	%
Peso da amostra Novabase		
Total da amostra	2 276 355,23	100
Total amostra Nova Base	2 137 430,31	94
Total amostra outros fornecedores	138 924,92	6
Peso da facturação da Novabase no total das rubricas		
Total das rubricas 07.01.08 e 07.01.07	2 627 328,60	100
Total facturação Novabase	2 168 365,56	83
Outros documentos	458 963,04	17
Peso da amostra Novabase no total da facturação		
Facturação de 2003 Novabase	2 168 365,56	100
Total amostra Novabase	2 137 430,31	99
Outros documentos Novabase	30 935,25	1

Em função do peso relativo dos documentos da amostra e dos valores envolvidos, designadamente os pagos à Novabase, procedeu-se a uma análise de documentos não contemplados na amostra com o objectivo de compreender o desenvolvimento dos projectos de informática levados a cabo pelo INPI e o seu impacto nas demonstrações financeiras de 2003.

8.4.3.2 – Plano Director de Informática

O INPI procedeu à adjudicação de um plano director de sistemas à empresa Mentor IT, empresa do grupo Novabase, o qual se encontra datado de 9 de Novembro de 2000. Não foram facultados à equipa elementos que permitissem identificar os procedimentos prévios à referida adjudicação.

O mencionado plano veio a definir a arquitectura do sistema de informação e propôs que fossem implementados os seguintes módulos:

- ◆ Sistema de gestão documental (SGD);

- ◆ Sistema de gestão da Propriedade Industrial (SGPI);
- ◆ Sistema de gestão administrativa (SGA);
- ◆ Sistema de informação de apoio à gestão (SIAG);
- ◆ Portais de intranet e de Internet.

Propôs ainda que a implementação contemplasse dois períodos estratégicos – Plano de Intervenção Imediata e Plano de Intervenção Intercalar – com a possibilidade de um terceiro.

8.4.3.3 – Plano de Intervenção Imediata e Plano de Intervenção Intercalar

Conforme se refere na Informação n.º 83/DOG/2001, de 9 de Julho, para o “(...) acompanhamento da execução do Plano de Intervenção Intercalar do projecto de Reformulação Estratégica dos Sistema de Informação e Informática do INPI (RESII) e tendo por base os termos de referência apresentados pelo consultor Nova Base (...)” **foi lançada uma consulta ao mercado para obtenção de propostas, tendo sido apresentadas duas, uma de 14.500 contos (€ 72.325,70) (Eurociber Portugal) e outra de 29.800 contos (€ 148.641,77) (Novabase /Mentor).**

Esclarece-se ainda na referida Informação que o INPI tinha contado, desde o início, com a colaboração da Novabase para a elaboração do **Plano Director de Sistemas** e para o acompanhamento do **Plano de Intervenção Imediata**, pelo que, **ainda que o valor da proposta apresentada por aquela empresa não fosse consentâneo com o procedimento adoptado, seria de encetar um processo de negociações que evitasse a realização do concurso público a que o valor em causa obrigaria.**

Em sequência, a Mentor apresentou, em 23 de Julho de 2001, uma proposta, reduzindo o preço para 14.962 contos (€ 74.630,14), salientado que, “(...) caso se verifiquem necessidades extraordinárias de intervenção dos consultores da Mentor IT, estas deverão ser alvo de propostas de prestação de serviços adicionais (...)”.

Em 26 de Julho, seguinte, foram adjudicados os trabalhos à Novabase/Mentor, pelo supra referido valor, esclarecendo-se que o adjudicatário tinha reformulado a proposta financeira através da reafectação de recursos da fase 4, conforme Informação n.º 91/DOG/2001, de 23 de Julho, e deliberação do CA, de 26 de Julho²⁸.

Em 27 de Janeiro de 2003, foi elaborada a Informação n.º 8/DOG/2003, em que se **propunha a adjudicação dos trabalhos complementares do Programa de Intervenção Intercalar à Mentor IT, pela quantia de € 39.900**, excluindo o IVA, da qual não consta despacho. Em 15 de Julho de 2003, surgiu uma nova Informação, a n.º 43/DOG/2003, que reformulou a anterior informação e propôs a adjudicação dos mesmos trabalhos, por ajuste directo, à Novabase, o que foi aprovado em reunião do CA, em 31 de Julho de 2003.

Nesta fase, **surgiu ainda a referência a outra empresa como executante dos trabalhos relativos ao Programa de Intervenção Intercalar (“adjudicação” e “1.ª tranche”), a Imersiva, conforme descrito**

²⁸Da leitura desta Informação retira-se que as negociações apenas foram efectuadas com a Novabase/Mentor, não se cumprindo o Despacho exarado na Informação anterior que impunha negociações com ambas as empresas que apresentaram propostas.



na factura desta empresa a que a equipa de auditoria teve acesso²⁹, a qual foi devolvida à Novabase. Os trabalhos vieram a ser posteriormente facturados pela Novabase³⁰ e contabilizados no INPI na conta da Mentor IT.

De facto, a Imersiva e a Mentor IT são empresas do grupo da Novabase, em alguns casos com recursos humanos conjuntos, conforme se constatou pelos recibos de vencimentos de um trabalhador que esteve envolvido em trabalhos referentes à informática no INPI³¹.

8.4.3.4 – Adjudicações para o desenvolvimento de software e fornecimento de hardware

8.4.3.4.1 – Concurso Público Internacional n.º 2/2001

Para desenvolver o software referente ao SGPI, ao SGD e ao Portal de Intranet, incluindo os serviços de migração de dados e de formação e o equipamento de suporte, o INPI procedeu ao lançamento do concurso público internacional n.º 2/2001, ao qual concorreram diversas empresas, processo que foi remetido ao Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia³².

A análise técnica das propostas admitidas a este concurso, adjudicado à Novabase, foi efectuada pela Mentor (do grupo Novabase), conforme se constata pela acta da análise técnica efectuada pelo júri do concurso, a que a equipa teve acesso e que não constava do processo de fiscalização prévia. Mais se realça a importância do parecer técnico da Mentor na escolha do adjudicatário, já que em termos económicos e após a escolha das três melhores propostas³³, os montantes eram os seguintes:

Quadro 11 – Primeiras Três Propostas do Concurso

(em escudos)

Concorrente	Valor	Var.(%)
Accenture (e outros) Proposta variante	497.626.869	25
Novabase proposta base	398.376.635	0
Case (e outros) Proposta variante	403.517.246	1

Fonte: Processo do concurso.

Conforme se constata no quadro seguinte, **a proposta que obteve a melhor classificação foi a proposta base da Novabase (67,1%), seguida das propostas variantes da Accenture e da Case (65,16% e 63,67%, respectivamente). A proposta variante da Novabase apenas recolheu 59,71% da pontuação, ocupando o quarto lugar. Não obstante, foi esta a proposta contratada.**

²⁹ Factura n.º 4, de 31 de Março de 2003, no valor de 3 990\$00 + 5 985\$00 = 9 975\$0 + IVA = 11 870,25.

³⁰ Factura n.º 2003240628, de 15 de Agosto.

³¹ Conforme recibos de vencimentos emitidos pela Mentor IT e pela Imersiva, extraídos do processo n.º 610/04.7TTLSB, da 3.ª Secção do 3.º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa.

³² Processo n.º 3372/2002, visado em recurso pelo Acórdão n.º 40/2003, de 15 de Julho.

³³ De acordo com análise técnica preliminar das propostas admitidas, obtiveram a maior pontuação global tendo por base os factores especificados no programa de concurso.

Quadro 12 – Classificação das Propostas

Proposta	Adequação da proposta (30%)	Preço (20%)	Metodologia (9%)	Solução Técnica (9%)	Requisitos (8%)	Calendário (8%)	Assistência Técnica (8%)	Experiência (8%)	Total
Accenture variante	30	3,26	6,75	6,75	4,00	6,40	4,00	4,00	65,16
Novabase – Proposta Base	30	4,07	6,75	6,75	4,00	7,53	4,00	4,00	67,1
Novabase – Proposta Variante	22,5	4,18	6,75	6,75	4,00	7,53	4,00	4,00	59,71
Case Variante	30	4,02	6,75	4,50	4,00	6,40	4,00	4,00	63,67

Fonte: Processo do concurso.

Tendo em conta os resultados da aplicação dos critérios de adjudicação, o relatório de apreciação das propostas conclui que a adjudicação deveria recair na proposta base da Novabase. Em conformidade, o **Director da DOG**, através da Informação n.º 37/DOG/2002, de 17 de Maio, **deu conhecimento ao CA de que a comissão de análise das propostas indicou** “(...) a proposta base Nova Base como aquela que satisfaz completamente a secção 3 dos requisitos técnicos do projecto (...)”.

Em 17 de Junho seguinte, o mesmo Director propôs ao CA a adjudicação à Novabase, pelo valor de € 1.933.107,90 (valor correspondente à proposta variante da Novabase, classificada em 4.º lugar), **omitindo a que proposta se estava a referir, se à base se à variante, tendo a proposta merecido a concordância daquele órgão em 26 de Junho** (Informação n.º 45/DOG/2002) e **sid**o submetida a **autorização da Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia com a indicação de que a adjudicação se fazia de acordo com o relatório da comissão de análise.**

O contrato foi celebrado em 24 de Julho de 2002, verificando-se pelo seu conteúdo que a proposta adjudicada foi efectivamente a proposta variante da Novabase.

Posteriormente, através da Informação n.º 33/DOG/2003, de 24 de Junho, foram propostos trabalhos adicionais ao contrato adjudicado à Novabase, no valor de € 288.150, o que perfaz o valor total de € 2.221.257,90 adjudicado no âmbito do concurso n.º 2/2001, com base na necessidade do desenvolvimento de um interface e de um subsistema de pesquisas, cuja autorização foi emitida, em 15 de Julho de 2003, pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia.

Em suma,

- ◆ A proposta adjudicada não foi a proposta melhor pontuada nem a indicada pelo júri do concurso, desconhecendo-se os motivos que levaram à escolha da proposta variante e se os mesmos respeitaram os critérios e ponderações fixados no âmbito do concurso;
- ◆ A adjudicação da proposta à Novabase, na sequência da intervenção da Mentor IT como consultor do INPI, a qual indicou como melhor proposta a da empresa do mesmo grupo Novabase, violou as regras da transparência, imparcialidade e concorrência;
- ◆ Foi proposta ao membro do Governo competente uma adjudicação de proposta não seleccionada pelo júri do concurso.

A coordenação e o acompanhamento do projecto do INPI foram efectuadas através de reuniões do Steering³⁴, constituído pelos responsáveis do INPI e da Novabase e presidido pelo Presidente do CA,

³⁴ Grupo de trabalho.



no âmbito das quais foram analisados e discutidos os assuntos relativos ao projecto e tomadas as decisões relevantes que, nomeadamente, conduziram ao acréscimo de custos que o INPI teve de suportar com a execução do projecto.

8.4.3.4.2 – Perito em COBOL

Na acta da reunião do Steering, de 6 de Dezembro de 2002, escreveu-se: “(...) Foi referido que existem regras de negócio que aparentemente só o código Cobol conhece (...). Ficou acordado que a Novabase recrutará para o INPI um técnico capaz de ler o Cobol AS 400 e sintetizar numa especificação o que este faz. Este técnico deverá acompanhar toda a fase de especificação e construção da solução, o que deve representar os meses de Dezembro, Janeiro e Fevereiro”³⁵.

Através da Informação n.º 17/DIF/2003, de 27 de Novembro, foi proposto o pagamento dos custos com o levantamento das regras de processamento e negócio incluídas no código fonte dos programas Cobol/AS 400 do sistema informático do INPI, materializados na contratação de um perito, cujos custos foram partilhados ente o Instituto e a Novabase, o que se traduziu numa despesa pública de € 142.456,69, IVA incluído, facturada pela Novabase.

O ajuste directo foi proposto ao abrigo do artigo 86.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo Presidente do INPI, ratificado em reunião do CA, de 17 de Dezembro de 2003.

Da análise do respectivo processo ressalta o seguinte:

- ◆ O trabalho foi iniciado em Dezembro de 2002³⁶ e completado em 15 de Outubro de 2003, tendo facturação mensal. Em 31 de Dezembro de 2003, foram emitidas notas de crédito a anular a referida facturação mensal e emitida uma nova factura pelo valor global, com o objectivo de regularizar o procedimento administrativo, ou seja, **o trabalho foi realizado e facturado antes da adjudicação e correspondente cabimentação;**
- ◆ Não foi celebrado o devido contrato escrito, nem dispensada a sua celebração, conforme impunham os artigos 59.º e 60.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho;
- ◆ Atendendo ao valor, deveria ter sido realizado procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, não se encontrando fundamentação de facto que justifique a alegada urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis não imputáveis à entidade adjudicante, conforme o exige a norma invocada;
- ◆ Pelo contrário, as referidas regras implementadas nos programas Cobol deveriam fazer parte dos dossiers de análise e dos respectivos programas, pelo que deveriam estar devidamente actualizados, circunstância imputável ao INPI. Por outro lado, a realização deste trabalho por um técnico recrutado pela Novabase não colhe, porque o mencionado levantamento das regras poderia ter sido feito por qualquer outro técnico de informática com conhecimentos em Cobol, não havendo por conseguinte enquadramento legal para se ter procedido ao ajuste directo à Novabase.
- ◆ Analisados os processos relativos à adjudicação de produtos e serviços informáticos à Novabase, verificou-se que a proposta desta empresa relativa ao fornecimento e

³⁵ Acta de 16 de Dezembro de 2002.

³⁶ Conforme decisão tomada na reunião do Steering.

desenvolvimento do sistema Phonix – Ref. 2003 – AP – 017 -10, de 17 de Julho de 2003 (adicional ao contrato n.º 16/2002 celebrado na sequência do concurso 2/2001 atrás referido) incluía trabalhos de reengenharia fonética (Cobol) com um planeamento previsto de 25 dias.

Questionados sobre o assunto, no âmbito dos trabalhos de auditoria, o CA do INPI argumentou: “A necessidade de contratação de um técnico de Cobol resultou de o facto de as regras de negócio, a serem construídas no novo sistema, residirem no código Cobol do sistema AS/400 e não em documentação de apoio como estava previsto na proposta. Não existindo no INPI competência nesta área, tornou-se necessário a contratação de um técnico especializado em linguagem Cobol e capaz de ler e traduzir em especificação as regras do negócio.

Foi acordado em steering que a responsabilidade da não previsão desta necessidade deveria ser partilhada entre as partes, pelo que os custos foram suportados em partes iguais”.

O argumento não colhe. Da análise da proposta relativa aos trabalhos adicionais, atrás mencionada, extrai-se que a fase de análise era composta por duas grandes áreas de especificação, sendo a primeira a da “Reengenharia Fonética: análise, levantamento e especificação dos requisitos que compõem o actual algoritmo fonético do INPI, com o objectivo de implementar na nova solução. No final desta tarefa, será elaborado um documento de especificação do algoritmo fonético a implementar”. **Nos documentos fornecidos aos auditores nada indicava que a Novabase desconhecesse que as regras de negócio só existiam em código Cobol; pelo contrário, a proposta aludia justamente à reengenharia fonética Cobol.**

Acresce que a mesma proposta, sublinhe-se que já se tratava de um adicional, apresentava o preço de € 185.000 para o desenvolvimento da totalidade do sistema, valor que dista substancialmente do valor pago apenas pela reengenharia fonética (€ 119.711,50), tendo em conta que este último foi partilhado com a Novabase (€ 119.711,50, X 2 = € 239.423).

Conclui-se que os serviços em causa se encontravam previstos na mencionada proposta da Novabase e, por conseguinte, os desvios ou eventuais erros de orçamentação eram da responsabilidade da proponente.

Em síntese, foi paga à empresa Novabase a quantia de € 142.456,69, com IVA incluído, por trabalhos já anteriormente adjudicados e pagos no âmbito do contrato adicional ao contrato n.º 16/2002. Independentemente deste facto, a adjudicação não obedeceu às regras de contratação pública. Acresce que a realização dos trabalhos antecedeu a adjudicação e a respectiva contabilização foi efectuada à posterior.

Na sua resposta, em sede de contraditório, o INPI esclareceu:

“(…) Convirá, aliás, informar que a equipa da NOVABASE e a do INPI dispunham de técnicos com suficiente domínio da linguagem de programação COBOL/400 e com conhecimento suficiente da plataforma AS/400. Foi apenas o volume do trabalho envolvido na extracção das regras de negócio, materializadas no “software” COBOL/400 usado nessa plataforma do antigo SI, que levou à decisão de contratação do referido perito e à partilha dos custos envolvidos.

Esse volume de trabalho foi muito subestimado pela NOVABASE, que terá julgado as referidas regras directamente dedutíveis de uma análise clássica aos processos de trabalho do INPI (...).

Fica, assim, prejudicada a tese da equipa de auditores de que a necessidade de «traduzir» código COBOL/400 fosse um dado adquirido pela NOVABASE e pelo INPI logo no momento da adjudicação da proposta, pelo menos na extensão em que se revelou tal



necessidade. Também parece prejudicada a tese de que a responsabilidade por essa má avaliação fosse exclusivamente da NOVABASE, dada a não existência de documentação por parte do INPI, já referida”.

Os argumentos aduzidos pelo Instituto nada trazem de novo. Com efeito, apenas se pode reiterar que se tratava de um eventual erro de orçamentação por parte da Novabase, não se descurando o aspecto de que se tratava de um adicional ao contrato inicial que surgiu na sequência dos trabalhos já em desenvolvimento.

No que respeita ao domínio da linguagem de programação Cobol/400, criou-se a dúvida sobre a sua existência no INPI, já que o CA, no decurso da auditoria, afirmou a sua inexistência.

Esta situação é susceptível de constituir um pagamento indevido por ilegal e causador de dano para o Estado, incorrendo os responsáveis em eventual responsabilidade financeira reintegratória cumulável com responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A contratação do perito em Cobol violou, ainda, as regras da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, por não ter sido efectuado procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio e por não ter sido celebrado contrato escrito, o que é passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

8.4.3.4.3 – Manutenção do Software desenvolvido pela Novabase – correctiva e evolutiva

Com a data de 2 de Junho de 2004, o INPI procedeu à assinatura de um contrato com a Novabase, com o objectivo de adquirir serviços de manutenção correctiva ao sistema de informação da propriedade industrial, pela quantia de € 321.300, IVA incluído, com início da produção de efeitos à data da assinatura e com a duração de 4 meses, podendo ser renovado desde que as partes nisso manifestassem interesse.

A celebração do contrato foi precedida da Informação n.º 20/DOG/2004, de 28 de Maio, sobre a qual o CA autorizou a respectiva adjudicação e despesa, em 2 de Junho.

Não obstante, verificou-se pelos documentos de despesa que, em 31 de Maio de 2004, ou seja, em data anterior à autorização da despesa e à celebração do contrato, a Novabase havia já emitido a factura relativa ao “contrato de manutenção correctiva acordado com o INPI” (factura n.º 2004240394).

A identificada factura deu origem à nota de crédito n.º 4104240046, de 7 de Junho de 2004, onde se explica que foi “produzida com data de 31 de Maio de 2004, quando deveria ser datada de 7 de Junho de 2004”; a factura efectivamente paga (n.º 2004240425) foi emitida na data solicitada.

Salienta-se que a acta da reunião do Steering, de 13 de Janeiro de 2003, no ponto 9, refere, quanto ao controlo de facturação, que ficou acordada uma reunião para dia 14/1, às 10h, entre o representante do departamento financeiro e o representante comercial da Novabase para o INPI, para esclarecimento do mapeamento entre as facturas emitidas pela Novabase e as entregas previstas no contrato assinado. Refere-se ainda, na mesma acta, a importância da descrição das facturas coincidir o mais possível com os termos do contrato, dada a necessidade de controlo do Tribunal de Contas, para os investimentos realizados à luz do POSI.

Em 19 de Julho de 2004, foi assinado, entre o INPI e a Novabase, outro contrato respeitante à execução de novas funcionalidades (manutenção evolutiva), a realizar no sistema de informação da propriedade industrial, pela quantia de € 476.000, IVA incluído, a vigorar a partir da data da assinatura e por um período de 6 meses, renovável automaticamente, salvo denúncia.

De acordo com o clausulado em ambos os contratos, o pagamento era devido à data das respectivas assinaturas.

Ora, verificou-se que, no âmbito do concurso público n.º 2/2001, no capítulo 14 da proposta adjudicada à Novabase, se encontrava previsto que o valor do contrato de manutenção base era de 12% do valor global do sistema proposto, ou seja, € 88.850,32³⁷.

Ainda no âmbito do concurso, a Novabase comprometeu-se a prestar uma garantia de base contra erros do sistema, com a duração de 1 ano contado a partir da data de aceitação da versão final da solução completa (clausula 12.ª do contrato); a aceitação definitiva do projecto foi efectuada em 15 de Março de 2004 (1718 – Projecto_ RESII), estabelecendo-se no documento termos e condições que comprovam que **foi aceite sem que os trabalhos estivessem concluídos.**

Tendo o software sido aceite na referida data de 15 Março de 2004, beneficiava, de acordo com o contrato, de um período de um ano de garantia. Verificou-se, porém, que, **não sendo devido antes de decorrido o prazo de garantia, o INPI contratou e pagou manutenção correctiva, no valor de € 321.300.**

De referir que, em 2005, foi contratada com a Novabase manutenção correctiva e evolutiva, cujo valor ascende a € 297.500, pelo prazo de um ano, valor substancialmente inferior aos contratos assinados em 2004, que perfaziam um total de € 797.000, tendo sido contratualizados valores em média inferiores, em cerca de € 113,3 mil/mês, aproximando-se agora do custo mensal definido no contrato de fornecimento de software.

No decurso do desenvolvimento dos trabalhos da auditoria não foram esclarecidos os motivos subjacentes à diferença de valores entre a manutenção evolutiva contratada em 2004 e a contratada em 2005, não existindo evidências que permitissem concluir que o montante pago ou a pagar tivesse por contrapartida outros serviços prestados ao INPI.

Ainda no que toca aos custos das manutenções correctiva e evolutiva aqui em causa, a acta, de 22 de Janeiro de 2003, da reunião do Steering, refere que o Presidente do CA “(...) manifestou algum desconforto relativamente aos valores da manutenção anual propostos pela Novabase (...)”.

Nas suas alegações, o INPI veio afirmar que “(...) os trabalhos da chamada «manutenção correctiva» nada tiveram a ver com o tipo de erros cobertos pela garantia contratual (...)”, acrescentando que, em Março de 2004, “(...) tecnicamente o projecto estaria concluído, devendo proceder-se à respectiva aceitação definitiva”.

No entanto, continua o Instituto, “(...) o sistema informático produzido não preenchia todas as funcionalidades que os utilizadores nele desejavam ver espelhadas (...)”. Assim, conclui, “(...) a aplicação taxativa do clausulado contratual arriscava, por isso, à aceitação de um sistema que, embora operacional no sentido estrito do termo, não servia ao INPI para os objectivos a que se propusera com o projecto e fundamentais para o cumprimento eficiente da sua missão (...)”.

³⁷ Valor inicial mais valor do adicional - € 2.221.257,90 x 12% /12 meses x 4 meses).



Por isso “a equipa do INPI, colocada perante esta perspectiva, preferiu afastar o eminente fracasso e tomar medidas correctivas, refazendo os Cadernos de Especificações e sancionando o conseqüente desenvolvimento adicional necessário para garantir o sucesso do projecto (...)”.

No que respeita à manutenção evolutiva, alegou o INPI que “(...) esta reflecte, por sua vez, a existência de clara falta de domínio por parte do INPI da tecnologia do novo sistema informático implementado, conjugada com a acelerada mudança do seu papel no contexto económico e social do próprio Sistema de Propriedade Industrial a nível internacional (...)”. Por isso, acrescentou, “a atitude natural foi a de tentar assegurar serviços de desenvolvimento executados pela empresa que produziu o SI (...)”.

Quanto a estes aspectos, o Tribunal não pode deixar de notar que apenas em fase de contraditório o INPI veio admitir que os valores pagos em manutenção correctiva e evolutiva não corresponderam a manutenção, contrariamente ao constante dos contratos assinados com a Novabase e por montantes superiores aos previstos no contrato inicial, mas sim ao desenvolvimento de novas funcionalidades, não contempladas inicialmente.

Na versão dos factos agora apresentada, o desenvolvimento das novas funcionalidades deveria ter-se materializado ou em contrato autónomo, com o objecto devidamente definido, de acordo com os serviços que se pretendiam contratar, e não outros, sujeito ao procedimento pré-contratual adequado, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, e à fiscalização prévia do TC, ou deveria ter sido formalizado em contrato adicional ao contrato inicial celebrado com a Novabase, caso os serviços a contratar e as circunstâncias específicas permitissem o seu enquadramento como tal, também, neste caso, sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal.

A ausência de procedimentos pré-contratuais e a não remessa do processo para fiscalização prévia é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

8.4.3.4.4 – Outras Adjudicações

Para além das contratações supra referidas, foram identificadas outras adjudicações à Novabase.

Entre estas, salienta-se que, em 2 de Junho de 2004, foram adjudicados, por ajuste directo, à Novabase **equipamentos informáticos**, no valor de € 149.992,35, a que acresce o IVA, sem que na proposta de aquisição, vertida na Informação n.º 9/DIF/2004, de 26 de Maio, sejam invocados fundamentos de facto e de direito que o permitissem, nos termos do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

O procedimento adequado, em função do valor, era o do concurso público. A violação das regras da contratação pública configura uma eventual infracção financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, alegou o INPI que “(...) o Disk Virtual Array suportando os dados do SGPI e do SGD se encontrava com uma percentagem de ocupação de 90%, ou seja, muito próximo da saturação, o que tornava provável a paragem intempestiva do SI” (...) e que “esta invocação da extrema urgência não é uma figura de retórica na informação, mas sim o espelho de uma situação crítica, imprevisível, mas bem real”.

E acrescentou:

“Acresce que a aquisição envolveu uma componente, esmagadoramente maioritária, de material que apenas pode ser adquirido a um fabricante específico (...) sendo a empresa adjudicatária Agente Autorizado desse fornecedor (...)”.

Ainda que se admitisse a situação invocada e a sua urgência, não foram obtidas as necessárias autorizações para a dispensa de concurso, designadamente, neste caso, a aprovação pelo Ministro da tutela, conforme dispõe o artigo 79.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99.

Através do concurso público n.º 2/2002, foi também adjudicada à Novabase a **implementação de uma plataforma de portal Internet**, pelo valor total de € 203.300, a que acresce o IVA.

Em 2003, foi adjudicado à Novabase o fornecimento de serviços de **manutenção da arquitectura de segurança**, que teve por base um ajuste directo no montante de € 31.986, excluindo o IVA (Informação n.º 78/DOG/2003, de 22 de Novembro).

A proposta desta aquisição teve por base a Informação n.º 25/DIF/2001, de 11 de Outubro, onde se propunha a **adjudicação** de uma solução de segurança informática para a defesa do perímetro do INPI à Novabase, pelo valor de **12.967.000\$00** (€ 64.679.12), excluindo o IVA, na sequência de invocada consulta ao mercado, tendo sido seleccionada a proposta daquela empresa **com fundamento na análise técnica efectuada pelo consultor Mentor IT (do grupo empresarial da adjudicatária), verificando-se, também neste caso, a falta de transparência e imparcialidade nas escolhas dos contratantes.**

Realça-se o facto desta manutenção corresponder aproximadamente a 50% do custo do software instalado, não se detectando, pela análise do relatório elaborado pela Mentor sobre a proposta inicial, qualquer referência ao custo com a manutenção do referido software.

No âmbito do contraditório, o INPI veio alegar que *“(...) a proposta seleccionada para adjudicação foi a economicamente mais favorável e que a equipa do INPI se fundamentou na sua própria análise técnica, cujas conclusões estiveram de acordo, sem dúvida, com as do consultor Mentor IT”.*

Todavia, uma leitura atenta da Informação n.º 25/DIF/2001, de 11 de Outubro, e de acordo com a documentação constante do processo de aquisição facultado no âmbito da auditoria, impõe a conclusão de que a única análise técnica, no verdadeiro sentido da expressão, foi a da Mentor IT, já que o subscritor da supra mencionada Informação refere apenas *“(...) Estou de acordo com os pontos de vista técnicos apresentados pela Mentor IT”*, e não existe nenhuma evidência de outra apreciação técnica.

8.4.3.4.5 – Súmula das Observações das Aquisições na Área da Informática

O INPI comprometeu a transparência do projecto informático a partir do momento em que permitiu que a empresa que desenvolveu o Plano Director de Sistemas prestasse serviços como consultor técnico e se pronunciasse sobre as propostas apresentadas a concurso e sobre outras adjudicações em que era concorrente empresa do mesmo grupo, desvirtuando todos os princípios subjacentes à contratação pública.

Ao aceitar o modelo de gestão proposto, em que o acompanhamento do projecto de informatização e correspondentes linhas de orientação eram analisadas e decididas no âmbito de um grupo de trabalho (o Steering), composto por elementos do INPI e da Novabase, ambas as partes passaram a co-responsabilizar-se pelo desenvolvimento do software, diluindo-se as



responsabilidades pela execução do projecto e passando a Novabase a fazer parte do controlo do processo de informatização.

Pela análise dos documentos da amostra e/ou processos e respectiva extensão, constatou-se que o elevado montante, aproximadamente de € 5 milhões, pago à Novabase, no período de 2002 a 2005, não foi alheio à perda de poder negocial e à co-responsabilização do INPI no desenvolvimento do projecto aliada à sua dependência técnica perante a Novabase.

O resultado económico de 2003 e seguintes, assim como o saldo de gerência, perante os factos referidos, poderá encontrar-se afectado negativamente, não sendo possível quantificar o impacto nas demonstrações financeiras dos investimentos efectuados em hardware e software. Não se pode desta forma emitir qualquer opinião acerca do verdadeiro valor do imobilizado, o que se irá reflectir nos resultados futuros do Instituto, via amortizações.

Realça-se a dificuldade com que a equipa se deparou em reconstituir os processos administrativos relativos às aquisições de bens e serviços informáticos, tendo em conta as deficiências no sistema de controlo interno e contabilístico e a ausência, em muitos casos, de referências cruzadas entre documentos de despesa e os processos de aquisição, parte deles com deficiências instrutórias.

Acresce que a intervenção indiscriminada das empresas do grupo Novabase e a falta de clareza nas suas relações com o INPI conduziu à dificuldade em identificar quem prestou o serviço, quem facturou e em que contas de terceiros foram contabilizadas as facturas.

No âmbito do contraditório e quanto ao desenvolvimento do Plano Director de Sistemas, o INPI veio alegar que “(...) não havia quaisquer garantias no momento da elaboração do Plano Director que o INPI iria abrir Concurso para um projecto de desenvolvimento informático, pelo que a escolha da empresa que elaborou o Plano Director não podia ter ameaçado a transparência de um projecto inexistente”.

E acrescentou:

“Continuam os auditores, afirmando que também essa transparência foi comprometida pelo facto de ter a mesma Mentor IT feito, posteriormente, a análise das propostas do Concurso Público para a implementação do projecto informático. Houve aqui, de facto, um erro do INPI, que é necessário admitir. (...)

Finalmente, os auditores contestam o modelo de acompanhamento do projecto informático através de Reuniões de uma Comissão de Steering da qual fazia parte a empresa implementadora. Terá havido, certamente, um equívoco, pois a empresa implementadora não fazia parte daquela Comissão (...). Nunca, em momento nenhum, qualquer elemento da empresa implementadora pertenceu à Comissão de Steering”.

No que toca ao Plano Director de Sistemas, reitera-se que não foram facultados à equipa de auditoria elementos que permitissem identificar os procedimentos prévios à respectiva adjudicação.

No que concerne à transparência do projecto informático, as alegações produzidas pelo INPI não acrescentam nada de novo, já que se admite ter existido um erro ao terem permitido que a empresa Mentor IT fosse consultora no âmbito do concurso em que era proponente, e mais tarde adjudicatária, uma empresa do mesmo grupo, situação recorrente em outras adjudicações.

Quanto à composição do Steering, o INPI, em resposta a diversas questões colocadas pela equipa de auditoria e através de ofício subscrito pelo próprio CA, indicou a composição do Steering, da qual

consta, como membro, o Partner da Novabase para a Administração Pública, o que é confirmado pela leitura das actas das reuniões do Steering, nas quais se encontravam sempre presentes elementos da Novabase.

8.4.4 – Empreitada no edifício sede do INPI

De acordo a Informação n.º 6/DOG/2002, de 17 de Janeiro, na sequência da denúncia do contrato de arrendamento existente entre o INPI e a Câmara dos Despachantes Oficiais, relativo ao edifício sito na Rua Instituto Virgílio Machado, tornou-se necessário proceder à reinstalação dos serviços que ocupavam aquele edifício, tendo sido proposta a realização de obras no edifício sede do INPI destinadas ao aproveitamento do espaço ainda disponível.

Nestas circunstâncias, de acordo com o despacho exarado na mesma Informação, em 1 de Fevereiro de 2002, o CA deliberou fazer obras para aproveitamento do sótão, maximização do espaço exterior junto à sala dos motoristas e reconversão dos lavabos dos dirigentes, mandatando a DOG para preparar os procedimentos necessários para iniciar as obras de adaptação, a partir de 15 de Fevereiro, nomeadamente no que se refere ao “(...) arranjo do sótão nos termos propostos pelo arquitecto da DGEMN com serventia exterior (...)” e a “(...) identificar uma empresa que execute as obras dentro dos preços indicados pela DGEMN num prazo de 2 meses”.

Por deliberação de 6 de Março de 2002, o CA autorizou a adjudicação da obra com base na Informação n.º 18/DOG/2002, de 26 de Fevereiro, onde se refere que o espaço foi visitado pelos técnicos da DGEMN e por empresas de construção civil acreditadas junto daquela Direcção-Geral e que a empresa Camilo de Amorim, Construções Civis, Lda, foi a que se dispôs a executar a obra nos prazos impostos (3 meses), propondo-se a adjudicação à referida empresa pela quantia de € 169.486,13, a que acresce IVA, ficando a obra sujeita ao controlo e fiscalização da DGEMN.

Através da Informação n.º 42/DOG/2002, de 28 de Maio, os serviços propuseram a substituição do orçamento inicial por novo orçamento, no valor de € 270.213,38, e a realização de trabalhos de substituição integral da cobertura, pela quantia de € 52.850,00, qualificando ambos como decorrentes de trabalhos a mais. Esta despesa adicional foi aprovada pela Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia, em 6 de Junho seguinte.

Para além dos referidos custos adicionais, foram ainda executados trabalhos a mais e a menos relativos a instalações eléctricas do sótão, à adaptação de instalações sanitárias a gabinete e a obras na sala de informática, o que levou a que o valor dos trabalhos realizados e pagos tenha ascendido a € 423,8 milhares, o que se traduziu num acréscimo de custo de 110% comparativamente ao orçamento inicial, conforme se constata no quadro seguinte.

As obras decorreram e foram pagas em 2002 e 2003.



Quadro 13 – Trabalhos adjudicados e pagos pelo INPI

(em euros)

Orçamento	Designação	Data	Montante (s/ IVA)	Acréscimo acumulado (%)	Montante (c/ IVA)	Valor Pago
002-LC	Instalação temporária de serviços no piso do sótão (Orçamento Inicial)	20/02/02	169 486,13		198 298,77	-
006-LC	Instalação temporária de serviços no piso do sótão (Orçamento substitutivo)	24/05/02	270 213,38	59	321 553,92	321 553,85
005-LC	Instalação temporária de serviços no piso do sótão – cobertura (Trabalhos a mais)	24/05/05	52 850,00	91	62 891,50	62 891,50
-	Limpeza do sótão		5 357,59	94	6 375,53	6 375,53
324-02LC	Instalação temporária de serviços no piso do sótão (Trabalhos a mais e a menos Instalações eléctricas)	30/09/02	3 711,00	96	4 416,09	4 416,09
324-01LC	Obras na sala de informática, campo das cebolas	30/09/02	13 131,50	104	15 626,49	15 626,49
324-03LC	Adaptação de instalações sanitárias a gabinete	01/10/02	10 875,83	110	12 942,24	12 942,24
Total adjudicado			356 139,30	110	423 805,77	423 805,70

Fonte: Orçamentos apresentados por Camilo Amorim e facturas pagas pelo INPI.

Face ao desvio existente entre o montante inicialmente adjudicado e o valor final dos trabalhos realizados, bem como à ausência de procedimentos pré-contratuais adequados, julgou-se oportuno efectuar testes substantivos em alguns itens dos orçamentos apresentados pelo empreiteiro, representativos de 42% dos trabalhos adjudicados e pagos.

Note-se que as descrições dos orçamentos eram vagas e alguns itens não se encontravam quantificados, não sendo, por isso, susceptíveis de medição.

Os testes substantivos consistiram na realização de medições das quantidades facturadas de acordo com os autos de medição apresentados pelo empreiteiro e incidiram sobre os trabalhos identificados pelo representante do INPI como realizados no âmbito das empreitadas de remodelação do sótão e de reparação da cobertura do edifício sede do Instituto. As medições foram efectuadas por perito do TC, na presença dos elementos da equipa de auditoria e de um representante do CA. Apesar de sugerida, não se verificou a presença de um representante do empreiteiro.

Quadro 14 – Quadro comparativo entre o orçado/pago e as medições efectuadas

Itens	Autos de medição				Medição efectuada	
	Quant.	UN	Preço Unitário (€)	Valor (€)	Quant.	Valor (€)
Orçamento – 006 – LC						
Fornecimento e colocação de placas de poliestireno expandido, do tipo Roofmate	450,00	m ²	13,97	6 286,50	201,25	2 811,46
Fornecimento e assentamento de estrutura de madeira para apoio das placas em Pladur	450,00	m ²	7,98	3 591,00	293,26	2 340,21
Fornecimento e assentamento de placas em Pladur, incluindo betumagem de juntas	450,00	m ²	28,93	13 018,50	293,26	8 484,01
Execução de divisórias em Pladur, incluindo betumagem de juntas	240,00	m ²	54,87	13 168,80	204,76	11 235,18
Fornecimento e montagem de pavimento sobrelevado constituído por barrotes de madeira 10x7, cobertos a contraplacado e forrada a régua de madeira revestida a PVC	260,00	m ²	99,00	25 740,00	181,82	18 000,18
Pintura a tinta plástica de placas em Pladur, nas demãos necessárias a um bom acabamento	450,00	m ²	4,24	1 908,00	693,85	2 941,92

Itens	Autos de medição				Medição efectuada	
	Quant.	UN	Preço Unitário (€)	Valor (€)	Quant.	Valor (€)
Execução de protecção à escada exterior, com chapas Termoclear, assentes sobre estrutura metálica própria, incluindo clarabóia de entrada no sótão	160,00	m ²	209,00	33 440,00	24,73	5 168,57
SUB TOTAL				97 152,80		50 981,54
Orçamento – 005 – LC						
Desmorte de telha Marselha, apeamento e remoção a vazadouro	600,00	m ²	4,00	2 400,00	511,08	2 044,32
Fornecimento e montagem de sarrafões 5x5, de apoio à subtelha Onduline	600,00	m ²	6,00	3 600,00	492,45	2 954,70
Fornecimento e montagem de subtelha Onduline, incluindo todos os remates e acessórios necessários	600,00	m ²	18,00	10 800,00	492,45	8 864,10
Fornecimento e montagem de ripado para assentamento de telha	600,00	m ²	5,00	3 000,00	492,45	2 462,25
Fornecimento e assentamento de telha cerâmica idêntica à existente, incluindo todos os remates e cortes necessários	600,00	m ²	34,00	20 400,00	511,08	17 376,72
Fornecimento e assentamento de zinco n.º12 em caleiras e algerozes, com 1 m de desenvolvimento, incluindo todas as soldaduras necessárias	230,00	ml	55,00	12 650,00	114,80	6 314,00
SUB TOTAL				52 850,00		40 016,09
TOTAL				150 002,80		90 997,62

Da leitura do quadro supra constata-se que **foram pagos, nestes itens, trabalhos não realizados no valor de € 59.005,18** (aos quais acresce IVA), correspondente a 39% dos trabalhos sujeitos a verificação/medição e a 17% do total facturado e pago ao empreiteiro. Não foi obtida justificação para esta divergência.

Assim, constata-se que o valor de € 59.005,18 foi indevidamente pago, o que é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória, cumulável com a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Da análise da informação disponibilizada resulta o seguinte:

A obra foi adjudicada por ajuste directo, não havendo evidências no processo de que tenha sido dispensada a realização de concurso público a que o INPI estaria obrigado nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. De igual forma, **não há evidência de que o contrato tenha sido reduzido a escrito** ou que tenha sido dispensada a sua celebração, nos termos conjugados do artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 59/99 e do artigo 59.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99.

Mais acresce que os motivos que conduziram à realização da obra não se concretizaram, já que o INPI mantém ainda serviços instalados no edifício da Câmara dos Despachantes Oficiais, e o prazo de 2 meses, indicado no despacho do CA de 1 de Fevereiro de 2002, foi largamente ultrapassado, tendo as obras sido prolongadas por 2003.

A este propósito, argumentou o INPI, em sede contraditório, que “(...) o procedimento de urgência, adoptado então pelo INPI para o realojamento dos seus colaboradores no edifício-sede, se encontra claramente justificado e não conseguimos vislumbrar em que medida o não exercício posterior do proprietário da exigência da entrega das instalações, poderá negar a urgência existente à data”.

Não se contesta a urgência invocada, mas, na realidade, o Instituto não despoletou os procedimentos inerentes à dispensa da realização de concurso, conforme previsto na lei, designadamente, no artigo



205º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 197/99, ou seja, a aprovação prévia do tipo de procedimento pelo respectivo ministro, atendendo a que o valor em causa excedia o limite fixado de 20.000 contos (€ 99.759,58), encontrando-se inicialmente avaliadas as obras em 32.000 contos (€ 159.615,33).

Acresce que, na Informação n.º 6/DOG/2002, de 17 de Janeiro, se admitia que, “(...) dada a natureza das obras que é necessário efectuar no “sótão”, naturalmente as mais demoradas, é previsível que o processo de mudança não se finalize até 31 de Março, o que implica negociação com os representantes da CDO para prolongamento do contrato em, pelo menos, mais 3 meses”. Desconhece-se ainda a data em que foi acordado verbalmente com a Câmara dos Despachantes Oficiais a permanência da ocupação das instalações, se antes, durante ou após a realização das obras.

O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, no seu artigo 136.º, n.º 1, alínea c), permite o ajuste directo independentemente do valor quando, por motivo de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos público, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra.

A ausência do procedimento prévio adequado, em violação do artigo 58.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99, e a não celebração de contrato escrito, em desconformidade com o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 197/99, é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Devido ao facto da não orçamentação de qualquer importância na rubrica 07.01.03 (aquisição de bens de capital – investimentos – edifícios), os encargos efectuados com as obras, em 2003, foram incorrectamente levados à rubrica 02.02.25 (aquisição de bens e serviços - aquisição de serviços – outros serviços), o que viola o disposto no artigo 42.º, n.º 6, alínea b), da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) e no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, facto que é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Não foram fornecidos ou localizados no INPI elementos essenciais para o controlo da execução da empreitada, de que relevam as medições detalhadas do projecto, o caderno de encargos, a autorização administrativa ou o licenciamento da obra, termo(s) de responsabilidade do(s) projectista(s) pelo(s) projecto(s) e pela execução, o certificado de empreiteiro inscrito no IMOPPI³⁸, o auto de consignação, os autos de recepção provisória e definitiva e o contrato de empreitada reduzido a escrito.

Foram entregues elementos de projecto (peças escritas e desenhadas) relativas à remodelação do sótão (para além do projecto de AVAC), mas não foi entregue à equipa o projecto da escada exterior de acesso que, dada a sua natureza, deveria incluir projecto de estabilidade.

As facturas, com uma excepção³⁹, foram acompanhadas de autos de medição, os quais foram assinados apenas pelo empreiteiro, **não havendo evidências da intervenção da fiscalização da obra**.

Considerando o conteúdo das Informações n.ºs 6 e 18/DOG/2002, que apontam a DGEMN como entidade interveniente nas obras, designadamente como responsável pelo estudo e fiscalização das obras de adaptação do sótão, e o facto de não terem sido fornecidos documentos comprovativos da sua

³⁸ O empreiteiro Camilo de Amorim é actualmente titular de alvará, encontrando-se inscrito no IMOPPI.

³⁹ Factura relativa a trabalhos de limpeza do sótão.

actuação, foi contactada aquela Direcção-Geral no sentido de se conhecer a sua real intervenção nas obras realizadas no INPI.

Em resposta, o Director-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais veio dizer que, “(...) *embora se façam referências, nas informações internas e no despacho do Conselho de Administração do INPI ao contributo desta Direcção-Geral e dos seus técnicos, na elaboração de estudos, no controlo e fiscalização de obras e na acreditação de empresas, acreditação a que obviamente não procedemos (...) a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais não teve a nenhum título qualquer intervenção no processo*”.

Refira-se, porém, o facto de terem sido pagos, em 2003, a um Arquitecto (profissional liberal) um total de € 11.662,00 pelo “(...) *estudo das diversas soluções arquitectónicas (...) e o acompanhamento da execução das respectivas obras*”.

Sobre esta prestação de serviços, esclareceu o INPI, nas suas alegações, que se socorreu “(...) *de dois técnicos especialistas conhecedores da infra-estrutura do edifício-sede, um arquitecto e um engenheiro que já tinham anteriormente, como elementos da DGMN, acompanhado as obras de remodelação do referido edifício, executadas em 1995/6. A estes técnicos foram pagos honorários*”. O Instituto elucida, ainda, que a contratação não foi efectuada no quadro da DGMN.

8.5 – Procedimentos de adjudicação

Dos 43 documentos de despesa seleccionados no âmbito da amostra (excluindo os respeitantes às rubricas de despesa de pessoal), 31 corresponderam a documentos respeitantes a pagamentos efectuados ao abrigo de contratos sujeitos às regras da contratação pública.

A análise desses 31 documentos conduziu ao exame de 25 contratações diferentes⁴⁰, com base nas quais se procedeu à verificação do cumprimento da legalidade e regularidade da contratação pública, designadamente, face aos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março.

Constatou-se que das 25 contratações apenas 3 foram precedidas de concurso público, um deles de âmbito internacional, uma foi precedida de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio e 21 foram efectuadas por ajuste directo.

Verificou-se, assim, que dos procedimentos de adjudicação adoptados pelo INPI 84% corresponderam a ajustes directos, dos quais 71,4% não corresponderam ao procedimento devido em função dos valores em causa.

Sobre esta análise, salientou o INPI, na sua resposta, no âmbito do contraditório, que “*em 2003, em que o montante do investimento em bens e serviços de informática foi de 1.566.176 €, o procedimento por concurso público representou 70,1% e o ajuste directo 29,9% (...)*”.

A análise efectuada pelo INPI, que levou em conta apenas os procedimentos adoptados na aquisição de bens e serviços de informática e tomando em conta o valor total adjudicado, não infirma a conclusão obtida no âmbito da amostra de que o concurso público constituiu o procedimento de excepção.

Sublinha-se o facto de que o valor dos pagamentos efectuados em 2003, nas rubricas de equipamento e software de informática, foi de € 2.627.328,60 (cfr. Quadro 10), e não de € 1.566.176.

⁴⁰ Excluindo-se os arrendamentos e os telefones fixos da Portugal Telecom;



Ainda assim, e apesar do contrato com maior expressão financeira ter sido precedido do procedimento adequado, verificou-se que as regras da concorrência não funcionaram na sua plenitude, dado que interveio na análise das propostas uma empresa do grupo da adjudicatária (Mentor IT).

Dos ajustes directos efectuados independentemente do valor, 5 poderiam corresponder à realização de concurso público, caso tivesse sido considerado o valor global em causa, estimado de acordo com as regras constantes no Decreto-Lei n.º 197/99. Refira-se, a este propósito, que as empresas que asseguram a limpeza de instalações e a segurança o fazem há mais do que um ano, sem que tivesse sido realizado concurso que abrangesse o período em causa, existindo contratos independentes celebrados com as empresas por cada edifício ou dependência, sem que seja evidente fundamento para tal. Verificou-se a mesma situação na locação de equipamento informático.

No que toca aos serviços de limpeza e segurança, argumentou o INPI, nas suas alegações, em sede de contraditório, que optou pela “(...) *separação por edifícios, de forma a obstar que a sempre possível cessação do uso das instalações arrendadas (...) provoque a cessação do contrato de todos os edifícios*”.

Este argumento não colhe, dado que nada obstava a que o contrato contemplasse no seu clausulado essas circunstâncias, ou o concurso previsse a celebração de vários contratos, conforme a intenção do Instituto.

Referiu ainda o INPI, no mesmo âmbito, que a Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação “(...) *está a negociar, desde 2004, para todo o Ministério, diversos contratos, onde se incluem os de limpeza e de vigilância*”.

Em alguns casos, ainda que fossem invocados certos procedimentos, não foram encontradas evidências da realização das formalidades necessárias.

De uma forma geral, os ajustes directos independentemente do valor não se encontram fundamentados de facto, limitando-se à invocação, em parte dos casos, de uma disposição legal.

Em síntese, o INPI utilizou sistematicamente o ajuste directo como forma de contratação, não obedecendo aos procedimentos devidos em função dos valores das contratações, não observando, assim, os regimes jurídicos constantes dos Decretos – Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, e, conseqüentemente, violando as normas e princípios que orientam a contratação pública, nomeadamente, da legalidade, da concorrência, da transparência, da imparcialidade e da igualdade.

No contraditório, o INPI informou que “(...) *está em fase de análise a introdução de novos instrumentos com o objectivo de implementar práticas tendentes a um aumento da concorrência e a uma melhoria na negociação, com vista à contínua obtenção de melhores condições de preço, qualidade e prazo*”. E acrescentou: “*Neste âmbito, foi elaborado um Guia de Compras que consiste num Manual de Procedimento que define os objectivos a considerar nas aquisições realizadas pelo Instituto, bem como a implementação de novas práticas de abordagem da oferta (...)*”.

Neste aspecto, regista-se a intenção do INPI, de implementar boas práticas, salientando-se, todavia, que as mesmas terão de acolher e respeitar os regimes legais relativos à contratação pública.

8.6 – Opinião sobre as Contas

É opinião do Tribunal, excepto quanto aos aspectos dos ajustamentos que podem revelar-se necessários na rubrica do imobilizado, na sequência da inventariação dos bens em curso em 2003 e do não funcionamento das regras da concorrência, de que as demonstrações financeiras do INPI, do ano de 2003, apresentam de forma verdadeira e apropriada, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica (balanço e demonstração de resultados), os fluxos monetários (mapa de fluxos de caixa) e a execução orçamental (mapas de controlo orçamental da despesa e da receita).

No que respeita à legalidade e regularidade das operações subjacentes, é opinião do Tribunal de que o INPI não cumpriu em geral a regras da contratação pública a que se encontra adstrito, nomeadamente, as normas constantes dos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, nem observava todos os requisitos inerentes à contabilização e realização da despesa enunciados, nomeadamente, no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (cf. pontos 8.4 e 8.5)

9 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo IV**, são devidos emolumentos no montante de € 15.858,00, a suportar pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

10 – DETERMINAÇÕES FINAIS

10.1. O presente Relatório deve ser remetido:

- ◇ Ao Presidente da Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
- ◇ Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e da Inovação;
- ◇ Ao Instituto da Propriedade Industrial;

10.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal, com exclusão do Anexo III.

10.3. Expressa-se ao Presidente do Conselho de Administração do INPI, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

10.4. Regista-se, também, o acolhimento já dado a algumas das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria.



Tribunal de Contas

- 10.5. Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- 10.6. No prazo de seis meses, deverá o Conselho de Administração do INPI informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas neste relatório.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 12 de Janeiro de 2006

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(António José Avérous Mira Crespo)



ANEXO I – COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS

Composição do Conselho de Administração

em 2003

Presidente
Dr. Jaime Serrão Andrez
Vogais
Dr.ª Maria Leonor Mendes da Trindade
Dr. José Paulo Gomes Serrão

em 2005

Presidente
Dr. Jaime Serrão Andrez (de 1 de Janeiro a 11 de Maio)
Dr. António Serge Campinos (a partir de 12 de Maio)
Vogais
Dr.ª Maria Leonor Mendes da Trindade
Dr. José Paulo Gomes Serrão

Composição da Comissão de Fiscalização

em 2003

Presidente
Dr. António José Baeta Tomás
Vogais
Dr. Carlos Alberto Vieira Paisana
“J. Monteiro & Associados – SROC, Ld.ª”, representada pelo Dr. Vítor Batista de Almeida

em 2005

Presidente
Dr. António José Baeta Tomás
Vogais
Dr. Carlos Alberto Vieira Paisana
“Vítor Almeida & Associados, SROC, Ld.ª” representada pelo Dr. Vítor Batista de Almeida

ANEXO II – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS (CONSTANTE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS)

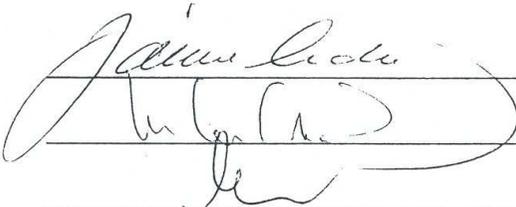
RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS (a)

Designação da entidade INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Período da Gerência de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro 2003

Nome	Situação na entidade	Remuneração líquida anual auferida	Período de responsabilidade a)	Morada b)
Jaime Serrão Andrez	Presidente Conselho Administração	52.136,67		Rua Castro Soromenho nº.6 t/c-c 2795-055 Linda-a-Velha
José Paulo Gomes Serrão	Vogal Conselho Administração	42.959,93		Avº. Dos Missionários nº.24 3º.Esdº. 2735-133 Aqualva - Cacem
Maria Leonor Mendes da Trindade	Vogal Conselho Administração	44.599,97		Rua Bernardo Santarém nº. 13 3º.Drtº. 2795-035 Linda-a-Velha
Jose Maria Lourenço Mauricio	Director Organização Gestão	35.438,86		Rua Prof. Mira Fernandes Lote 9 - 7º.Drtº. 1900-097 Lisboa
Elpidio Codinha Santos	Chefe do Departamento Financeiro	33.704,68		Rua Leopoldo de Almeida nº. 9 5º.B 1750-137 Lisboa

Lisboa, 25 de Março de 2004





ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 17/05-AUDIT
Relatório n.º 2/2006-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Entidade devedora: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,98	0		0,00
Acções na área da residência oficial	88,29	981		86 612,49
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				86 612,49
Emolumentos:				
Limite mínimo (VR) ^{b)}				1 585,80
Limite máximo (VR) ^{c)}				15 858,00
Emolumentos a pagar				15 858,00

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO V – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA



02 12 05 011 INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO

Conselho de Administração

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Ao c/ do Auditor-Coordenador
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

GP391-05

05.12.02

Assunto: *Processo Nº 17/05 - Audit. DA III.1 - Auditoria Financeira ao INPI
Gerência de 2003*

Exmo. Senhor Director-Geral,

No seguimento do vosso ofício de 05.11.15, junto enviamos em anexo Memorando contendo as alegações por parte do INPI ao vosso relatório no Proc. 17/05 - Audit DA III.1.

Com os melhores cumprimentos,

António Campinos
Presidente do CA

C/c. ao Exmo. Sr. Secretário de Estado da Indústria e da Inovação

DGTC 051205 23463



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

**ASSUNTO: ALEGAÇÕES DO INPI AO PROJECTO DE RELATO
DECORRENTE DA AUDITORIA FINANCEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS
AO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – 2003**

Atento o disposto nos artigos 13º e 87º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, solicita a Direcção-Geral do Tribunal de Contas que o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) ofereça as alegações que tiver por convenientes referentes ao salientado no relato de auditoria financeira ao INPI relativa ao ano 2003, enviado ao INPI a 15 de Novembro, em especial no que concerne às recomendações.

O citado relato de auditoria teve como objectivo analisar as contas e a situação financeira de 2003, tendo em vista determinar a exactidão e integralidade das demonstrações financeiras e a verificação da legalidade e regularidade das operações subjacentes às mesmas.

Antes, porém, de nos debruçarmos sobre o vertente relato, *stricto sensu*, não poderíamos deixar de tecer algumas considerações preliminares.

Em primeiro lugar, para relevar os pontos positivos identificados no relato, designadamente:

- a conclusão de que «*as demonstrações financeiras do INPI, relativas ao ano de 2003, apresentam de forma verdadeira e apropriada, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica (balanço e demonstração de resultados), os fluxos monetários (mapa de fluxos de caixa) e a execução orçamental (mapas de controlo orçamental da despesa e da receita).*»; e,



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

- o reconhecimento expresso sobre alterações positivas verificadas a diferentes níveis do quadro de gestão e administrativo do INPI, algumas das quais estavam já em preparação no ano 2003, nomeadamente no que respeita a procedimentos de controlo interno e à publicitação da oferta de trabalho como forma de recrutamento de trabalhadores.

Em segundo lugar, o facto de esta auditoria se revelar particularmente exigente, na medida em que, nalguns casos, analisa factos ocorridos em 2003 avocando legislação posterior.

Em terceiro lugar, para sublinhar o contexto negativo em que o INPI se move desde há alguns anos a esta parte, no que respeita à situação de grandes restrições em termos de satisfação das necessidades de recursos humanos, conforme expressamente se reconhece no relato, o que naturalmente influenciou e influenciou, sobre a capacidade de corrigir de forma célere deficiências e desadequações de procedimentos, nomeadamente em termos de controlo interno e contabilidade. De recordar, aliás, que a auditoria promovida ao INPI pela Inspecção Geral das Finanças, ocorrida, refira-se, simultaneamente à auditoria levada a cabo por este douto Tribunal, salienta esta mesma condicionante, penalizadora da missão do INPI, nomeadamente na actual fase de forte sentido pró-activo junto dos seus diferentes *stakeholders*, no cumprimento dos grandes objectivos estratégicos do país, no âmbito da inovação e da sociedade do conhecimento.

Em quarto lugar, para sublinhar que o INPI sempre considerou e considera que o disposto no Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, não lhe é legalmente aplicável. Trata-se, no que ao INPI toca, de uma posição legalmente circunstanciada, que já foi objecto de exposição junto desse douto Tribunal,



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

muito embora não tenha merecido até à data resposta, o que, em nosso entender, não abona no sentido do cabal e completo esclarecimento desta questão, prejudicando, inclusive muitas das conclusões alcançadas por esse douto Tribunal, sendo que parte do princípio de que este diploma é legalmente aplicável ao INPI.

É neste contexto que o INPI entende por bem reiterar que o disposto no referido diploma não lhe é legalmente aplicável, antes regendo-se este organismo em matéria contratual de realização de obras e de aquisição de bens e serviços pelo direito privado.

Com efeito, a matéria da contratação de bens e serviços cabe, em nosso entender, na remissão para o regime das empresas públicas, ex vi o artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 400/98, de 17 de Dezembro, e o artigo 2.º dos Estatutos do INPI, e encontra justificação no preâmbulo do referido diploma legal atento à necessidade de dotar este organismo da “*flexibilidade funcional que lhe permita maior protagonismo e intervenção a nível nacional*” e responder às “*acrescidas responsabilidades do INPI a nível internacional, conforme se determina no Decreto-Lei n.º 222/96, de 25 de Novembro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Economia*”.

Retira-se, pois, do enquadramento criado, que o INPI possui a natureza de pessoa colectiva de direito público, integrando a administração indirecta do Estado, qualificável como instituto público e, dentro desta categoria, como um serviço personalizado do Estado, que se rege pelo seu estatuto próprio e, naquilo que este não dispuser, pelo regime previsto para as empresas públicas.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

Resulta, pois, claro aplicarem-se ao INPI as regras e procedimentos previstos para as empresas públicas em matéria da contratação, e concretamente os que se prendem com a realização de obras e aquisição de bens e serviços, e não as regras e procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, vigentes para a Administração Pública em geral.

É neste contexto, que todas as conclusões fundamentadas na violação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, resultam prejudicadas.

Convém, contudo, mencionar que muito embora o INPI não se considere legalmente abrangido pelo quadro de obrigações e procedimentos do Decreto-Lei n.º 197/99, reconhece que este diploma constitui uma matriz de trabalho propiciadora de boas práticas de gestão.

É neste quadro que foi decidido, no âmbito do projecto em curso para aplicação de um sistema de qualidade, conforme com a norma NP EN ISSO 9001: 2000, adoptar o regime legal constante daquele diploma como procedimento interno, a partir de Março de 2005. (Anexo 1)

Feitas estas considerações iniciais que julgamos importantes, importa agora oferecer as nossas alegações no tocante às lacunas, insuficiências e imprecisões que carecem de ajustamentos, reformulações e melhorias, relevadas no relato.

A esse propósito e tendo em consideração o muito curto tempo que nos foi facultado para preparar estas alegações, entendemos, de um ponto de vista



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e -

Conselho de Administração

metodológico, abordar cada uma das recomendações respeitantes ao INPI contidas no relato, avocando, sempre que necessário, as conclusões.

Resulta, pois, óbvio que o INPI manifesta toda a disponibilidade para os esclarecimentos adicionais que resultem deste documento.

Assim:

1. Quanto à Evolução da Situação Económica e Financeira

Relativamente à evolução da situação económica e financeira do INPI, é nossa opinião de que a mesma é claramente positiva, o que não resulta infirmado no vertente relato, antes pelo contrário. Para confirmá-lo, bastará sublinhar que no entender dos relatores o «Instituto possui uma boa situação financeira para fazer face aos compromissos de curto prazo e uma boa capacidade de solvência (médio e longo prazo).» (cf. pág. 19).

Relativamente à afirmação de que «O INPI possui uma boa situação económica e financeira tendo, no entanto, nos anos 2002 a 2004, apresentado diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos (cf. ponto 6).» sempre se dirá o seguinte:

A posição de cautela expressa pelo douto Tribunal segundo a qual «a manter-se a tendência de decréscimo nos próximos anos, os proveitos poderão não ser suficientes para fazer face aos custos.», deve ser relativizada em função de uma análise qualitativa das componentes de proveitos e de custos do INPI.

Com efeito, a diminuição da taxa de cobertura dos custos pelos proveitos deve-se sobretudo ao aumento das amortizações, o qual decorre do ritmo e natureza



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

do investimento realizado a partir de 2001 a nível da aquisição de *software*, cuja taxa de amortização está fixada em 33,3%. A não se manter, como é previsível, este ritmo de investimento, o valor das amortizações deverá decrescer no curto prazo, com efeitos positivos no reequilíbrio das taxas de cobertura.

Acresce que o investimento efectuado terá o seu retorno por via do aumento da produtividade e conseqüente diminuição dos custos, e que, finalmente, a evolução previsível da receita, a que não é estranho o aumento da capacidade de resposta do INPI, também sugere a ocorrência de melhoria do rácio Proveitos/Custos.

2. Quanto aos procedimentos de controlo interno

Apesar de o controlo exercido internamente assegurar que nenhum pagamento foi efectuado em duplicado, nenhuma receita foi deixada por cobrar, nenhuma prática dolosa existiu nem qualquer desvio ético teve lugar, o INPI também considera ser necessário a introdução de melhorias nesta área.

É neste contexto que, numa perspectiva de melhoria contínua dos procedimentos, passou a evidenciar-se, desde o início de 2005, a recepção dos bens e serviços através de guias de remessa ou documento equivalente. Cumulativamente, passou a exigir-se à unidade orgânica que beneficia/usufrui do serviço, evidência em documento (ex: factura) de despacho de garantia de serviço prestado, indicando assim que se encontra em condições de ser autorizado o pagamento. (Anexo II) Deste modo foi suprida a deficiência referida na alínea 2 do ponto 1.1 relativamente à falta de evidência da recepção de bens e serviços prestados.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

Quanto à organização dos processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, no início de 2005, também foram introduzidas alterações no registo e organização dos processos de aquisição de bens e serviços. Doravante, quando um processo é aberto administrativamente o mesmo é registado no sistema informático. No decurso de qualquer processo todos os movimentos contabilísticos são a ele anexados, pelo que é facilmente apurada a despesa realizada e os pagamentos decorrentes por processo/contrato. Cada processo passou a conter, assim, informação completa, fiável e oportuna.

Relativamente à segregação de funções, importa referir que o INPI sempre procurou assegurar a separação entre as funções de tesouraria e as de contabilidade, de acordo com os mais elementares princípios e práticas administrativas e organizacionais recorrendo, apenas em situações pontuais, a uma funcionária do núcleo de contabilidade para o desempenho de funções de tesoureira.

Esta prática, de natureza excepcional, torna-se necessária nas férias ou faltas da tesoureira que desempenha funções no serviço de atendimento ao público, bem como quando é necessário assegurar a sua substituição no horário de almoço.

Convém salientar que esta opção é determinada pela contínua redução nos recursos humanos do Instituto nos últimos anos, o que tem obrigado à adopção de soluções que, não sendo as ideais, são as possíveis. Contudo, esclarece-se que a função da tesoureira é estritamente de cobrança e de emissão de recibo e que a emissão da receita é realizada pelos funcionários responsáveis pela entrada dos formulários e o documento comprovativo da receita é produzido pelo sistema informático de forma completamente estanque relativamente à tesouraria. Por último, convém assinalar que cabe à tesoureira o depósito das



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

cobranças em conta bancária, cujo montante deverá ser idêntico ao documento de receita. (Anexo III)

No que respeita à recomendação da realização do cruzamento dos cheques recebidos pelo correio, informa-se que esta recomendação foi atendida desde a recepção do vertente relato, sendo que os cheques entrados através do correio são agora cruzados. (Anexo IV)

3. Quanto aos Procedimentos Contabilísticos

Até finais de 2003, por razões fundamentalmente de carência, em termos qualitativos e quantitativos, de recursos humanos, o registo contabilístico da despesa, com a excepção do cabimento, era executado num único momento. Sintetizando, o compromisso, o processamento e o pagamento eram registados em conjunto. O benefício assim alcançado consistia em manter actualizada a contabilidade, por exigir menos operações e um melhor controlo, na medida em que todas as peças documentais estavam presentes no momento do registo. O custo, considerado aceitável na altura, prendia-se com a situação financeira do Instituto que tem permitido o pagamento num período curto, relativamente à recepção da factura, sendo, portanto, a questão da dívida a terceiros relativamente negligenciável.

Em 2004, com a integração da emissão da requisição oficial na aplicação informática da contabilidade, o compromisso passou a ser registado em tempo próprio.

No início de 2005, de forma a que a contabilidade reflectisse a real situação económica, financeira e orçamental, passaram a ser integralmente respeitadas as datas em que ocorrem os factos. Assim, as facturas são conferidas no



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

aprovisionamento, após visto da respectiva unidade orgânica, e enviadas à contabilidade, que efectua o processamento no sistema informático e emite a autorização de pagamento que envia à tesoureira. Esta emite o respectivo meio de pagamento e lança o pagamento, respeitando assim as orientações emanadas da CNCAP (n.ºs 1/2001 e 2/2001 de 30.05). As reconciliações bancárias são efectuadas mensalmente pelo núcleo da contabilidade. (Anexo V)

Relativamente à contabilidade orçamental (ponto 7.2.1) esclarece-se não ser possível, desde o início de 2004, efectuar cabimentos sem dotação orçamental, uma vez que o sistema informático alerta para tal facto e só autoriza prosseguir a operação quando a situação estiver corrigida. Em caso de reforço de cabimento já existente é criado novo cabimento à data da sua efectivação. (Anexo VI)

Contudo, não podemos deixar de realçar que, em 2003, a cada processo correspondia um único cabimento. Este procedimento permitia um maior controlo dos pagamentos mas obrigava a que o reforço do cabimento, quando necessário, fosse efectuado à data do cabimento inicial. Este procedimento, no caso de ter de ser acompanhado por alteração orçamental - portanto de data posterior ao cabimento inicial mas registado nessa data - deixava transparecer não existir dotação orçamental, apesar de não ser o caso.

Encontra-se em fase de definição e desenho uma solução de *workflow*, que permita a implementação de um sistema integrado de gestão documental da despesa, perspectivando-se a sua entrada em produção a partir do 1.º trimestre de 2006.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

Esta solução permitirá o “arquivo electrónico” de todos os documentos conexos, desde a declaração de intenção de aquisição até ao cheque, passando por formulário de aceitação da encomenda e incluindo autorizações e pareceres.

Os documentos serão indexados dentro de um único processo e serão passíveis de consulta pelas unidades orgânicas intervenientes nesse processo/contrato.

4. Quanto aos Recursos Humanos

Dada a conclusão expressa no 1º parágrafo da alínea 9 do ponto 1.1 (pág.8) refira-se que o INPI, no seu Departamento de Gestão do Pessoal, tem organizado um arquivo de processos individuais de funcionários. Esse arquivo, encontra-se estruturado da seguinte forma:

- a) Arquivo digital – cujo conteúdo compreende os documentos desde o ingresso do funcionário na Administração Pública até ao dia 30 de Setembro de 1999, data em que foi iniciado o processo de ingresso dos seus trabalhadores no regime do Contrato Individual de Trabalho. Salienta-se que todo o conteúdo desse arquivo digital também está disponível em formato papel;
- b) Arquivo físico – composto por toda a documentação relevante em termos de gestão de cadastro de cada funcionário, desde 1 de Outubro de 1999 até à presente data. Esta documentação apenas se encontra disponível em formato papel, por força da decisão estratégica de redireccionar os recursos disponíveis para a digitalização do acervo documental de marcas, desenhos e modelos em detrimento do processo então em curso na Direcção de Organização e Gestão. Refira-se, contudo, que o início da digitalização



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

deste importante acervo documental está previsto para o primeiro trimestre de 2006.

Desta forma, depreende-se que a asserção apresentada pela equipa auditora (primeiro parágrafo da alínea 9, ponto 1.1) resulta do facto de não ter procedido à consulta da parte do processo que se encontra digitalizada e disponível em arquivo digital, onde é possível demonstrar individualmente a forma de ingresso originária nos quadros da Administração Pública. (Anexo VII)

Sobre a conclusão expressa no 2º paragrafo da alínea 9 do ponto 1.1, até 2004, importa referir que o INPI não procedeu à publicitação das vagas para recrutamento de pessoal para os seus quadros, uma vez que, salvo melhor opinião, não existia à data legislação que assim o obrigasse.

Atendendo a esse factor, o INPI, com o objectivo de assegurar o cumprimento de todas as atribuições a que se encontrava vinculado, recorreu, em casos em que a necessidade de recrutamento de recursos humanos era premente, a uma Bolsa Interna de Recrutamento.

Tal Bolsa, composta por candidaturas voluntárias dirigidas ao Conselho de Administração, materializava um vasto conjunto de currículos, das mais diversas áreas académicas. Pelo que, em caso de necessidade o INPI, procedia a uma triagem e correspondentes entrevistas profissionais de selecção.

A partir de 2004, após a publicação de legislação atinente à matéria de recrutamento, o INPI passou a publicitar as suas necessidades.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

No que toca à comunicação de regalias e benefícios existentes, convém sublinhar que, após a publicação do Decreto-Lei nº 14/2003, o INPI enviou à tutela a listagem das Regalias e Benefícios Suplementares ao Sistema Remuneratório.

Por outro lado, o INPI procedeu a uma análise das consequências da publicação desse diploma relativamente a um seguro de saúde Medis - que abrangia todos os funcionários – e à atribuição de prémios de desempenho.

No que concerne ao seguro, o INPI procedeu ao seu cancelamento. (Anexo VIII)

Já no que respeita aos prémios, o INPI considerou e considera que o regime legal instituído não contém disposição proibitiva da atribuição de prémios de desempenho.

Com efeito, verifica-se que em disposição alguma do diploma, nomeadamente no preceito em que se elencam – taxativamente – os benefícios e as regalias proibidas (*vide* nº 2 do artigo 3º) se alude a prémios de produtividade ou de desempenho.

Por outro lado, resulta claro que nem a eles poderia aludir, na medida em que os prémios de desempenho, que se destinam apenas a premiar o desempenho e a recompensar o cumprimento dos objectivos de uma instituição, não se podem enquadrar num Decreto-Lei que abarca apenas privilégios indistintamente atribuídos por via da mera assunção de um cargo ou do exercício de funções.

Antes pelo contrário, os prémios de desempenho são a consequência lógica da implementação, em 2000, de um sistema de avaliação de desempenho



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

integrado numa política de gestão de recursos humanos rigorosa mas motivadora - o montante global dos prémios representou 1,6% e 1,35% das despesas com pessoal, respectivamente em 2003 e 2004 – e encontram arrimo legalno disposto no artigo 26º do Regulamento de Pessoal: *“No âmbito do esquema complementar de retribuição o Conselho de Administração poderá implementar, observadas que sejam as disponibilidades orçamentais do INPI, um sistema de acréscimos percentuais da remuneração base, definidos anualmente e de aplicação individualizada pelo Conselho de Administração, tendo em vista compensar, basicamente, o mérito e a qualificação profissional dos trabalhadores que desempenham as suas funções com reconhecido zelo e competência reflectidos na produtividade.”*

Releva-se, por último, que o INPI não procedeu à publicitação do sistema remuneratório aprovado pelo Conselho de Administração, muito embora o disposto no nº 5 do Artigo 34º da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, esteja parcialmente cumprido, uma vez que o Quadro de Pessoal foi devidamente publicitado em Diário da República e encontra-se disponível no Portal do INPI.

De qualquer dos modos, importa referir que INPI está de momento a desenvolver as acções necessárias à publicitação do actual sistema remuneratório em Diário da República.

5. Quanto aos Procedimentos de Adjudicação

Embora admitindo que, em alguns casos, o recurso ao ajuste directo por motivos de urgência poderá ser evitado com um melhor planeamento das aquisições e um reforço das capacidades do sector de aprovisionamento, áreas que - como atrás já foi referido - estão em fase de implementação e que se consubstanciam na proposta elaborada pela Direcção de Organização e



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

J
e

Conselho de Administração

Gestão de projectos a realizar no final de 2005 e durante o ano de 2006, uma leitura dos procedimentos de aquisição, tendo em conta os montantes envolvidos, oferece uma perspectiva claramente distinta das conclusões obtidas pela equipa de auditores.

Na verdade, em 2002, a aquisição de bens e serviços informáticos, no valor de 1.393.520 €, (inclui pagamentos em 2003 de facturas de 2002), foram em 88,2% realizados através de concurso público, 5,4% através da central de compras do Estado e 6,4% por ajuste directo (dos quais cerca de 30% foram de valor inferior ao limite superior legalmente fixado para o referido procedimento).

Em 2003, em que o montante do investimento em bens e serviços informáticos foi de 1.566.176 €, o procedimento por concurso público representou 70,1% e o ajuste directo 29,9%, não se tendo recorrido à central de compras do Estado. Refira-se que as aquisições de bens e serviços de 2003, referentes a imobilizado, decorreram de processos abertos em 2002, pelo que o maior peso do ajuste directo se explica, em parte, pela aquisição de licenças e de *software* adequado às soluções desenhadas em 2002. (Anexo IX)

Relativamente ao processo de remodelação do sótão do edifício-sede, reafirma-se que, perante a notificação avulsa dos tribunais cíveis de Lisboa dando como findo o contrato de arrendamento do edifício CDO (Anexo X), o procedimento de urgência, adoptado então pelo INPI para o realojamento dos seus colaboradores no edifício-sede, se encontra claramente justificado e não conseguimos vislumbrar em que medida o não exercício posterior do proprietário da exigência da entrega das instalações, poderá negar a urgência existente à data.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e.

Conselho de Administração

Assim, na impossibilidade, por razões de urgência, de abertura de procedimento que permitisse um controlo adequado e na ausência de competências internas nesta matéria, resolveu o INPI socorrer-se de dois técnicos especialistas conhecedores da infra-estrutura do edifício-sede, um arquitecto e um engenheiro que já tinham anteriormente, como elementos da DGMN, acompanhado as obras de remodelação do referido edifício executadas em 1995/6. A estes técnicos foram pagos honorários. (Anexo XI).

Sobre este assunto convém clarificar que a contratação dos referidos técnicos, apesar de não ter sido efectuada no quadro da DGMN, por razões de urgência, se deveu, obviamente, às circunstâncias atrás referidas.

Quanto aos contratos de limpeza e vigilância (ponto 7.5) optou-se pela separação por edifícios, de forma a obstar que a sempre possível cessação do uso das instalações arrendadas, do edifício sito na rua Virgílio Machado (CDO) ou das instalações usadas como arquivo, provoque a cessação do contrato de todos os edifícios.

A opção tida nos últimos anos de revalidar estes contratos, em detrimento de abertura de novos concursos, deveu-se a terem surgido, neste período, diversas possibilidades, no âmbito de negociações com a tutela, de transferência de instalações, as quais nunca se vieram a concretizar por razões externas ao INPI.

Contudo, cumpre informar que a Secretaria-Geral do MEI, está a negociar, desde 2004, para todo o Ministério, diversos contratos, onde se incluem os serviços de limpeza e vigilância, projecto a que o INPI aderiu. Informa-se, aliás,



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e-

Conselho de Administração

que a SG do MEI, para a contratação dos serviços de limpeza e vigilância dos edifícios do INPI, a vigorar para 2006, adoptou, pelo menos no caso do INPI, o figurino do contrato separado por edifícios. Relativamente a esta matéria o CA deliberou, em reunião de 29/11/2005, assinar o acordo sobre serviços de limpeza. (Anexo XII)

Relativamente aos procedimentos de adjudicação, o Instituto está em fase de análise e introdução de novos instrumentos com o objectivo de implementar práticas tendentes a um aumento da concorrência e a uma melhoria na negociação, com vista à contínua obtenção de melhores condições de preço, qualidade e prazo. Neste âmbito, foi elaborado um Guia de Compras que consiste num Manual de Procedimentos que define os objectivos a considerar nas aquisições realizadas pelo Instituto, bem como a implementação de novas práticas de abordagem da oferta. Nomeadamente, deu-se início à realização de avaliações periódicas de fornecedores, as quais servirão como elemento informativo para futuros processos de selecção e contratação de fornecedores. (Anexo I)

Pese embora, uma vez mais, a condicionante dos recursos humanos, com particular expressão a este nível, assinala-se que têm vindo a ser introduzidas algumas melhorias na área do aprovisionamento, nomeadamente através da melhoria qualitativa dos recursos, pretendendo-se reforçar as suas competências, sobretudo em matéria de negociação e conhecimento do mercado.

Relativamente aos investimentos realizados na área da informática e informação importa, para cabal e completo esclarecimento da situação, referir o seguinte:



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e -

Conselho de Administração

O actual Sistema Informático do INPI (obedecendo a um novo paradigma) começou a ser concebido no ano 2000, altura em que foi produzido o respectivo Plano Director. Substituiu – com um corte conceptual e operativo profundo - um sistema anterior, implementado no final da década de oitenta do século XX.

Este era um sistema com a arquitectura monolítica e proprietária, vulgar nessa época, do tipo mono-servidor (um IBM AS/400), que se apoiava no paradigma técnico antiquado, baseado numa máquina central dispondo de toda a capacidade de processamento e acedida por terminais «não-inteligentes» a ela ligados por meio de conexões ponto-a-ponto.

O sistema permitia, ainda assim, a gestão interna dos dados bibliográficos dos vários processos de Propriedade Industrial (PI), o controle administrativo dos direitos de PI associados e o intercâmbio de registos bibliográficos com organismos congéneres do INPI no estrangeiro.

Tratava-se, pois, de um sistema cujo material era muito simples, mas cujo conteúdo lógico já era de grande complexidade, embora as funcionalidades disponíveis não contemplassem componentes cruciais do *core business* do INPI, nomeadamente o processamento de imagem, a produção de documentos complexos, a integração de processos e a difusão externa de informação.

A concepção do novo Sistema Informático decorreu das pressões crescentes de eficácia e eficiência na missão do INPI, em consonância com os desenvolvimentos nas várias organizações internacionais com que o INPI articula.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e-

Conselho de Administração

A gestão documental e o arquivo electrónico, bem como a difusão *online* da informação sobre PI, a integração de processos e a necessidade de implementar o *e-government* e o *e-business* já não podiam deixar de ser contempladas ao nível dos sistemas de informação e informático. Estas funcionalidades eram, não apenas essenciais a um desempenho eficiente do INPI no actual contexto da sua actividade *core* – a Propriedade Industrial – mas também resultavam, em larga medida, de exigências de gestão geral eficaz e até de directivas políticas incontornáveis.

Se bem que não fosse difícil à estrutura de gestão informática do INPI estabelecer que a implementação das novas funcionalidades requeria uma arquitectura aberta, multi-plataforma e multi-servidor, obedecendo a uma arquitectura OSI multi-camadas – isto é, isolando as camadas de dados, aplicacional e de acesso – é um facto que esta estrutura, dimensionada e tecnologicamente voltada para o limitado sistema de então, não tinha, claramente, capacidade para a definição concreta do novo sistema e muito menos para o enorme esforço de desenvolvimento necessário à respectiva implementação em tempo útil.

O recurso ao *outsourcing* tornou-se, assim, um imperativo que, sendo em si vantajoso, criou dependências externas na área de informática, cujos reflexos negativos parecem ter sido, a julgar por certas alegações do relato de auditoria, mal avaliados.

É bem verdade que a experiência do INPI em termos de *outsourcing* na área de informática não era nula, pois o sistema anterior já havia sido realizado por este meio. Mas não existe comparação possível entre o grau de complexidade do actual e o do antigo, mesmo no que toca à gestão de procedimentos



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e

Conselho de Administração

administrativos dos direitos de PI (SGPI) área onde houve mais continuidade e evolução de um para o outro.

Terá sido, aliás, a convicção que o grau de dificuldade seria da mesma ordem de grandeza que levou a equipa de *Steering* do INPI a cometer alguns erros de avaliação e de procedimento, objecto de notório destaque no relato da auditoria.

Este não destaca, porém, com igual notoriedade, a complexidade das realizações envolvidas (Anexo XIII) – que foi subestimada até pela experiente empresa implementadora, quanto mais pelo próprio INPI – e o total sucesso dos resultados tecnológicos obtidos no tempo previsto, com impactos fortíssimos na estrutura organizacional e na *performance* do INPI.

Destacar estes factos não é, *stricto sensu*, o objectivo da Auditoria, é claro. Mas talvez servisse para colocar as anomalias reportadas, na medida em que algumas tenham tido lugar, na devida perspectiva.

Contratação de um «perito em COBOL» – Este ponto é extensiva e expressamente referenciado na alínea 7.4.3.4.2 do relato de auditoria.

As razões da contratação deste perito, a certa altura do projecto decidida em sede de *Steering*, foram justificadas pelos serviços do INPI, como reportado a págs. 40 (2º e 3º §) do relato. Os auditores não consideram a argumentação do INPI pertinente e - baseando-se numa referência a trabalhos «de reengenharia fonética (Cobol)» mencionados num adicional ao contrato 16/2002 relativo ao desenvolvimento do subsistema *Phoenix like* (um componente do SI desenvolvido à medida e dirigido à gestão documental e à visualização de



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

imagens) - concluem que o trabalho deste perito estaria previsto *ab initio* na proposta da NOVABASE e, portanto, apenas a esta empresa caberia responsabilidade no financiamento destes trabalhos.

A informação 017/DIF/2003 citada pelos auditores (Anexo XIV) parece deixar, porém, perfeitamente claro que os trabalhos realizados pelo referido perito foram muito mais extensos que o apoio ao levantamento dos novos algoritmos de fonetização de Sinais de Registos para a pesquisa por semelhança.

A descrição destes trabalhos estende-se por sete alíneas dessa Informação, das quais apenas uma refere esta tarefa em particular. Convirá, aliás, informar que a equipa da NOVABASE e a do INPI dispunham de técnicos com o suficiente domínio da linguagem de programação COBOL/400 e com conhecimento suficiente da plataforma AS/400. Foi apenas o volume do trabalho envolvido na extracção das regras de negócio, materializadas no «software» COBOL/400 usado nessa plataforma do antigo SI, que levou à decisão de contratação do referido perito e à partilha dos custos envolvidos.

Esse volume de trabalho foi muito subestimado pela NOVABASE, que terá julgado as referidas regras directamente dedutíveis de uma análise clássica aos processos de trabalho do INPI e de documentação aplicacional da qual, na verdade, o INPI não dispunha.

Esta má avaliação – claramente resultante do carácter pioneiro e inovador do projecto - e, também, as dificuldades do INPI em proporcionar a documentação aplicacional expectável, iriam prolongar os trabalhos por tempo indeterminado, com consequências drásticas para o projecto, não fora a decisão em *Steering* que a auditoria contesta.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e -

Conselho de Administração

Fica, assim, prejudicada a tese da equipa de auditores de que a necessidade de «traduzir» código COBOL/400 fosse um dado adquirido pela NOVABASE e pelo INPI logo no momento da adjudicação da proposta, pelo menos na extensão em que se revelou tal necessidade. Também parece prejudicada a tese de que a responsabilidade por essa má avaliação fosse exclusivamente da NOVABASE, dada a não existência de documentação por parte do INPI, já referida.

Manutenção correctiva e evolutiva do *software* – Este ponto é tratado na alínea 7.4.3.4.3 do relato de auditoria.

No que toca à «manutenção correctiva», os auditores terão sido induzidos em erro devido ao nome utilizado para esta prestação de serviços. No relato argumenta-se com razão que, estando os erros do código aplicacional desenvolvido (indevidamente chamados de erros de sistema) cobertos por uma garantia contratual de um ano, nunca poderia o INPI ter efectuado pagamentos de quaisquer trabalhos ligados a correcções destes erros no prazo da referida garantia contratual.

No entanto, os trabalhos da chamada «manutenção correctiva» nada tiveram a ver com o tipo de erros cobertos pela garantia contratual. O que se passou foi que a equipa de acompanhamento do projecto concluiu, em Março de 2004, que todo o desenvolvimento configurado nos vários Cadernos de Especificação de Requisitos da fase de Análise tinha sido efectuado e implementado e, portanto, tecnicamente o projecto estaria concluído, devendo proceder-se à respectiva aceitação definitiva.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

Ora, a mesma equipa acabou também por constatar que, mau grado isto, o sistema informático produzido não preenchia todas as funcionalidades que os utilizadores nele desejavam ver espelhadas. As razões deste aparente paradoxo, mais uma vez, decorrem da própria complexidade do sistema, que tornou difícil de avaliar aos utilizadores (e à pouco experiente equipa técnica do INPI nesta área) se as funcionalidades por eles pretendidas estavam, ou não, descritas nos Cadernos de Especificação que haviam sido submetidos para aprovação. A aplicação taxativa do clausulado contratual arriscava, por isso, à aceitação de um sistema que, embora operacional no sentido estrito do termo, não serviria ao INPI para os objectivos a que se propusera com o projecto e fundamentais para o cumprimento eficiente da sua missão.

É sabido que estas situações são relativamente frequentes em projectos de grande envergadura em áreas muito específicas, de tipo discreto e não padronizado como é o caso da propriedade industrial, em que o negócio pode ser mal apreendido pela empresa implementadora e em que o cliente pode não ser capaz de cabalmente clarificar as suas necessidades de negócio em termos inteligíveis para os informáticos. E são situações destas que conduzem a uma elevada percentagem de projectos formalmente bem concluídos mas que, na realidade, fracassaram nos seus objectivos.

A equipa do INPI, colocada perante esta perspectiva, preferiu afastar o eminente fracasso e tomar medidas correctivas, refazendo os Cadernos de Especificações e sancionando o conseqüente desenvolvimento adicional necessário para garantir o sucesso do projecto, tendo em conta a maior experiência entretanto adquirida. Foi este o sentido da manutenção correctiva realizada, não aquele que está implícito no relato de auditoria.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e-

Conselho de Administração

Quanto à «manutenção evolutiva», esta reflecte, por sua vez, a existência de uma clara falta de domínio por parte do INPI da tecnologia do novo sistema informático implementado, conjugada com a acelerada mudança do seu papel no contexto económico e social e do próprio Sistema de Propriedade Industrial a nível internacional. O desenvolvimento informático durou de 2002 a 2004 e, durante esse período, todos estes factores evoluíram. Novos subsistemas informáticos se revelaram necessários – nomeadamente na área de *e-business* e *e-government* – não dispondo o INPI, ainda, de *know-how* suficiente para os implementar com os recursos técnicos internos.

Assim, a atitude natural foi a de tentar assegurar serviços de desenvolvimento executados pela empresa que produziu o SI actual a qual é, obviamente, a entidade externa que melhor o conhece. Estes serviços têm configurado *up grades* do sistema informático que, além do valor acrescentado intrínseco, têm sido contratados também com o objectivo declarado de obter formação *hands on* para a equipa informática do INPI, não se descurando um considerável esforço noutros tipos de formação para a mesma e, até, a inclusão nela de elementos qualificados da equipa externa de manutenção evolutiva.

Outras adjudicações – Este ponto é referenciado na alínea 7.4.3.4.4 do relato de auditoria.

Neste domínio há dois aspectos que devem ser particularmente considerados:

Aquisição proposta pela informação 9/DIF/2004 (Anexo XV) – Aqui, os auditores afirmam que, na proposta vertida na informação em referência, não são invocados factos que fundamentem o não-recurso a Concurso Público. Contudo, na referida informação, é claramente explicado que o *Disk Virtual*



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

P
e

Conselho de Administração

Array suportando os dados do SGPI e do SGD se encontrava com uma percentagem de ocupação de 90%, ou seja, muito próximo da saturação, o que tornava provável a paragem intempestiva do SI, onde se apoiava – e apoia – toda a actividade do INPI. A informação frisa bem que as consequências desta paragem intempestiva seriam desastrosas e a urgência em evitá-las. Mais adiante, no texto da referida informação, volta a salientar-se que também é muito urgente reformular a infra-estrutura de salvaguarda (leia-se equipamento de *backup*) existente, que já não cumpria os seus objectivos e colocava em risco informação crítica. Esta invocação da extrema urgência não é uma figura de retórica na informação, mas sim o espelho de uma situação crítica, imprevisível, mas bem real.

Acresce que a aquisição envolveu uma componente, esmagadoramente maioritária, de material que apenas pode ser adquirido a um fabricante específico, condicionado pelo equipamento existente no INPI. E que, sendo a empresa adjudicatária Agente Autorizado desse fornecedor e, também, tendo sido ela que havia instalado e configurado o equipamento anterior, parece lógico admitir que o custo seria o mais baixo possível, pois o do material é fixado pelo fabricante e o da pequena componente de serviços é pressuposto ser mais baixo para quem já conhecesse a complexa configuração a fazer – além de que, e isso era bem mais importante na altura, seria também quem poderia prestar o serviço com maior urgência e rapidez, para evitar uma desastrosa ruptura.

Aquisição proposta pela informação 25/DIF/2001 (Anexo XVI) – Trata-se, aqui, da aquisição de uma solução de segurança para a defesa perimétrica do sistema informático do INPI.



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

e -

Conselho de Administração

Os auditores afirmam que a adjudicação se fundamentou numa análise técnica efectuada pela empresa Mentor IT, do mesmo grupo da adjudicatária. No entanto, a leitura mais atenta da informação sublinha bem que a proposta seleccionada para adjudicação foi a economicamente mais favorável e que a equipa do INPI se fundamentou na sua própria análise técnica, cujas conclusões estiveram de acordo, sem dúvida, com as do consultor Mentor IT.

Conclusões – Concluem os auditores, na alínea 7.4.3.4.5 do seu relato, que a transparência do projecto informático ficou comprometida pelo facto de quem desenvolveu o Plano Director (a empresa Mentor IT) pertencia ao mesmo grupo de empresas que quem adjudicou o projecto em si. Salvo o devido respeito, porém, não havia quaisquer garantias no momento da elaboração do Plano Director que o INPI iria abrir Concurso para um projecto de desenvolvimento informático, pelo que a escolha da empresa que elaborou o Plano Director não podia ter ameaçado a transparência de um projecto inexistente.

Continuam os auditores, afirmando que também essa transparência foi comprometida pelo facto de ter a mesma Mentor IT feito, posteriormente, a análise das propostas do Concurso Público para a implementação do projecto informático. Houve aqui, de facto, um erro do INPI, que é necessário admitir.

No entanto, a verdade é que ele é mitigado pela ausência de recursos internos para a avaliação técnica das propostas as quais, assim mesmo, foram comparadas internamente com os pontos de vista do Consultor, que não foram seguidos cegamente na decisão do júri. Como prova, constata-se que houve, como afirmam os próprios auditores, propostas da referida empresa do mesmo



INSTITUTO NACIONAL
DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
MINISTÉRIO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
E DO TRABALHO

Conselho de Administração

Grupo que foram cotadas abaixo de outras que nada tinham a ver com o Consultor.

Finalmente, os auditores contestam o modelo de acompanhamento do projecto informático através de Reuniões de uma Comissão de *Steering* da qual faria parte a empresa implementadora. Terá havido, certamente, um equívoco, pois a empresa implementadora não fazia parte daquela Comissão.

A presença da empresa nas Reuniões de Acompanhamento foi sempre de carácter operativo, funcional e de *reporting* - análise comparativa do desenrolar do projecto com os resultados computados pela Comissão (desajustamentos, desvios, atrasos...). A presença da empresa também serviu para que fosse interpelada pelos desvios eventualmente constatados. Nunca, em momento nenhum, qualquer elemento da empresa implementadora pertenceu à Comissão de *Steering*.

6. Quanto à responsabilidade financeira

Pelo exposto, e em conclusão, o INPI considera ter actuado – e actuar - de acordo com a lei, não tendo sido lesados quaisquer valores públicos, nem verificado qualquer comportamento intencional ou sequer negligente com vista a incumprir a lei.

INPI, 02 de Dezembro de 2005

António Campinos
Presidente do CA



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

27.DEZ05 04252

Exmº Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Sua referência
Of. 14844

Sua Comunicação
15-11-2005

Nossa referência
Ent. 12724/05 Procº 77/05

ASSUNTO: - Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – Gerência de 2003

Exmº Senhor,

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exª fotocopia da Informação nº 71, de 29-11-05, da Direcção Geral do Orçamento, sobre o assunto em epígrafe, na qual exarou o Despacho Nº 1041/05/MEF, do seguinte teor:

“ *Concordo.*
19-12-05
a) *Fernando Teixeira dos Santos*”

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Gab. SEAO

Gab. SEAF

/MJ

DTTC 28 12 05 24576

29 NOV 2005

S. R.



Despacho n.º 1041/05/MEF

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA

Fernando Teixeira

Concordo com o qualis concluído e sugestões, de modo a que integram o ponto 2 deste despacho — aprofundando de responder ao T.C. em conformidade.

*A consideração superior
05-11-29*

Eduardo

*Concordo
19.12.05
Fernando Teixeira dos Santos
Ministro de Estado e das Finanças*

A consideração superior do Senhor Ministro das Finanças.

Cab. Sec. Est. Adm. Orçamento	
10064/05	
30/11/05 Dip.	
A Chefe do Gabinete	
Helena Pereira	
DGO	INS. IRR
ADSE	CGA
IGF	DGEP

*Offants
30/11/05*

INFORMAÇÃO N.º 71
9843

Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Vossa referência: Of.º n.º 14844, de 15.11.05 Proc.º n.º 17/05 audit DA III.1
Nossa referência: Proc.º n.º 083/DSAud/2005
Data: 29.11.05

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – Gerência de 2003.

1 – O Exm.º Director-Geral do Tribunal de Contas (TC), através do ofício n.º 14884, de 15 de Novembro notifica Sua Ex.ª o Ministro das Finanças e da Administração Pública do relato da Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – Gerência de 2003 para efeitos do disposto nos art.ºs 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2 – Tendo sido solicitado parecer à Direcção de Serviços de Auditoria (DSAud), esclarece-se o seguinte:

2.1 – No relato da Auditoria Financeira ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INOI) são abordadas várias matérias no âmbito da gerência de 2003 mas apenas têm interesse, por respeitarem a competências de Sua Ex.ª o Ministro das Finanças e da Administração Pública, as seguintes conclusões e recomendações:

2.1.1 - Conclusões:

Ponto 7.4.1-Órgãos Sociais

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS	
Entrada n.º 12724 de 02/12/05	
Proc.º 77/05 Dip. _____	

Ponto 7.4.1.1-Conselho de Administração

(1) Ilegalidade do despacho conjunto n.º 455/99, de 5 de Junho, do SEO e SEE: com vista à fixação dos níveis remuneratórios dos membros do CA em que foi atribuída ao INPI a classificação como empresa do grupo A, sem que se encontrassem reunidas as condições estipuladas na RCM n.º 29/89, de 26 de Agosto e no Despacho n.º 8759/98, de 24 de Março, o que levou a um acréscimo das remunerações dos membros do CA e da Comissão de Fiscalização.

No texto do relato de auditoria são aduzidas considerações que esclarecem não terem sido respeitados os indicadores de dimensão (activo líquido e volume de vendas) que enquadrariam o INPI no grupo C. Esta situação e pelo facto de ter sido equiparado a empresa do grupo A, implicou o dispêndio acrescido de dinheiros públicos em remunerações do CA no montante de € 36.220,24.

Ponto 7.4.1.2-Comissão de Fiscalização

(2) Comissão de Fiscalização (CF) em funcionamento sem mandato que a legitime (mais de 3 anos sem renovação ou nomeação de novos membros). Esta competência pertence aos Ministros das Finanças e da Economia.

O texto do relato de auditoria refere que o mandato dos membros da CF terminou decorridos três anos de duração sobre o Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de Março, sem que se tivesse procedido à nomeação/renovação dos mandatos.

(3) O ROC da CF foi sucessivamente substituído sem que exista despacho conjunto dos membros do governo competentes - Ministro das Finanças e da Economia.

Sobre esta conclusão foram tecidas algumas considerações que abordam o facto: da remuneração da CF estar indexada à remuneração mensal do Presidente do CA (acima do devido por consequência da classificação como grupo A); **de se verificar a inexistência no âmbito do sector público, de um estatuto das comissões de fiscalização ou dos fiscais únicos** (normativos utilizados: CSC; regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas; LQIP; estatuto dos ROC); e da relação jurídica entre as CF e a entidade pressupor uma

completa independência hierárquica e funcional podendo ser qualificada de prestação de serviços ou mandato.

Ponto 7.4.2

(4) Fixação pelo CA dos níveis remuneratórios e respectivos suplementos.

Esta conclusão emergiu do seguinte:

- o CA deter competência para aprovar o regime remuneratório e anualmente a tabela salarial sustentada em regulamento interno decorrente dos Estatutos;
- existência de vários suplementos remuneratórios previstos genericamente em regulamento e dispersos, aprovados por directivas da CA.
- a avaliação das regalias e benefícios suplementares à luz do disposto no D.L. n.º14/2003, conduziu ao não enquadramento legal nem em instrumentos de regulamentação colectiva do prémio de desempenho e subsídio de atendimento.

2.1.2 – Recomendações:

(1) “Criar um quadro legal que atenda às especificidades das funções exercidas pelos órgãos de fiscalização e à importância que essas funções representam no âmbito do controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da pessoa colectiva em que se inserem...”

O TC considera que o quadro legal a criar deve, designadamente:

- Assegurar a transparência na nomeação dos seus membros evitando possíveis conflitos de interesse;
- Promover a efectiva independência profissional;
- Contemplar o estatuto remuneratório;
- Definir a responsabilidade em relação aos actos de gestão e correlativas sanções.

(2) Providenciar pela regular nomeação dos membros da CF do INPI.

(3) Rever os critérios remuneratórios dos membros do CA, em conformidade com os indicadores estabelecidos nos normativos em vigor.

2.2 – Sobre as conclusões e recomendações importa referir o seguinte:



2.2.1 – Acompanhamos a conclusão que aborda a fixação pelo CA dos níveis remuneratórios e a indevida criação de suplementos não contemplados nos Estatutos (4).

Na verdade, não reconhecemos competência ao CA quanto a esta matéria, como se expõe na parte descritiva do relatório.

2.2.2 – Não consideramos ter sido proferida qualquer ilegalidade no despacho conjunto n.º 455/99, de 5 de Junho, do SEO e SEE: em que se fixou o nível remuneratório dos membros do CA ao atribuir ao INPI a equiparação a empresa do grupo A, sem respeito pelos indicadores de dimensão (activo líquido e volume de vendas) que o enquadrariam no grupo C (condições estipuladas na RCM n.º 29/89, de 26 de Agosto e no Despacho n.º 8759/98, de 24 de Março).

Com efeito, os normativos invocados e nomeadamente a RCM n.º 29/89, referem-se às empresas, situação distinta de um Instituto Público em que os indicadores seleccionados com base num valor padrão e tendo em conta a dimensão da respectiva empresa, bem como a complexidade da sua gestão, não são justapostos nem aplicáveis automaticamente. Assim, fala-se em equiparação a empresa pública para efeitos da atribuição do estatuto de gestor públicos (no qual se insere o nível remuneratório e prestações sociais).

2.2.3 – Julgamos não haver qualquer irregularidade com o mandato da Comissão de Fiscalização (2) ou com o ROC da mesma (3).

O facto da CF não ter sido objecto de renovação ou nomeação de novos membros (competência pertencente aos Ministros das Finanças e da Economia e exercida pelo Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de Março) não pode integrar irregularidade alguma. Como refere o art.º 20.º dos Estatutos do INPI, a CF manter-se-á no exercício de funções até efectiva substituição ou declaração de cessação de funções. No caso concreto e reportado à Gerência de 2003 (objecto desta auditoria), a ausência de substituição e/ou declaração de cessação expressa por despacho conjunto dos ministros competentes, implica a manutenção da CF com mandato pleno e legítimo.

Quanto às sucessivas substituições do membro ROC da CF, chama-se a atenção para o facto deste órgão dispor de vogal suplente cuja intervenção não foi necessária. Por outro lado, foram comunicadas as sucessivas substituições sem que houvesse iniciativa do

INPI na formalização de proposta para nova designação da CF, suscitando despacho conjunto dos ministros competentes.

2.2.4 – Perante as considerações antecedentes, subsiste uma das recomendações formuladas - “**Criar um quadro legal que atenda às especificidades das funções exercidas pelos órgãos de fiscalização** e à importância que essas funções representam no âmbito do controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da pessoa colectiva em que se inserem...” (1).

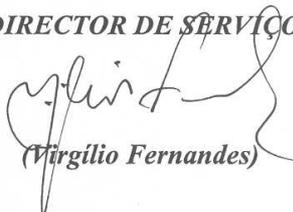
A equipa de auditoria, para além da mera recomendação, sugere alguns aspectos a verter na abordagem e consagração do quadro legal dos órgãos de fiscalização: transparência na nomeação dos seus membros evitando possíveis conflitos de interesse; efectiva independência profissional; estatuto remuneratório; definição de responsabilidades em relação aos actos de gestão e correlativas sanções.

No essencial e de uma forma genérica acompanhamos a recomendação constante do relato da auditoria quanto aos órgãos de fiscalização. No entanto, importa evidenciar algumas especificidades e disfunções nas Administrações Públicas como sejam: eliminar de vez algum resquício de Conselhos Administrativos, Comissões Administrativas subsistentes na Administração Directa; incrementar o Fiscal Único nos Institutos Públicos da Administração Indirecta (nos termos dos art.ºs 17.º e 26.º a 28.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) de forma faseada; regulamentar os órgãos de fiscalização nas demais entidades públicas.

3 – É tudo quanto importa referir sobre o relato de auditoria elaborado pela equipa de auditoria da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

À consideração superior.

O DIRECTOR DE SERVIÇOS,


(Virgílio Fernandes)