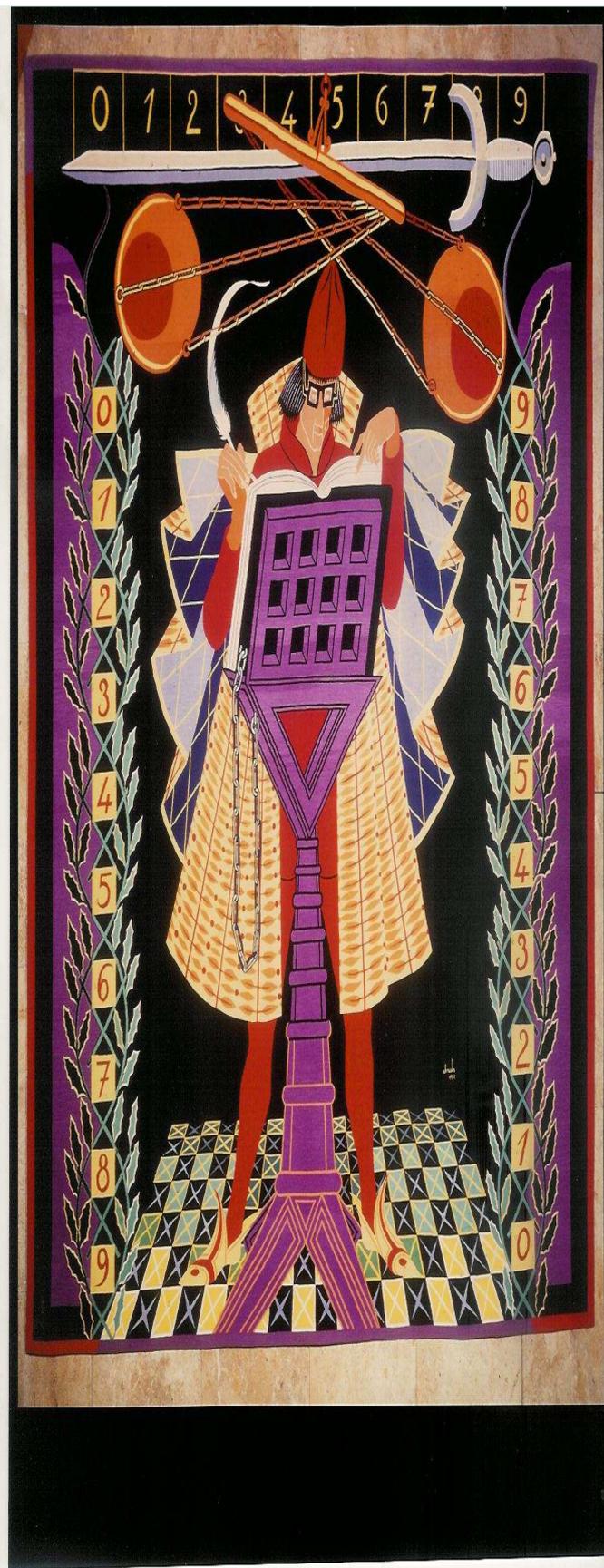




Tribunal de Contas

Dina Cruz



Proc. n.º 30/06 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 11/07

IPA
INSTITUTO PORTUGUÊS
DE ARQUEOLOGIA

(Gerência de 2005)

2ª SECÇÃO



ÍNDICE

Índice de quadros 1
Relação de siglas 2
SUMÁRIO EXECUTIVO 3
NOTA PRÉVIA 3
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA 3
RECOMENDAÇÕES 5
1. **INTRODUÇÃO** 6
1.1. **NATUREZA E ÂMBITO** 6
1.2. **FUNDAMENTO E METODOLOGIA** 6
1.2.1. **Fundamentos e âmbito** 6
1.2.2. **Metodologia** 6
1.3. **OBJECTIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS** 6
1.3.1. **Gerais** 7
1.3.2. **Específicos** 7
1.4. **CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES** 7
1.5. **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VERSUS POLÍTICA DE EMPREGO** 7
1.6. **CONTRADITÓRIO** 8
2. **AUDITORIA HORIZONTAL** 10
2.1. **BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE** 10
2.1.1. **Enquadramento Legal** 10
2.1.2. **Organização e Funcionamento** 10
2.1.3. **Pessoal** 11
2.1.4. **Competências, delegação e subdelegação** 11
2.1.5. **Sistema contabilístico e prestação de contas** 12
2.2. **AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO** 13
2.3. **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA** 14
2.4. **DIMENSÃO DA AMOSTRA** 15
2.5. **AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS** 16
2.5.1. **Procedimentos de contratação pública** 16
2.5.1.1. **Caracterização sumária** 16
2.5.1.2. **Fraccionamento versus unidade da despesa** 18
2.5.1.3. **Ajuste Directo - aptidão técnica** 19
2.5.1.4. **Contratos de execução continuada** 21
2.5.2. **Prestação de serviços** 22
2.5.2.1. **Contratos de avença** 22
2.5.2.2. **Contratos inominados** 25
2.5.3. **Prestação de serviços inominada versus políticas de emprego** 29
3. **VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO** 30
4. **DECISÃO** 31
5. **ANEXOS** 32
ANEXO I - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS 32
ANEXO II - ÍNDICE DE MAPAS ANEXOS 34
ANEXO III - EMOLUMENTOS 42
ANEXO IV - RESPONSÁVEIS PELAS GERÊNCIAS 43
ANEXO V - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES 44
ANEXO VI - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO 44
ANEXO VII - FICHA TÉCNICA 45

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - **EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA - 2003/2005** 14
Quadro 2 - **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - 2005** 15
Quadro 3 - **CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES - PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO** 16
Quadro 4 - **FRACCIONAMENTO DA DESPESA** 18



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AP	Administração Pública
CA	Conselho Administrativo
CG	Conta de Gerência
CNANS	Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática
CNART	Centro Nacional de Arte Rupestre
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGP	Departamento de Gestão e Planeamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da Republica
IPA	Instituto Português de Arqueologia
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LO	Lei Orgânica
MC	Ministro da Cultura
OE	Orçamento do Estado
PAVC	Parque Arqueológico do Vale do Côa
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SC	Serviços Centrais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SRH	Sistema de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
UE	União Europeia



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do Programa de Fiscalização para 2006 do Tribunal de Contas (TC), foi realizada uma **auditoria horizontal** à área das **“Aquisições de bens e serviços”** de quatro organismos do Ministério da Cultura¹, tendo por gerência de referência o **ano económico de 2005**.

No presente sumário executivo sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria realizada ao **Instituto Português de Arqueologia (IPA)**, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do relatório, onde se dá conta dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas e conclusões extraídas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.1.1	Caracterização	O IPA tem por atribuições assegurar o desenvolvimento de medidas de política e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio da arqueologia.
2.1.4	Competências	O Conselho Administrativo (CA) não autorizou os pagamentos das despesas relativos ao ano de 2005, nem delegou nos seus membros tal competência.
2.2	Controlo Interno	Inexistência de normas/manuais de controlo interno aplicáveis às áreas contabilística, orçamental e financeira. O Sistema de Controlo Interno (SCI) na área das aquisições de bens e serviços é fiável, carecendo, no entanto, de alguns aperfeiçoamentos.
2.3	Despesa	A despesa global do ano de 2005 foi de 5.140.242,29 €, tendo registado um aumento de 8,6 % no período de 2003/2005. Do total da despesa realizada em 2005, a rubrica que apresenta maior peso é a de pessoal (41,4%).

¹ Instituto Português do Património Arquitectónico, Instituto Português de Museus, Instituto Português de Arqueologia e Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo.



ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.5.1.1	Aquisição de Bens e Serviços	
	Procedimentos de Contratação Pública	<p>Da despesa realizada com a aquisição de bens e serviços, 64% decorrem de obrigações com contratos de execução continuada. Dos contratos celebrados, 87% referem-se a adjudicações por ajuste directo.</p> <p>Ausência de estimativas anuais e levantamento de necessidades tendo em vista aquisições agregadas por forma a obter melhores condições de mercado.</p>
2.5.1.2	Fraccionamento	Fraccionamento da despesa no âmbito da aquisição de serviços (58.249,18 € com IVA)
2.5.1.3	Aptidão Técnica	Aquisição de serviços por ajuste directo com base na aptidão técnica, sem que se encontre demonstrado que os prestadores escolhidos eram os únicos aptos à realização daqueles serviços, cujos pagamentos ascenderam a 714.858,54 €.
2.5.1.4	Contratos de Execução Continuada	Existência de 2 contratos nas áreas da vigilância / segurança que, face à sua antiguidade (superior a 8 anos) e encargos anuais (345.846,18 € em 2005), se encontram desajustados das condições actuais de mercado, não tendo sido feitas quaisquer consultas públicas tendo em vista a obtenção de propostas mais vantajosas.
2.5.2.1	Contratos de Avença	Celebração e manutenção ilegais de contratos de avença que visam a satisfação de necessidades permanentes do Instituto. Os pagamentos ascenderam ao montante de 4.357.864,16 €, no período de 2001-2005.
2.5.2.2	Prestações de Serviços Inominadas	Contratação ilegal de prestadores de serviços, através de contratos inominados, subsumíveis em contratos de tarefa e na satisfação de necessidades permanentes, cujos pagamentos atingiram o valor de 82.884,47€, no ano de 2005.



RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, entende-se que apesar da extinção formal do IPA, o qual foi objecto de fusão com o Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), sendo as suas atribuições integradas no Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. (IGESPAR, I.P.), se justificam as seguintes recomendações:

1. Implementação de medidas adequadas de forma a melhorar o SCI, nomeadamente no que se refere à inventariação de todos os seus bens nos termos do CIBE e à existência de normas de controlo interno nas áreas contabilística, orçamental e financeira;
2. Desenvolvimento dos procedimentos conducentes à implementação de uma política de aquisições de bens e serviços, através do levantamento anual das suas necessidades que permita a agregação dos processos aquisitivos visando a obtenção de economias / poupanças e previna o fraccionamento da despesa;
3. Cumprimento dos procedimentos previstos no DL n.º 197/99, de 08/06, em matéria de aquisição de bens e serviços, sendo de evitar, mesmo quando legalmente possível, o ajuste directo, que não estimula a concorrência e, conseqüentemente, a obtenção do melhor preço;
4. Observância das disposições legais relativas à contratação de pessoal em regime de prestação de serviços e reavaliação de todos os contratos inominados ainda em vigor nesta data, à luz das considerações feitas no presente relatório sobre esta matéria.



1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

1. Em cumprimento do Plano de Fiscalização do TC para 2006, aprovado em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 07/12/2005, o Departamento de Auditoria V realizou uma **auditoria horizontal** à área de “**Aquisição de bens e serviços**” de quatro organismos do Ministério da Cultura, tendo por gerência de referência o **ano económico de 2005**.
2. O presente Relatório diz respeito às verificações efectuadas junto do **IPA**, no âmbito da auditoria horizontal em referência.
3. A acção de fiscalização teve o seu objecto principal circunscrito às **aquisições de bens e serviços na gerência de 2005**, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e / ou posteriores, tendo em vista a completa percepção dos processos analisados, não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.
4. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquela área, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

1.2. FUNDAMENTO E METODOLOGIA

1.2.1. Fundamentos e âmbito

5. A presente auditoria teve como fundamento a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

1.2.2. Metodologia

6. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC (I Volume), desenvolvendo-se em quatro fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relato e Ante-Projecto de Relatório de Auditoria.

Incluiu a verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos valores constantes na Conta de Gerência (CG) e respectivos registos contabilísticos.

1.3. OBJECTIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

7. Os objectivos gerais e específicos visados foram os seguintes:



1.3.1 Gerais

- a) Verificar a organização do processo de prestação de contas nos termos das Instruções do TC;
- b) Avaliar a fiabilidade do SCI na área das aquisições de bens e serviços;
- c) Verificar a legalidade e cobertura orçamental das aquisições de bens e serviços.

1.3.2 Específicos

- a) Verificar se as aquisições de bens e serviços foram devidamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registadas em conformidade com as normas legais aplicáveis;
- b) Verificar o grau de cumprimento do DL n.º 41/84, de 03/02, da RCM n.º 97/2002, de 18/05, e do Despacho Conjunto n.º 643/2002, publicado em DR, II Série, de 22/08.

1.4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

8. Cumpre realçar a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos no decurso do trabalho de campo, não se tendo verificado quaisquer condicionamentos e/ou limitações.

1.5. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VERSUS POLÍTICA DE EMPREGO

9. Enquanto membro da União Europeia (UE), o Estado Português está obrigado ao cumprimento de metas relativas ao objectivo orçamental de assegurar a médio prazo situações próximas do equilíbrio orçamental, conforme resulta do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC²), do programa do XVII Governo Constitucional e das Grandes Opções do Plano (GOP³), o que determina a adopção de políticas de contenção orçamental tendentes à **redução da despesa pública**.
10. Uma das áreas onde a necessidade de redução da despesa pública se tem revelado mais premente, é a dos custos com o pessoal da Administração Pública⁴, matéria relativamente à qual têm vindo a ser preconizadas políticas assentes no objectivo de **dotar os serviços públicos dos efectivos quantitativa e qualitativamente ajustados ao cumprimento, com eficácia e eficiência,**

² O PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) consiste em dois Regulamentos do Conselho da UE relativos ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas e à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos e de uma Resolução do Conselho da UE adoptada na Cimeira de Amsterdão, em 17/06/1997. O referido Pacto constitui um meio de salvaguardar a solidez das finanças públicas na Terceira Fase da UEM por forma a reforçar as condições para a estabilidade de preços e para um forte crescimento sustentável conducente à criação de emprego. Mais especificamente, as posições orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias são mencionadas como o objectivo a médio prazo que permitirá aos Estados-membros enfrentar as flutuações cíclicas normais, mantendo, simultaneamente, o défice público abaixo do **valor de referência de 3% do PIB**.

³ Nas grandes opções do plano 2005-2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31/08, é referido que "...a *redução gradual do desequilíbrio orçamental português será atingida fundamentalmente pelo controlo da despesa corrente primária, e, em particular, das rubricas que nela mais pesam e cujo crescimento tem sido mais acentuado: as despesas com pessoal e as prestações sociais*" e que os "*objectivos de uma estratégia de crescimento pressupõe a modernização da administração pública através "... da implementação da reestruturação de serviços públicos, em especial, ao nível da Administração Central, de modo a obter a racionalização de estruturas e a sua flexibilização e, concomitantemente, redução na despesa pública*".

⁴ O DL n.º 41/84, de 03/02 veio prever um conjunto de medidas relativas ao controle de efectivos, nomeadamente o congelamento de admissões, o levantamento e planeamento de efectivos, a disciplina da prestação de serviços.



das missões que lhes estão confiadas⁵, através do recenseamento geral da função pública⁶ e do controlo das admissões de novos efectivos e reavaliação das situações contratuais existentes, de forma a impedir o crescimento dos seus efectivos e consequente aumento da despesa pública.

11. Nos últimos anos, vários governos têm aprovado, sucessivamente, normativos sobre a política de emprego, nomeadamente, a **RCM n.º 12/2001 de 08/02**⁷, com a redacção introduzida pela **RCM n.º 16/2002, de 28/01**, visando a limitação à contratação a termo e de prestação de serviços sob a forma de tarefa e avença.
12. Posteriormente, a **RCM n.º 97/2002, de 18/05**⁸ veio determinar o rigoroso controlo da admissão de novos efectivos e a avaliação da necessidade de subsistência dos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, de molde a impedir o insustentável crescimento do aparelho administrativo e consequente aumento da despesa pública. O **Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08**, veio prever o recurso aos mecanismos de mobilidade e da respectiva publicitação da necessidade de recrutamento em órgão de imprensa⁹.

1.6. CONTRADITÓRIO

13. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13.º e n.º 3 do 87.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelas gerências de 2001 a 2005 foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.
14. Os responsáveis^{10 11} exerceram o direito do contraditório dentro do prazo, apresentando as respectivas alegações que foram transcritas, na íntegra ou sintetizadas, no âmbito do respectivo item e, como tal, tidas em consideração na elaboração do presente **Relatório**.
15. Foi ainda instado o CA em funções à data da conclusão do Relato de Auditoria para, querendo, se pronunciar, tendo as respectivas alegações sido transcritas nos itens respectivos.

⁵ Cfr. preâmbulo da RCM n.º 12/2001, de 08/02, alterada pela RCM n.º 16/2002, de 28/01.

⁶ RCM n.º 26/99, de 07/04.

⁷ Criação da bolsa de emprego público - formas de simplificação da mobilidade na função pública - limitações à contratação a termo e de prestação de serviços sob a forma de tarefa e avença.

⁸ Congelamento de admissões externas - suspensão de concursos externos pendentes e da contratação de pessoal sob a forma de contrato administrativo de provimento, a termo certo e contrato individual de trabalho - avaliação da subsistência de contratos de tarefa e avença.

⁹ Recentemente a **RCM n.º 38/2006 de 18/04**, determinou uma nova avaliação da subsistência de contratos de tarefa e avença, sendo que com a entrada em vigor do DL n.º 169/2006 de 17/08, e de acordo com a nova redacção do n.º 7 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02, "*A celebração e renovação de contratos de tarefa e avença depende de proposta do dirigente máximo do serviço dirigida à tutela, que, depois de emitido parecer favorável pelos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, autoriza a contratação ou renovação.*", este diploma determina ainda no n.º 2 do art. 8.º que "*Os serviços que à data da entrada em vigor disponham de pessoal ao abrigo de contratos de tarefa ou avença informam, no prazo de 30 dias contados dessa vigência e de modo fundamentado, o ministro da tutela e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.*" e no n.º 3 "*(...) fazem cessar, até 31 de Dezembro de 2006 (...) os contratos de avença que não sejam objecto da informação (...) ou que, tendo-o sido, sejam considerados desnecessários.*"

¹⁰ Fernando Real (Director), Catarina Tente (Subdirectora), Francisco Alves (Director do CNANS), António Monge Soares (Subdirector), Rosa Amora (Subdirector), Paulo Alexandre Brálio de Oliveira (Director de Planeamento e Gestão) e Leopoldina Cova (Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos).

¹¹ Não foi possível notificar João Zilhão, enquanto Director no período de 01/01/2001 a 15/05/2002 uma vez que a notificação foi devolvida por não ter sido reclamada.



Rita Azeiteiro

16. Notificou-se também o ex-Ministro da Cultura, Pedro Roseta, tendo este apresentando curtas alegações do seguinte teor:

“Sobre os itens 2.5.2.1 e 2.5.2.2 do processo em referência, tendo em consideração as necessidades de pessoal do IPA, sem o qual o património arqueológico nacional não seria salvaguardado, propus a Sua Excelência a Ministra de Estado e das Finanças que decidisse sobre os contratos de avença nos termos e para os efeitos do número 11 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 de Maio.

Devo sublinhar que sempre pugnei pelo respeito pela legalidade por todos os organismos do Ministério da Cultura, sempre controlada por pareceres dos assessores competentes do Gabinete do Ministro.”



2. AUDITORIA HORIZONTAL

2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

2.1.1. Enquadramento Legal

17. O IPA é uma pessoa colectiva de direito público criada pelo DL n.º 117/97, de 14/05, Lei Orgânica (LO), que tem como atribuições (art. 2.º) o “(...) desenvolvimento das medidas de política e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio da arqueologia (...)”, a promoção da “(...) institucionalização da arqueologia através de uma política de contratualização (...)” e “(...) colaborar na realização de projectos e acções vocacionados para a sensibilização pública para o património arqueológico (...)”.
18. Trata-se de um organismo dotado de **autonomia administrativa e património próprio**, sujeito à superintendência do Ministro da Cultura (art. 1º da LO).
19. Entretanto, com a publicação do DL n.º 215/2006, de 27/10, que aprovou a nova LO do Ministério da Cultura, o IPA foi extinto e objecto de fusão com o IPPAR (al. c) do n.º 3 do art. 26.º) e as suas atribuições integradas no IGESPAR, I.P., cuja LO não foi até à presente data publicada.
20. Nos termos do art. 29.º, a fusão apenas produz efeitos com a entrada em vigor do diploma orgânico do novo instituto.

2.1.2. Organização¹² e Funcionamento

21. São **órgãos do IPA** (art. 5.º) o **director**, o conselho administrativo e o conselho consultivo. O primeiro (art. 6.º) tem como competências a direcção dos serviços e a adopção das medidas necessárias à prossecução das atribuições do IPA, sendo coadjuvado por um subdirector, ambos equiparados, respectivamente, a director-geral e a subdirector-geral.
22. O **conselho administrativo** (art. 7.º) é o órgão deliberativo em matéria de gestão administrativa e financeira, sendo presidido pelo director do IPA e composto pelo subdirector, pelo director do Departamento de Gestão e Planeamento (DGP) e pelo chefe da Repartição dos Serviços Administrativos, que secretaria.
23. O **conselho consultivo** (art. 8.º) é o órgão de colaboração e consulta do director.

¹² Para além dos serviços centrais são serviços do IPA o Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática (CNANS), o Centro Nacional de Arte Rupestre (CNART) e o Parque Arqueológico do Vale do Côa (PAVC).

Nos termos do n.º 4 do art. 9.º da LO “O CNANS, o CNART e o PAVC serão autonomizados como serviços dependentes do IPA, através da aprovação regulamentar das respectivas estruturas orgânicas, em articulação com a revisão do regime legal relativo ao património cultural.”. Até à presente data não foram aprovadas as respectivas estruturas orgânicas.

Possui ainda 10 extensões, constituídas por equipas técnicas, nos termos do n.º 2 e 3 do art. 10.º da sua LO, por todo o território continental.



2.1.3. Pessoal

24. O quadro de pessoal do Instituto aprovado pelas Portarias n.º 317/99 e 315/99¹³, de 12/05, é constituído por 127 lugares, dos quais se encontram ocupados 53 (42 %).
25. O IPA, à data de 31/12/2005, contava com 127 efectivos, dos quais 46 (36%) são funcionários do quadro e 54 (43%) são avençados.

2.1.4. Competências, delegação e subdelegação

26. O CA e o Director do IPA detêm competência para autorizar a realização de despesas com a aquisição de bens e serviços dentro dos limites previstos na al. a) do n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 08/06, ou seja, até ao montante de 99.759,58 €.
27. O Director do IPA delegou poderes para a autorização da realização de despesas nos Directores do CNANS, CNART, PAVC¹⁴ e DGP até ao montante de 12.500,00€¹⁵, e na Chefe da Repartição dos Serviços Administrativos¹⁶ até ao montante de 5.000,00€.
28. De acordo com a alínea c) do n.º 1 do art. 7.º da LO, ao CA compete “...**Promover e fiscalizar a cobrança e arrecadação de receitas e verificar a conformidade legal e regularidade financeira das despesas, bem como a sua eficiência e eficácia, e autorizar o respectivo pagamento**”;
29. Da análise das actas das reuniões deste órgão, do ano de 2005, verificou-se que não consta do seu conteúdo qualquer deliberação relativa a autorizações de pagamentos.
30. Apurou-se igualmente, que esta competência não foi delegada em qualquer membro do CA, embora as autorizações de pagamento se encontrem assinadas por dois membros deste órgão.
31. Tendo em conta que a competência pertence ao órgão colegial, e não aos seus membros individualmente considerados, os quais não dispunham de poderes delegados para o efeito, conclui-se que os pagamentos efectuados entre 01 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2005, cujo montante ascendeu a 5.140.242,29 €, não foram autorizados pelo CA, enquanto órgão competente para o efeito.
32. De realçar que, não obstante o CA, não ter autorizado os pagamentos, os seus membros são de igual modo responsáveis pelos mesmos, na medida em que se verifica a omissão de um dever legal que sobre eles impendia (cfr. n.º 2 do art. 70.º da Lei n.º 91/2001¹⁷, de 24/08, segundo a qual, “*Os funcionários e agentes são responsáveis financeiramente pelos seus actos e omissões de que resulta violação das normas de execução orçamental...*”)

¹³ Aprova os quadros de pessoal do CNANS, CNART e PAVC.

¹⁴ Despachos n.ºs 4580/2005, 4581/2005 e 4582/2005 de 11/02, publicados no Diário da República (DR), II Série, de 02/03, os quais ratificam os actos praticados desde 28/06/2004 nos dois primeiros casos, e desde 01/10/2004, no último.

¹⁵ Despacho n.º 14518/2003, de 10/07, publicado no DR, II Série, de 25/07, posteriormente revogado pelo Despacho n.º 5096/2005 de 23/02, publicado no DR, II Série, de 09/03.

¹⁶ Despacho n.º 6176/2005, de 28/02, publicado no DR, II Série, de 22/03.

¹⁷ Doravante, as referências feitas no relatório a este diploma têm em conta as alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 AGO, Lei n.º 23/2003, de 02 JUL e Lei n.º 48/2004, de 24 AGO.



Rita Cruz

33. **Em sede de contraditório**, os responsáveis Fernando Real e Catarina Tente pronunciaram-se sobre esta matéria nos seguintes termos: “(...) *todas as autorizações foram aprovadas por dois membros do conselho administrativo.*” “(...) *o CA, em reunião de 11/07/2006, da qual foi lavrada a Acta n.º 9 (Anexo 1), deliberou que fosse aposta em todos os documentos de autorização de despesas a designação do “Conselho Administrativo” e “(...) os pedidos de Autorização de Pagamento (PAP), seriam assinados pelo Director e Sub-Directora, na qualidade de membros do Conselho Administrativo podendo nas ausências e impedimentos legais serem assinados por quaisquer outros dos seus membros.*”
34. O responsável Paulo Oliveira alegou que “(...) *sendo o CA presidido pelo Director do IPA, fica sujeito à imposição das decisões deste, como é o caso das autorizações de pagamento que foi normalmente assumido conjuntamente pelo Director e Subdirectora*”.
35. Embora se registre que os responsáveis procuraram colmatar a lacuna apontada no Relato de auditoria, relativa ao não exercício pelo CA da competência para autorizar o pagamento das despesas (cfr. al. c) do n.º 1 do art. 7.º da LO, *in fine*), cumpre reafirmar que se trata do exercício colegial de uma competência legal que não pode ser afastada pela assinatura de dois membros individualmente considerados.
36. Nestes termos, e não obstante a alteração procedimental anunciada, subsiste a ilegalidade dos pagamentos por vício de incompetência, pelo que se recomenda que o CA exerça a competência que lhe está legalmente cometida, de autorização de pagamento das despesas ou, caso assim o entenda, delibere delegar tal competência no(s) respectivo(s) membro(s).

2.1.5. Sistema contabilístico e prestação de contas

37. O IPA organiza a escrituração da sua actividade financeira com base na contabilidade de compromissos, resultantes das obrigações assumidas, e na contabilidade de caixa, utilizando o Sistema de Informação Contabilística, integrado no Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.
38. Não obstante se tratar de um organismo com autonomia administrativa não integrado no Regime de Administração Financeira de Estado (RAFE), nos termos do disposto no n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 57/2004, de 19/03 (DL de execução orçamental para o ano de 2004)¹⁸, o IPA prestou contas ao TC de acordo com a Lei n.º 98/97, de 26/08, tendo remetido os respectivos documentos nos termos das Instruções n.º 2/97, publicadas no DR, I Série, de 03/03.
39. No âmbito do exercício do contraditório, os responsáveis Fernando Real e Catarina Tente alegaram que: “*A adopção pelos Organismos do Ministério da Cultura (MC) dos procedimentos da Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), resulta do estabelecido no Decreto-Lei n.º*

¹⁸ A transição dos serviços da Administração Pública para a RAFE é efectuada mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, o que não se verificou para o IPA.



155/1992, de 28 de Julho, e de orientações expressas recebidas através de circulares e ofícios da SGMC em 2000.

Entretanto em 2001 foi anunciada pelo XV Governo Constitucional a fusão do Instituto Português de Arqueologia (IPA) com o Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) –v.g. Lei n° 16-A/2002, de 31 de Maio publicada no D.R. 1 Série A da mesma data, não tendo sido considerado oportuno aderir ao novo sistema por esta fusão estar eminente. Não se tendo concretizado a anunciada fusão procedeu-se, em Janeiro de 2004, à adesão plena à RAFE, tendo para o efeito a DGO prestado a formação necessária aos funcionários e contratados envolvidos.”.

2.2. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

40. Efectuado o levantamento e avaliação do SCI existente na área de aquisição de bens e serviços, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos:

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

PONTOS FORTES

Centralização das aquisições de bens e serviços na Secção de Contabilidade, Tesouraria e Aprovisionamento;
Os processos de aquisição de bens e serviços estão em geral bem organizados.

PONTOS FRACOS

Inexistência de normas/manuais ou instruções escritas de controlo interno aplicáveis às áreas contabilística, orçamental e financeira, nomeadamente quanto aos procedimentos e funções relacionadas com a aquisição de bens e serviços;

Não são efectuadas estimativas anuais das necessidades com a aquisição de bens e serviços, sendo estas efectuadas casuisticamente em função de necessidades pontuais ao longo do ano;

Não se encontra instituída a prática corrente de apor o carimbo de “pago” nos documentos de despesa, de forma a evitar a sua reinserção no circuito de pagamento;

Não possui inventário e cadastro dos seus bens actualizado. Os bens adquiridos em 2005 apenas se encontram registados em Excel.

AVALIAÇÃO

Da análise efectuada, conclui-se que o SCI na área das aquisições de bens e serviços é fiável, carecendo, no entanto, de alguns aperfeiçoamentos.



Rosa Amora Vaz

41. **Em sede de contraditório**, os responsáveis Fernando Real, Catarina Tente, Rosa Amora Vaz e Leopoldina Cova alegaram que a utilização do carimbo de “pago” constitui uma prática desnecessária e em desuso, na medida em que o SIC não permite o processamento em duplicado e que a falta de inventariação dos seus bens se deve à escassez de recursos humanos.
42. A utilização do carimbo de “pago” constitui um procedimento de controlo interno geralmente aceite, independentemente do sistema contabilístico utilizado, na medida em que, entre outras vantagens, facilita a conferência e controlo sobre as facturas pagas e para pagamento. Acresce que, tendo em conta que existem pagamentos efectuados através de diversos fundos de maneiio, estes não são, obviamente, processados através do SIC, pelo que existe aqui a possibilidade de pagamentos em duplicado.
43. Pelo exposto, recomenda-se ao IPA que implemente as medidas adequadas por forma a melhorar o SCI, nomeadamente no que se refere à inventariação de todos os seus bens nos termos do CIBE, de molde a garantir uma adequada salvaguarda destes activos e à existência de normas de controlo interno nas áreas contabilística, orçamental e financeira.

2.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

44. Apresenta-se, em seguida, um mapa comparativo da despesa realizada pelo IPA no período de 2003 a 2005, evidenciando a respectiva variação e estrutura [Quadro 1]:

Quadro 1 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA – 2003/2005

RUBRICAS	2003		2004		2005		Variação (%)		
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	03/04	04/05	03/05
DESPESAS COM O PESSOAL	1.356.038,08	28,6	1.482.457,47	31,9	2.128.754,25	41,4	9,3	43,6	57,0
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	790.319,95	16,7	702.364,18	15,1	1.097.407,31	21,3	-11,1	56,2	38,9
SUBSÍDIOS	25.351,16	0,5	51.627,32	1,1	30.872,88	0,6	103,6	-40,2	21,8
O. DESPESAS CORRENTES	47.128,93	1,0	12.703,87	0,27	14.046,85	0,3	-73,0	10,6	-70,2
AQUISIÇÕES DE BENS DE CAPITAL	45.205,13	1,0	540,70	0,01	26.702,06	0,5	-98,8	4838,4	-40,9
TOTAL FUNCIONAMENTO	2.264.043,25	47,8	2.249.693,54	48,4	3.297.783,35	64,2	-0,6	46,6	45,7
DESPESAS COM O PESSOAL	630.813,11	13,3	534.575,58	11,5	0,00	0,0	-15,3	-100,0	-100,0
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	999.326,50	21,1	949.755,36	20,4	1.035.273,41	20,1	-5,0	9,0	3,6
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	70.000,00	1,5	0,00	0,00	0,00	0,0	-100,0	0,0	-100,0
SUBSÍDIOS	519.504,98	11,0	505.376,31	10,9	537.246,17	10,5	-2,7	6,3	3,4
AQUISIÇÕES DE BENS DE CAPITAL	250.465,18	5,3	411.509,04	8,85	269.939,36	5,3	64,3	-34,4	7,8
TOTAL INVESTIMENTO	2.470.109,77	52,2	2.401.216,29	51,6	1.842.458,94	35,8	-2,8	-23,3	-25,4
TOTAL DESPESA	4.734.153,02	100,0	4.650.909,83	100,0	5.140.242,29	100,0	-1,8	10,5	8,6

Fonte: CG 2003, 2004 e 2005



Rita Cruz

45. A **despesa realizada** pelo IPA no período 2003/2005 foi em média de **4.841.768€**, tendo registado um **crescimento de 8,6%**. Para este facto contribuiu o **aumento de 45,7% nas despesas de funcionamento**, apesar da redução das despesas de investimento em 25,4%.
46. O aumento das despesas de funcionamento ficou a dever-se, essencialmente, ao aumento de 43,6% nas despesas com o pessoal, por conta deste orçamento, em virtude de, em 2005, terem deixado de ser pagas remunerações a prestadores de serviços sob a forma de avença por conta do orçamento de investimento (Orçamento do Estado (OE) - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)).
47. O IPA apresentou um **orçamento inicial de 6.210.900,00 €**, tendo o seu **orçamento corrigido** atingido o valor de **5.332.114,00 €** [Quadro 2]

Quadro 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – 2005

(euros)

RUBRICAS	ORÇAMENTO INICIAL (1)	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2)	ORÇAMENTO CORRIGIDO (4) = (1+2)	DESVIO ORÇAMENTAL (4) = [(3)/(1)]-1	PAGAMENTOS (6)	TAXA EXECUÇÃO
DESPEAS COM O PESSOAL	1.771.594,00	407.244,00	2.178.838,00	23,0%	2.128.754,25	97,7%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	909.306,00	298.515,00	1.207.821,00	32,8%	1.097.407,31	90,9%
SUBSÍDIOS	30.000,00	7.460,00	37.460,00	24,9%	30.872,88	82,4%
OUTRAS DESPEAS CORRENTES	0,00	14.048,00	14.048,00	-	14.046,85	100,0%
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	0,00	31.575,00	31.575,00	-	26.702,06	84,6%
TOTAL FUNCIONAMENTO	2.710.900,00	758.842,00	3.469.742,00	28,0%	3.297.783,35	95,0%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	2.292.503,00	-1.251.947,00	1.040.556,00	-54,6%	1.035.273,41	99,5%
SUBSÍDIOS	791.497,00	-240.330,00	551.167,00	-30,4%	537.246,17	97,5%
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	416.000,00	-145.351,00	270.649,00	-34,9%	269.939,36	99,7%
TOTAL INVESTIMENTO	3.500.000,00	-1.637.628,00	1.862.372,00	-46,8%	1.842.458,94	98,9%
TOTAL GLOBAL	6.210.900,00	-878.786,00	5.332.114,00	-14,1%	5.140.242,29	96,4%

Fonte: Mapa de Execução Orçamental

48. Da análise do quadro anterior conclui-se que a **despesa** apresentou um **grau de execução** relativamente ao orçamento corrigido de cerca de **96,4%**, tendo totalizado **5.140.242,29 €**.
49. Do total da despesa realizada a rubrica que apresenta maior peso (**41,4%**) é a do pessoal que atingiu o montante de **2.128.754,25 €**.

2.4. DIMENSÃO DA AMOSTRA

50. A representatividade da amostra seleccionada ascendeu a 56,6% (2.909.530,29 €) do total da despesa do ano de 2005 (o respectivo resumo e distribuição conta do Anexo II.1). Foi considerado o método não estatístico - selecção de elementos específicos (pessoal em regime e



Rita Cruz

tarefa e avença e fornecedores cujos pagamentos totais na gerência foram superiores a 4.987,98€, sem IVA¹⁹).

2.5. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.5.1. Procedimentos de contratação pública

2.5.1.1. Caracterização sumária

51. A caracterização das aquisições de bens e serviços realizadas²⁰, quanto ao tipo de procedimento adoptado, consta do quadro seguinte [Quadro 3]:

Quadro 3 – CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

Tipo procedimento	Base Legal	N.º Contratos	%	Valor	%
Em função do valor		156	81,7%	420.905,24	23,3%
Consulta Prévia		15	7,9%	135.863,93	7,5%
Cinco fornecedores	art. 81 n.º 1 a)	2	1,0%	55.176,00	3,1%
Três fornecedores	art. 81 n.º 1 b)	2	1,0%	7.025,19	0,4%
Dois fornecedores	art. 81 n.º 1 c)	11	5,8%	73.662,74	4,1%
Ajuste Directo		141	73,8%	285.041,31	15,8%
	art. 81 n.º 3 a)	140	73,3%	284.536,98	15,8%
	art. 81 n.º 3 b)	1	0,5%	504,33	0,0%
Independentemente do valor		25	13,1%	227.746,22	12,6%
Ajuste Directo		25	13,1%	227.746,22	12,6%
	art. 86 n.º 1 a)	8	4,2%	80.125,02	4,4%
	art. 86 n.º 1 d)	11	5,8%	123.650,83	6,8%
	art. 86 n.º 1 e)	6	3,1%	23.970,37	1,3%
Contratos de Execução Continuada ²¹		10	5,2%	1.156.634,29	64,1%
TOTAL		191	100,0%	1.805.285,75	100,0%

52. Da análise do quadro anterior conclui-se que:

- Cerca de 64% da despesa realizada com a aquisição de bens e serviços decorre de obrigações relativas a contratos de execução continuada;
- O tipo de procedimento mais utilizado foi o ajuste directo, representando cerca de 28% da despesa realizada, sendo que 73,8% das adjudicações foram realizadas em função do valor e 5,8% em função da aptidão técnica do fornecedor;
- As aquisições através da Central de Compras do Estado representam apenas 4,4% da despesa analisada.

¹⁹ Limite para recurso ao ajuste directo nos termos da al. a) do n.º 3 do art. 81.º do DL n.º 197/99, de 08/06.

²⁰ A diferença entre o total da despesa indicada no Quadro 3 e a total da despesa analisada refere-se a despesas com pessoal em regime de avença (1.104.244,54 €) e que é objecto de análise específica no Ponto 2.5.2.1.

²¹ Assistência técnica a equipamentos, serviços de vigilância, limpeza e higiene, serviços de informática, processamento de SRH, elaboração Projecto do Museu de Arte e Arqueologia do Vale do Côa.



53. Tendo em conta o recurso predominante ao procedimento por ajuste directo, conclui-se que nem sempre foi respeitado o princípio da economia, eficiência e eficácia da despesa pública, dada a falta de agregação das necessidades em processos aquisitivos de maior volume e abrangência de mercado, tendentes à obtenção do melhor preço, no âmbito do recurso a outros procedimentos que garantem uma consulta ao mercado mais consentânea com os valores envolvidos, em rigoroso cumprimento dos princípios da concorrência e transparência (cfr. art. 8.º e 10.º do DL n.º 197/99, de 08/06).
54. No que diz respeito à Utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação na Administração Pública Central no âmbito do processo aquisitivo público através da Internet (compras electrónicas), constatou-se que o IPA não aderiu ao Programa Nacional de Compras Electrónicas²², aprovado pelo DL n.º 104/2002²³ de 12/04.
55. Os resultados da análise efectuada aos procedimentos de aquisição realizados na gerência de 2005 serão relatados nos itens seguintes.
56. **Em sede de contraditório**, os responsáveis alegaram que “ (...) *As despesas com produtos de consumo e que têm mais volume (ex. papel de fotocópia, papel higiénico, toalhetes, produtos de limpeza, etc.) são sempre adquiridos a empresas que têm acordo de fornecimento com a Direcção-Geral do Património (DGP). Situação há em que não se compra através de empresas contratualizadas com a DGP: quando os preços no exterior são inferiores aos do acordo (ex. material de informática)*”.
57. Alegaram ainda que “*A dimensão física e financeira do Instituto, não justifica compras de grande volume. A dispersão em todo o território nacional de estruturas da sua orgânica (...) recomenda pequenas aquisições a fornecedores locais, contribuindo também para a economia local e favorecendo a diminuição de encargos com toda a logística associada ao transporte e armazenamento*”.
58. Pese embora os argumentos apresentados, estes não procedem, por duas ordens de razões:
- As aquisições efectuadas com recurso à Central de Compras representaram apenas 4,4% dos pagamentos efectuados;
 - Numa perspectiva de gestão e de racionalidade económica, torna-se irrelevante a dispersão territorial dos seus serviços, na medida em que os custos logísticos decorrentes da entrega de bens pode correr por conta dos fornecedores, sem que tal represente qualquer encargo para o IPA.

²² Este Programa tem como principais objectivos:

1) Promover a eficiência do processo aquisitivo público: i) gerando ganhos e poupanças estruturais; ii) facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado das compras públicas; iii) aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado.

2) Criar dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos: i) promovendo a sua competitividade e produtividade; ii) induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional.

²³ Complementado pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 07/01, e ainda nas RCM n.ºs 36/2003, 111/2003 e 137/2005, de 12/03, 12/08 e 17/08, respectivamente.



59. Pelo exposto, **recomenda-se** a adopção de uma política de aquisições que compreenda o levantamento de necessidades e a realização de aquisições agregadas por forma a obter melhores condições.

2.5.1.2. *Fraccionamento versus unidade da despesa*

60. No ano de 2005, foram identificadas despesas com a realização de trabalhos de impressão gráfica, efectuados por três empresas, através de 2, 4 e 5 contratos (cfr. Anexo II.2), com a preterição dos procedimentos aplicáveis em função do valor das mesmas, tendo a despesa global (sem IVA) ascendido a 53.040 €[Quadro 4]:

Quadro 4 – FRACCIONAMENTO DA DESPESA

Bem / Serviço	Fornecedor	Procedimentos adoptados	Procedimento Aplicável	Despesa s/IVA
Editorial	1 Facsimile Offset e Publicidade, Lda	2 Consultas a 2 fornecedores	Consulta prévia a 5 fornecedores	26.046,00 €
	2 Textype - Artes Gráficas, Lda.	2 Consultas a 2 fornecedores 1 Ajuste Directo	Consulta prévia a 3 fornecedores	14.157,00 €
	3 Tvm Designers, Lda.	5 Ajustes Directos	Consulta prévia a 3 fornecedores	12.837,00 €
TOTAL				53.040,00 €

61. Tratando-se do mesmo tipo de bem ou serviço e atendendo à proximidade entre as respectivas datas de aquisição, os factos acima expostos indiciam o fraccionamento da despesa com o propósito de a subtrair aos procedimentos que devem preceder a aquisição de bens e serviços, em função do respectivo valor, de acordo com o regime previsto no DL n.º 197/99, de 08/06, diploma que pretende assegurar condições de concorrência e transparência na contratação efectuada por entes públicos.
62. Dispõe o n.º 1 do art. 16.º daquele diploma que a despesa a ter em consideração para efeitos de determinação do procedimento a adoptar é a do custo total da locação ou aquisição de bens e serviços, expressando o n.º 2 que é proibido o “*fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto neste diploma.*”
63. Assim, atento o princípio da unidade de despesa, deveriam aquelas aquisições ser consideradas como uma única aquisição, por bem ou serviço, para efeitos de adopção de procedimento adjudicatório, que em função do valor seria de consulta prévia a 3 e 5 fornecedores, os quais concretizam de forma mais adequada os princípios da transparência e concorrência (art.s 8.º e 10.º do DL n.º 197/99, de 08/06), e que resultam violados pelo recurso predominante ao ajuste directo em detrimento de procedimentos de consulta ao mercado.
64. A preterição de procedimento adjudicatório determina a ilegalidade dos contratos, bem como a ilegalidade das despesas e dos pagamentos por violação do disposto no art. 8.º, 10.º, nos n.ºs 1 e 2 do art. 16.º, n.ºs 3 e 4 do art. 80.º e das als. a) e b) do n.º 1 do art. 81.º do DL n.º 197/99, de



08/06, assim como da al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001²⁴, de 20/08, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 29/08.

65. As despesas ilegais no montante de 58.884,43 € (com IVA) foram autorizadas pelo Director Fernando Real e os pagamentos ilegais, no mesmo montante, são da responsabilidade dos elementos do CA em funções na gerência de 2005 (cfr. 2.1.4).
66. **Em sede de contraditório**, os responsáveis Fernando Real e Catarina Tente afirmaram que *“Não houve fraccionamento”, tratou-se apenas “(...) de manter o procedimento em vigor desde a criação do IPA por ser o que melhor respondia às características das edições”, as quais “(...) são editadas à medida que são recebidos e aprovados os textos originais (...) cuja dimensão e número não são passíveis de antecipação. (...) O mesmo se aplica aos trabalhos de “maquetagem” correspondentes.*”
67. Já quanto à aquisição de serviços identificada com o n.º de ordem 1.º, reconhecem que o procedimento utilizado não era o correcto e que a situação resultou de lapso devido a sobrecarga de trabalho dos serviços.
68. Face ao teor das alegações produzidas, sublinhe-se que as publicações e os trabalhos de maquetagem em causa com os n.ºs de ordem 2 e 3 são periódicas e decorrerem da actividade normal do IPA.
69. Por conseguinte, o Instituto dispõe, no início de cada ano, de elementos que lhe permitem, com base em dados históricos e em consonância com o seu plano de actividades, realizar estimativas de valor contratual tendo em vista a adopção do procedimento legalmente aplicável.
70. Assim, reafirma-se que recorreu a vários procedimentos para adquirir o mesmo tipo de serviços, os quais serviram os mesmos fins, no mesmo período temporal e, como tal, não teve em conta que *“(...) a despesa a considerar é a do custo total da (...) aquisição de bens e serviços”*.
71. Termos em que se mantêm as conclusões do relato, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.5.1.3. *Ajuste Directo - aptidão técnica*

72. O IPA procedeu a 20 aquisições de serviços (cfr. Anexo II.3) através de adjudicações por ajuste directo ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º 197/99, de 08/06, norma que permite o recurso a este procedimento com base na especial aptidão técnica do prestador. Contudo, as propostas de despesa não apresentam fundamentação que suporte as escolhas efectuadas com base naquele normativo legal, pelo que, não tendo sido consultado o mercado, não ficou demonstrado que outros prestadores não pudessem desempenhar aquelas funções de forma mais eficaz e económica para o Instituto.

²⁴ Doravante, as referências feitas no relatório a este diploma têm em conta as alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, Lei n.º 23/2003, de 02/07 e Lei n.º 48/2004, de 24/08.



73. Atento o carácter de excepcionalidade de que se reveste a contratação de pessoal ao abrigo desta disposição legal (ajuste directo, independentemente do valor) quando por motivos de aptidão técnica o serviço apenas possa ser executado por um prestador, deverá ser devidamente comprovada a necessidade deste procedimento, o que não se verificou.
74. Logo, nas situações em análise, tendo em conta o valor dos contratos estas aquisições deveriam ter sido precedidas de procedimentos por consulta prévia a três e dois fornecedores, nos termos das als. b) e c) do n.º 1 do art. 81.º DL n.º 197/99, de 08/06, respectivamente.
75. A preterição de procedimento adjudicatório determina a ilegalidade dos contratos e deu origem a despesas e pagamentos ilegais por violação do disposto nas als. b) e c) do n.º 1 do art. 81.º do DL n.º 197/99, de 08/06, assim como do art. 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07²⁵ e al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com as alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, Lei n.º 23/2003, de 02/07 e Lei n.º 48/2004, de 24/08, consoante os anos em que ocorreram as despesas e os pagamentos.
76. As despesas ilegais no valor de 229.532,21 € (com IVA) foram autorizadas pelos responsáveis identificados no Anexo II.4 e os pagamentos ilegais no montante de 714.858,54 € (com IVA) são da responsabilidade dos elementos do CA identificados no Anexo II.5.
77. Quanto à autorização de despesas ilegais no valor de 135.633,58 € (com IVA) pelo Ministro da Cultura (MC), a responsabilidade recai sobre o Director Fernando Real, em virtude de não ter informado da ilegalidade que aquelas aquisições de serviços consubstanciavam.
78. No âmbito do exercício do direito ao contraditório, apresentaram alegações sobre esta matéria os responsáveis Fernando Real, Francisco Alves e Rosa Amora.
79. A argumentação do primeiro responsável assenta na especificidade das funções relativas a intervenções arqueológicas, no conhecimento directo que o IPA tinha da actividade profissional de cada prestador e concomitante reconhecimento da sua aptidão técnica, associado ao facto de existirem poucos técnicos da área disponíveis no mercado: *“Não foi feita consulta ao mercado porque foi considerada a aptidão técnica reconhecida das pessoas a contratar e o objecto específico da sua área de intervenção.”*
80. O responsável Francisco Alves pronunciou-se relativamente ao prestador de serviços identificado com o n.º de ordem 2.º, realçando a especial competência e experiência profissional deste prestador no domínio de intervenções arqueológicas especializadas.
81. Por sua vez, a responsável Rosa Amora alega que *“(…) o IPA ao preparar tais adjudicações teve em atenção a máxima de que determinada prestação de serviços deve ser feita por quem tem reconhecida competência na área.”*
82. Da análise das alegações, resultam as seguintes considerações:

²⁵ Relativamente às despesas e pagamentos anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 91/2001, de 20/08.



- a) Não se questiona a competência dos prestadores ou a especificidade técnica que algumas das funções possam revestir;
- b) A competência demonstrada em trabalhos anteriormente realizados não é motivo legalmente atendível para justificar o recurso ao ajuste directo ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º197/99, de 08/06;
- c) O recurso ao ajuste directo por especial aptidão técnica deve ser devidamente fundamentado e demonstrada a não existência de outros prestadores com idênticas aptidões cujas propostas pudessem ser mais vantajosas;
- d) O IPA recorreu ao procedimento por ajuste directo (20 situações), para o exercício de funções que não requerem qualquer especial aptidão como sejam as de *“Apoio Técnico ao Arquivo”* (n.º de ordem 6.º), *“Assessoria Técnica à Biblioteca”* (n.º de ordem 7.º), *“Apoio à Biblioteca”* (n.º de ordem 12.º), *“Serviços de Arquivo”* (n.º de ordem 15.º) de entre outros.

83. Em face do exposto, conclui-se que as alegações apresentadas não alteram a análise jurídica constante do Relato de Auditoria, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.5.1.4. Contratos de execução continuada

84. Da análise do contratos de execução continuada celebrados pelo IPA, relativos à área da segurança e vigilância, conclui-se que:
- Subsistem em vigor, desde 1991 e 1997, dois contratos de serviços de vigilância e segurança, para as instalações dos serviços centrais do IPA²⁶ e PAVC, respectivamente, cujos encargos anuais, em 2005, ascenderam a 345.846,18€;
 - Os contratos têm sido sucessiva e automaticamente renovados;
 - Ao longo destes anos, não foram desenvolvidos pelo Instituto procedimentos de consulta ao mercado visando a obtenção de melhores condições contratuais para a prestação daqueles serviços.
85. Assim, face à sua antiguidade, as respectivas cláusulas contratuais encontram-se desajustadas das condições actuais deste mercado, particularmente competitivo, pelo que deveria o IPA proceder à abertura de novo procedimento concursal, com vista à celebração de novos contratos para a prestação daqueles serviços, em cumprimento do princípio da economia, eficiência e

²⁶ Inicialmente celebrado entre o IPPAR e a RONDA, Lda em 1991 (data anterior à criação do IPA), tendo posteriormente a Securitas assumido aquela posição contratual. Com a criação do IPA, este passou a ocupar parte das instalações objecto do contrato, tendo sido acordado pelos dois institutos a repartição dos encargos.



eficácia (cfr. al. c) do n.º 6 do art. 42.º da Lei 91/2001, de 20/08, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.

86. Questionados os serviços sobre esta matéria, afirmaram, quanto ao contrato de vigilância e segurança da sede que *“Tendo em consideração que desde Fevereiro de 2002 foi anunciado a fusão eminente do IPA com o IPPAR a alteração da situação contratual da segurança, que se encontrava em análise foi suspensa.”* e relativamente aos serviços de vigilância e segurança no PAVC, informaram que *“(...) As renovações deste contrato têm sido negociadas resultando em redução de encargos financeiros, sem diminuição da qualidade do serviço. Tem havido ajustamentos das prestações do serviço e uma optimização dos meios disponibilizados pela empresa”*.
87. Os argumentos apresentados não procedem, na medida em que, quanto ao contrato de vigilância e segurança da sede, dado o tempo entretanto decorrido, a fusão anunciada não justifica a não abertura de novo procedimento. Quanto ao contrato de vigilância e segurança do PAVC, apesar das aludidas negociações com a *Securitas* aquando das renovações do contrato, não ficou demonstrado que pela abertura de procedimento contratual não seriam obtidas propostas mais vantajosas.
88. Ademais, renegociar as condições de um contrato consubstancia a celebração de novo contrato, pelo que a consulta ao mercado é um imperativo legal, de molde a assegurar os princípios que presidem à contratação pública, como sejam os princípios da igualdade, concorrência, da transparência e da publicidade (cfr. art.s 8.º, 9.º e 10.º do DL n.º 197/99, de 08/06).
89. Em face do exposto, conclui-se que o IPA, na área da contratação de segurança e vigilância, não faz uma gestão orientada para a obtenção dos melhores resultados ao menor custo, de acordo com os critérios da economia, eficiência e eficácia (cfr. al. c) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08).
90. **Em sede de contraditório**, os responsáveis Fernando Real e Catarina Tente apresentaram alegações no mesmo sentido dos esclarecimentos prestados no decurso da auditoria e que se encontram atrás transcritos. Nessa medida, reiteramos as conclusões formuladas no Relato de Auditoria, com especial ênfase para o facto de as renegociações da cláusula remuneratória do contrato consubstanciarem um novo contrato, pelo que se impunha a abertura de novo procedimento concursal com respeito pelos princípios gerais da contratação pública.

2.5.2. Prestação de serviços

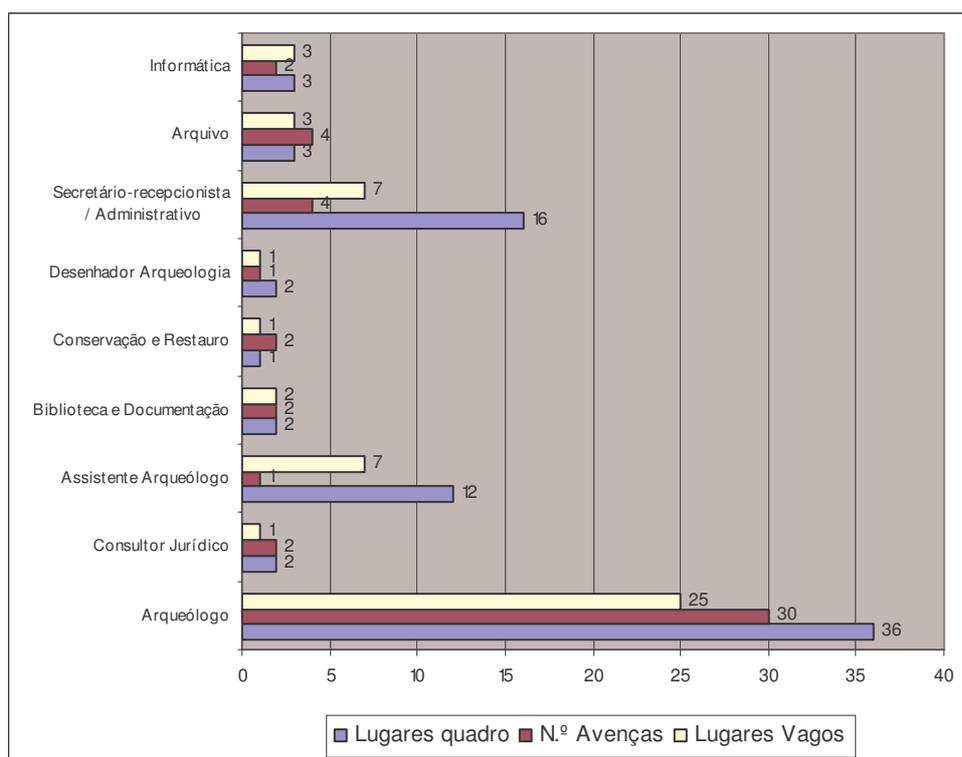
2.5.2.1. Contratos de avença

91. No ano de 2005 encontravam-se em vigor 54 contratos de avença (cfr. Anexo II.6), celebrados pelo IPA entre 1997 e 2004, cuja despesa global ascendeu a 1.104.244,54€.



92. O objecto destes contratos consubstancia-se no **desenvolvimento de funções que se reconduzem à prossecução das atribuições do IPA, e se subsumem nos conteúdos funcionais das carreiras específicas previstas no respectivo quadro de pessoal²⁷, para os quais existem lugares por prover²⁸, com eventual recurso a concursos internos de acesso, conforme se apresenta [Gráfico 1]:**

Gráfico 1 – AVENÇAS VS LUGARES NO QUADRO



93. Da análise da totalidade daqueles contratos, conclui-se que:

- Foi dado cumprimento ao disposto no ponto 7.º da RCM n.º 97/2002, de 18/05 e no ponto 18.º da RCM n.º 38/2006, de 18/04, quanto à comunicação à tutela dos motivos justificativos da subsistência dos contratos, para efeitos da avaliação da sua necessidade²⁹;
- Têm **carácter de continuidade**, pois subsistem, em média, há cinco anos, período durante o qual foram exercidas as mesmas funções;

²⁷ Refira-se a título de exemplo, os 22 arqueólogos em regime de avença, que asseguram o funcionamento das extensões de Castro Verde, Covilhã, Crato, Macedo de Cavaleiros, Torres Novas, Vila Conde e Viseu, assim como outros que exercem funções equivalentes a técnico profissional de biblioteca e documentação e técnico profissional de arquivo.

²⁸ Em 48 das 54 avenças existentes.

²⁹ A primeira comunicação obteve a seguinte resposta do Ministro da Cultura, Pedro Roseta "(...) tendo em consideração os fundamentos descritos nesta informação, concordo com a imprescindibilidade destes contratos de avença no IPA. À consideração de sua excelência a Ministra de Estado e das Finanças nos termos e para os efeitos do disposto no número 11 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 MAI, sendo que, até à presente data, não existe resposta quanto à segunda comunicação.



- Asseguram **necessidades permanentes e estruturais do Instituto, são indispensáveis ao seu regular funcionamento**, sendo elucidativo a este respeito, o teor da justificação apresentada em 2006 pelo IPA à Ministra da Cultura para a subsistência destes contratos, onde refere “(...) *O IPA apenas mantém contratos com pessoas que estão a assegurar o seu normal funcionamento, e que em parte têm exercido as suas funções de forma continuada, estando a trabalhar ininterruptamente no Instituto desde a sua criação.*”
94. Questionados os serviços sobre esta matéria, foi reconhecido que “(...) *os recursos humanos constituem a mais importante questão por resolver no Instituto (...) o IPA funciona com 130 efectivos, dos quais apenas 62 estão integrados no seu quadro de pessoal; estamos perante uma questão de elementar justiça (...) ter respeito para com o pessoal em regime de contrato de avença (...) que tem assegurado o normal funcionamento do Instituto (...) Sem esta equipa o IPA não existiria.*”
95. Em face do exposto, conclui-se que estas contratações de pessoal em regime de prestação de serviços sob a forma de avença, **com o fim de suprir necessidades permanentes do Instituto violam o disposto no n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02** (ausência de carácter excepcional das prestações de serviço), e no n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 195/97, de 31/07 (proibição de recurso a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços), determinando a ilegalidade da despesa e dos pagamentos respectivos, nos termos do art. 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07³⁰ e al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com as alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, Lei n.º 23/2003, de 02/07 e Lei n.º 48/2004, de 24/08, consoante os anos em que ocorreram as despesas e os pagamentos.
96. As despesas³¹ ilegais com referência aos anos em que foram celebrados os contratos, no montante de 238.325,40 €, foram autorizadas pelos responsáveis identificados no Anexo II.7, e os pagamentos ilegais, no valor de 4.357.864,16 € são da responsabilidade dos elementos do CA cuja composição no período de 2001 a 2005 consta do Anexo II.8.
97. Quanto às despesas ilegais no valor de 145.111,93 € autorizadas pelo MC, a responsabilidade recai sobre o Director Fernando Real, em virtude de não ter informado da ilegalidade que aquelas aquisições de serviços consubstanciavam
98. **Os dirigentes são responsáveis civil, financeira e disciplinarmente pelas contratações efectuadas nos termos do disposto no n.º 7 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06, com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05.**
99. **Em sede de contraditório**, os responsáveis Fernando Real, Catarina Tente e Rosa Amora, pronunciaram-se sobre os contratos de avença, nos seguintes termos: “(...) *as deficiências assinaladas são de difícil resolução enquanto a actual conjuntura financeira e política de*

³⁰ Relativamente aos pagamentos realizados antes da entrada em vigor da Lei n.º 91/2001, de 20/08.

³¹ Consideraram-se apenas os actos de autorização de despesa e pagamento praticados em data posterior a Março de 2001, por eventual prescrição dos actos anteriores a esta data, nos termos do disposto na al. a) do n.º 2 do art. 69.º e art. 70.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



contenção de recrutamento de recursos humanos se mantiver, porquanto resultam de restrições ao preenchimento dos quadros de pessoal do IPA.” “(...) Se algumas avenças existem praticamente desde que surge o IPA, é porque no contexto da sua criação estas pessoas surgiram para colaborarem num projecto que veio a tornar-se a sua vida.” “(...) não existem efectivos disponíveis na Bolsa de Emprego Público (BEP) com o perfil e as habilitações necessárias, nem os mecanismos de mobilidade o permitem, pois a carreira de arqueólogo é recente e existe praticamente apenas no IPA e nos seus serviços dependentes.” “(...) A realização de concursos internos de acesso não teria resultados práticos e traduzir-se-ia apenas em mais encargos.” “(...) Foi aberto concurso externo para admissão de arqueólogos para o quadro de pessoal do IPA que veio a ser anulado e em relação ao qual nunca foi possível proceder à subsequente abertura devido ao congelamento das admissões na Administração Pública.”

100. Em face das alegações dos responsáveis, cumpre reafirmar:

- Nos termos da Lei (DL n.º 41/84, de 03/02), os contratos de avença não podem servir o propósito de satisfazer as necessidades permanentes dos serviços, de tal forma que o normal funcionamento do Instituto seja assegurado por estes prestadores de serviços, tanto mais que esta situação se mantém desde a criação do Instituto;
- Cerca de 65% dos contratos em questão foram celebrados entre 1998 e 2001, ou seja, antes da RCM 12/2001, 08/02³², pelo que o argumento relativo às restrições impostas ao recrutamento de pessoal para preenchimento de vagas do quadro não procede;
- O recurso à Bolsa de Emprego Público constitui uma obrigação legal, pelo que não cabe ao IPA a apreciação sobre a sua “dispensabilidade”;
- Não foi obtida evidência, quer no decurso da auditoria, quer em sede de contraditório, que o Instituto tenha remetido à Tutela qualquer proposta de descongelamento de vagas após a publicação da RCM n.º 97/2002, 18/05³³;

101. Termos em que se mantêm as conclusões expendidas no relato de auditoria, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.5.2.2. Contratos inominados

102. Para além do pessoal em regime de prestação de serviços sob a forma de avença identificado no ponto anterior, e no ano de 2005, o IPA procedeu à celebração de contratos de prestações de

³² Introduce restrições ao recrutamento de novos efectivos para a Administração Pública.

³³ Determina o congelamento de todas as admissões externas para lugares do quadro de serviços e organismos da administração central e dos institutos públicos. Estabelecendo o n.º 11 desta resolução “As excepções que venham a verificar-se como absolutamente imprescindíveis deverão ser propostas pelo membro do Governo responsável pela respectiva área aos Ministro das Finanças”.



serviços inominadas (seis), nas áreas da Arqueologia, Sistemas de Informação e Digitalização e Secretariado (cfr. Anexo II.9).

103. Os respectivos pagamentos foram contabilizados na rubrica 02.02.20 - **Outros trabalhos especializados** e 02.02.25 - **Outros Serviços**, tendo em 2005, atingido o montante global de 82.884,47 €.

104. Da análise do objecto destas prestações de serviços (cfr. Anexo II.9) constatou-se que:

- **Cinco (5)** destas **prestações de serviços configuram tarefas**, dado que consistem na execução de trabalhos específicos sem subordinação hierárquica, cujo pagamento é efectuado em função da realização dos mesmos;
- **Uma das prestações de serviços** visou a realização de trabalhos de apoio à Direcção do Instituto na organização de processos, subsumível no conteúdo funcional das carreiras específicas previstas no seu quadro de pessoal, como sejam as de Secretário-Recepcionista, Técnico Profissional e Administrativo, respeitantes a necessidades permanentes do Instituto e que se reconduzem à prossecução das suas atribuições, sem carácter de eventualidade ou excepionalidade. Acresce referir que este prestador de serviços já vinha exercendo funções no Instituto, ao abrigo de contratos nos mesmos moldes, para as mesmas funções e sem qualquer interrupção, pelo menos desde 2004, mantendo-se a sua contratação em 2006.

105. Em resultado da análise efectuada³⁴, conclui-se que:

- a) Dos 5 contratos de tarefa identificados, nenhum foi autorizado pelo MC, em desconformidade com o disposto no n.º 7 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02;
- b) O contrato que visa satisfazer necessidades permanentes do serviço contraria o disposto no n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02 e n.º 1 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06, na medida em que a contratação de prestação de serviços se destina à realização de trabalhos de carácter excepcional sem subordinação hierárquica, sendo de referir, a este propósito, que de acordo com o n.º 1 do art. 43.º do DL n.º 427/89, de 07/12, é proibida a constituição de relações de emprego com carácter subordinado na Administração Pública, diversas das previstas neste diploma³⁵;
- c) Não foi demonstrada a carência ou inexistência de funcionários no organismo com as qualificações adequadas para o exercício daquelas funções, nos termos do n.º 2 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02;

³⁴ Designadamente dos questionários de levantamento de funções efectuados.

³⁵ Com a entrada em vigor da Lei n.º 23/2004, de 22/06, e as alterações introduzidas ao DL n.º 427/89, de 07/12, a relação jurídica de emprego constitui-se por nomeação (art.4.º) ou contrato de pessoal (art. 14.º), esta modalidade sob as formas de contrato administrativo de provimento (al. a)) e contrato de trabalho em qualquer das suas formas (al.b)), ou seja, contrato de trabalho a termo resolutivo (n.º 1 do art. 9.º da Lei n.º 23/04 de 22/06), a termo incerto (n.º 2 do art. 9.º do mesmo diploma) e contrato individual de trabalho (art.1.º do mesmo diploma).



- d) Não existe evidência do recurso prévio aos mecanismos de mobilidade interna da administração pública, designadamente através da requisição e destacamento previstos na Lei³⁶ ou à publicitação da necessidade de recrutamento (cfr. n.º 5 do Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08 dos Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Pública);
- e) Nenhum destes contratos foi incluído nas listagens remetidas através da DGAP ao Ministro das Finanças e ao membro do Governo que teve a seu cargo a função pública, nos termos do disposto no n.º 5 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06³⁷, e do n.º 2 do Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08³⁸;
- f) O recurso a estas prestações de serviços inominadas representa, no período compreendido entre 01/01/2005 e 30/06/2006, o valor global de 104.766,89 €;
- g) As despesas suportadas com estes prestadores de serviços não foram contabilizadas como despesas com o pessoal.

106. Face ao exposto, os contratos de prestação de serviços inominados em análise e subsumíveis nos contratos de tarefa (5) e satisfação de necessidades permanentes (1), são ilegais por várias ordens de razões:

- a) Contornam a exigência legal de demonstração da inexistência de funcionários ou agentes com qualificações adequadas ao exercício daquelas funções e de autorização do Ministro da Cultura (n.º 2 e 7, do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02³⁹, respectivamente);
- b) Não esgotam o prévio recurso aos mecanismos de mobilidade e não foram precedidos de publicitação da necessidade de recrutamento (n.º 5 do Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08);
- c) A celebração de contrato de prestação de serviços inominado para satisfazer necessidades permanentes contraria o disposto no n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02, no n.º 1 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06 (ausência de carácter excepcional das prestações de serviço), assim como, no n.º 1 do art. 43.º do DL n.º 427/89, de 07/12 (proibição da constituição de relações de emprego com carácter subordinado diversa das formas legalmente previstas), e n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 195/97, de 31/07 (proibição de recurso a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços).

Acresce referir que o actual quadro de pessoal do instituto, estabelecido pela Portaria n.º 317/99, de 12/05, contempla a **existência de vaga** correspondente, não existindo evidência

³⁶ Ambas as modalidades de mobilidade funcional estão previstas no art. 27.º do DL n.º 427/89, de 07/12.

³⁷ Com a redacção introduzida pelo Lei n.º 25/98, de 26/05.

³⁸ Nos termos do seu n.º 2 "*Todos os serviços e organismos da administração central têm a obrigatoriedade legal de remeter, atempadamente, à Direcção-Geral da Administração Pública, as listagens respeitantes (...) a contratos de prestação de serviços (...)*".

³⁹ Nos termos da al. d) do ponto 3 da RCM n.º 12/2001 de 08/02, com a redacção dada pela RCM n.º 16/2002, de 28/01, a autorização apenas deve ser concedida em casos excepcionais devidamente fundamentados.



de proposta no sentido de ser admitido novo efectivo, através de concurso interno de acesso;

- d) A violação dos normativos anteriormente referidos determina, igualmente, a ilegalidade das despesas em face do disposto na al. a) do n.º 1 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 com redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.

107. As despesas ilegais no valor de 82.285,96 € foram autorizadas pelo Director Fernando Real e os pagamentos ilegais no montante de 82.884,47 € são da responsabilidade dos elementos do CA em funções na gerência de 2005.

108. **Os dirigentes são responsáveis civil, financeira e disciplinarmente pelas contratações efectuadas nos termos do disposto no n.º 7 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06⁴⁰, com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05.**

109. **Em sede de contraditório**, os responsáveis alegaram em síntese, que tais aquisições “(...) *configuram-se sempre como trabalhos especializados e não como tarefa, apesar de terem sempre uma componente de trabalho que poderá induzir e classificar o trabalho como uma tarefa*”.

110. Importa, porém, transcrever o texto das alegações relativas ao contrato de prestação de serviços identificado com o n.º de ordem 5.º, proferidas pelos responsáveis Fernando Real e Catarina Tente, onde se diz que “(...) *as aquisições dos serviços em causa para a realização de serviços pontuais e diferenciados, têm a característica de serem habitualmente efectuados por funcionários, inexistentes no quadro de pessoal, daí a interpretação dada pelos Srs. Auditores do Tribunal de Contas, como necessidade permanente do serviço. Resultou desta carência de pessoal uma grande acumulação de trabalho que só pôde ser regularizada com o reforço pontual de meios humanos a que foi necessário lançar mão.*

Reconhece-se que este tipo de serviços, apesar de fazerem parte do funcionamento do Instituto, são realizados por prestadores de serviço externos, tendo em atenção as dificuldades no sucesso da mobilidade de funcionários”. Por sua vez, a responsável Leopoldina Cova alega que: “*Tal trabalho não podia ser feito pelas pessoas afectas a esta área, que são apenas duas, sob pena de paralisar o registo no sistema informático de entradas e saídas e respectiva inserção nos processos da nova documentação*”.

111. As alegações supratranscritas não contrariam a análise e conclusões expendidas no Relato de Auditoria, antes as confirmam.

112. Na verdade, e se por um lado, se tratou da “*realização de serviços pontuais*”, então estamos presente contratos de tarefa; se por outro lado, se tratou da realização de “*serviços que fazem parte do funcionamento do Instituto*”, estamos na presença de necessidades permanentes do serviço.

⁴⁰ Este diploma sanciona com a nulidade os contratos de prestação de serviços para o exercício de actividades subordinadas (cfr. n.º 6 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06, com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05).



113. Assim, as alegações apresentadas não alteram a análise de facto e de direito constante do Relato de Auditoria, pelo que se mantêm as conclusões deste, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.5.3. Prestação de serviços inominada versus políticas de emprego

114. Num contexto de contenção orçamental imposto pelos compromissos relativos ao cumprimento do PEC, no qual deve ser enquadrado um conjunto de normativos tendentes à disciplina e limitação da contratação de pessoal na Administração Pública, conclui-se, em resultado das verificações efectuadas, que o recurso pelo Instituto a prestações de serviços inominadas nos moldes descritos é contrário a uma política de racionalização da despesa com o pessoal na Administração Pública (AP), pelos seguintes motivos:

- **Favorece o crescimento das despesas com o pessoal⁴¹** e não a sua redução e controlo;
- **Constitui uma situação de emprego precário** na AP, proibida por lei⁴²;
- Assume-se como um mecanismo de **contorno das limitações e restrições à admissão de pessoal⁴³** e à **celebração de contratos de prestações de serviços⁴⁴**, na medida em que se subtrai à autorização do Ministro da tutela;
- **Não permite formas de planeamento, controlo e avaliação** das situações contratuais pré-existent⁴⁵;
- **Põe em causa a efectividade da mobilidade funcional** enquanto instrumento de racionalização de meios e recursos na administração pública⁴⁶;

⁴¹ O propósito de redução e controlo do crescimento do aparelho administrativo é afirmado nos programas do XV (Redução do peso excessivo da administração pública) XVI (Política de progressiva contenção quantitativa da despesa em todos os sectores das administrações públicas, avaliando a sua necessidade, grau de eficácia e eventuais redundâncias ou sobreposições) e XVII Governos Constitucionais (Adequar a Administração aos objectivos de crescimento (...) criar um programa plurianual de redução da dimensão da Administração central, visando diminuir, nos próximos quatro anos, o número de unidades orgânicas de nível central, por descentralização, desconcentração, fusão ou extinção (...) criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação. Este programa visará diminuir, em pelo menos 75 mil efectivos, o pessoal da Administração Pública, ao longo dos quatro anos da legislatura).

⁴² A este respeito e quanto à regularização de pessoal sem vínculo adequado que desempenhava funções que correspondem a necessidades permanentes dos serviços, com subordinação hierárquica, no sentido de pôr cobro a estas situações, o DL n.º 81-A/96 de 21/06, o DL n.º 103-A/97, de 28/04, e o DL n.º 195/97, de 31/07.

⁴³ RCM n.º 97/2002, de 18/05 - Congelamento de admissões externas para lugares do quadro (ponto 1.º) e da contratação de pessoal sob a forma de contrato administrativo de provimento, a termo certo e contrato individual de trabalho (ponto 5.º).

⁴⁴ DL n.º 41/84, de 03/02 - Necessidade de autorização da tutela para a celebração e renovação de contratos de tarefa e avença (n.º 7 do art. 17.º com a redacção introduzida pelo DL n.º 169/2006, de 17/08) a qual só deve ser deferida em casos excepcionais devidamente fundamentados (al. d) do n.º 3 da RCM n.º 12/2001, de 08/02 com a redacção introduzida pela RCM n.º 16/2002, de 28/01).

⁴⁵ DL 41/84, de 03/02- controle e planeamento de efectivos (arts. 11.º a 13.º), DL n.º 184/89, de 02/06 com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05 - envio de listagens de prestadores de serviços ao Ministro das Finanças e ao membro Governo que tiver a seu cargo a administração pública (art. 10.º, n.º 5) RCM n.º 38/2006 de 18/04 - avaliação dos motivos justificativos da subsistência de contratos de tarefa e avença (ponto 18.º).

⁴⁶ Preâmbulo da RCM n.º 12/2001, de 08/02 e da RCM n.º 16/2002 de 28/01 onde se refere "(...) a melhoria da operacionalidade do sistema de mobilidade geográfica, departamental, e profissional, a dinamização do recrutamento centralizado e criação de uma bolsa de emprego da função pública, medidas que se inscrevem numa linha de racionalização dos meios e recursos da Administração pública."



- **Não promove a adopção de mecanismos de concorrência e transparência⁴⁷** na contratação de pessoal;
- Por via da sua incorrecta qualificação e contabilização, oculta o montante efectivo das despesas com pessoal do Instituto, situação esta contrária aos objectivos de contenção orçamental;
- **Não é um veículo de reforma e modernização⁴⁸** da administração pública.

115. Face ao exposto, conclui-se que a política de contratação de pessoal levada a cabo pelo IPA, através do recurso a contratos de prestação de serviços inominados, que configuram contratos de tarefa e outros ainda, que visam a satisfação de necessidades permanentes de serviço, desrespeita a Lei e a Tutela, coloca em causa os objectivos da política de contenção orçamental de redução da despesa, revela um inadequado planeamento das necessidades de pessoal e, por último, não contribui para a boa gestão dos dinheiros públicos.

3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de relatório foi dada vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08.

⁴⁷ Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08 - necessidade de publicitação de recrutamento em órgão de imprensa adequado (ponto 5.º).

⁴⁸ Preâmbulo da RCM n.º 124/2005, de 04/08, e a referência a “*Reorganizar a administração central para promover a economia de gastos e ganhos de eficiência para simplificação e racionalização de estruturas (...) tais propósitos associam-se igualmente à necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a Administração na sua dimensão actual.*”.



4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26/08;
2. Que se notifiquem os responsáveis identificados no Anexo IV e ainda o ex-Ministro Pedro Roseta, com envio de cópia do relatório;
3. Que se remeta o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art. 57.º e n.º 2 do art. 58.º da Lei n.º 98/97, de 26/08;
4. Que se envie uma cópia do Relatório à Ministra da Cultura, bem como ao actual Director do IPA ou do IGESPAR, I.P.;
5. Que, no prazo de 120 dias, a direcção do extinto IPA ou do novo IGESPAR, I.P., informe o Tribunal da sequência dada às recomendações formuladas;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, se divulgue o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
7. Emolumentos a pagar (cfr. Anexo III): 16.337,50€.

Tribunal de Contas, em 15 de Fevereiro de 2007

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Fui Presente,

O Procurador-Geral Adjunto



Rita Cruz

5. ANEXOS

ANEXO I - EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ÍTEM	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS
2.5.1.2	<p>DESPESA</p> <p>Fraccionamento</p> <p>Despesas e pagamentos ilegais provenientes da celebração de contratos de prestação de serviços com preterição do procedimento aplicável em função do valor contratual (procedimento por consulta prévia a cinco e três prestadores).</p> <p>As despesas ilegais, no montante de 58.249,18 € (com IVA) são da responsabilidade do Director Fernando Real e os pagamentos ilegais no mesmo montante são da responsabilidade dos elementos do CA em funções na gerência de 2005.</p>	<p>Arts. 8.º, 10.º, 16.º, n.ºs 1 e 2, Art. 80.º, n.ºs 3 e 4 e art. 81.º n.º 1, al.s a) e b) do DL n.º 197/99, de 08/06;</p> <p>Art. 42.º, n.º 6, al. a) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada pela Lei Orgânica n.º2/2002, de 28/08, pela Lei n.º 23/2003, de 02/07 e pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>
2.5.1.3	<p>PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS</p> <p>Procedimento concursal - Aptidão Técnica</p> <p>Despesas e pagamentos ilegais decorrentes da celebração de contratos de prestação de serviços por ajuste directo com base em especial aptidão técnica, sem que ficasse demonstrado que apenas aqueles prestadores fossem os únicos aptos à realização dos serviços, o que resultou na preterição do procedimento aplicável (Consulta a 3 e 2 prestadores).</p> <p>As despesas ilegais no valor de 229.532,21 € (com IVA) e os pagamentos ilegais no montante de 714.858,54 € (com IVA) são da responsabilidade dos elementos do CA constantes dos Anexos II.4 e II.5.</p> <p>Quanto à autorização de despesas ilegais no valor de 135.633,58€ (com IVA) pelo MC, a responsabilidade recai sobre o Director Fernando Real, em virtude de não ter informado da ilegalidade que aquelas aquisições de serviços consubstanciavam.</p>	<p>Art. 81.º, n.º 1, al. b) e c) do DL n.º 197/99, de 08/06.</p> <p>Art. 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07;</p> <p>Art. 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada pela Lei Orgânica n.º2/2002, de 28/08, pela Lei n.º 23/2003, de 02/07 e pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>



Rita Cruz

ITEM	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS
2.5.2.1	<p>PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS - CONTRATOS DE AVENÇA</p> <p>Necessidades permanentes</p> <p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais decorrentes da celebração e manutenção de contratos de avença para satisfação de necessidades permanentes do Instituto.</p> <p>As despesas ilegais com referência aos anos em foram celebrados os contratos, no montante de 238.325,40 € (com IVA), foram autorizadas pelos responsáveis identificados no Anexo II.7, e os pagamentos ilegais, no valor de 4.357.864,16 € são da responsabilidade dos elementos do CA cuja composição no período de 2001 a 2005 consta do Anexo II.8.</p> <p>Quanto às despesas ilegais no valor de 145.111,93 € (com IVA) autorizadas pelo MC, a responsabilidade recai sobre o Director Fernando Real, em virtude de não ter informado da ilegalidade que aquelas aquisições de serviços consubstanciavam</p>	<p>Art. 17.º n.º 1, do DL n.º 41/84, de 03/02.</p> <p>Art. 11.º n.º 1 do DL n.º 195/97, de 31/07.</p> <p>Art. 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07;</p> <p>Art. 42.º n.º 6 al a) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, pela Lei n.º 23/2003, de 02/07 e pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>
2.5.2.2	<p>CONTRATOS INOMINADOS</p> <p>Tarefas</p> <p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais resultantes da celebração de contratos de prestação de serviços que configuram tarefas sem cumprimento dos requisitos legais aplicáveis a esta modalidade de contratos.</p> <p>As despesas ilegais no valor de 70.132,96 € (com IVA) foram autorizadas pelo Director Fernando Real e os pagamentos ilegais no montante de 70.731,47€ são da responsabilidade dos elementos do CA em funções na gerência de 2005.</p> <p>Contratos inominados - Necessidades permanentes</p> <p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais decorrentes da celebração e manutenção de contrato de prestação de serviços para satisfação de necessidades permanentes do IPA.</p> <p>As despesas ilegais de 12.153,00€ foram autorizados pelo Director Fernando Real e os pagamentos no mesmo montante são da responsabilidade dos elementos do CA em funções na gerência de 2005.</p>	<p>Art. 17.º n.ºs 1, 2, 3 e 7 do DL n.º 41/84, de 03/02;</p> <p>Art. 10.º n.ºs 1 e 5, do DL n.º 184/89, de 02/06, com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05;</p> <p>N.º 2 e 5 do Despacho Conjunto n.º 643/2002, de 22/08;</p> <p>Art. 42.º, n.º 6 al. a) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, pela Lei n.º 23/2003, de 02/07 e pela Lei n.º 48/2004, de 24/08;</p> <p>Art. 43.º, n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07/12;</p> <p>Art. 11.º, n.º 1 do DL n.º 195/97, de 31/07;</p>



ANEXO II - ÍNDICE DE MAPAS ANEXOS

Mapa	Designação
II.1	Amostra Analisada
II.2	Fraccionamento da Despesa
II.3	Aptidão Técnica
II.4	Autorização da Despesa - Aptidão Técnica
II.5	Responsáveis pelos Pagamentos - Aptidão Técnica
II.6	Contratos de Prestação de Serviços - Avenças
II.7	Autorização das Despesas - Avenças
II.8	Responsabilidade pelos Pagamentos - Avenças
II.9	Prestações de Serviços Inominadas



Rita Cruz

II.1 - AMOSTRA ANALISADA

ORÇAMENTO DO IPA - GERÊNCIA 2005 (FUNCIONAMENTO + INVESTIMENTO)					
Códigos	Rubricas	UNIVERSO		AMOSTRA	
		Valor	%	Valor	%
01.00.00	DESPESAS COM O PESSOAL	2.128.754,25 €	41,41%	1.104.244,54 €	51,87%
02.00.00	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	2.132.680,72 €	41,49%	1.565.402,41 €	73,40%
05.00.00	SUBSÍDIOS	568.119,05 €	11,05%		
06.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14.046,85 €	0,27%		
07.00.00	AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	296.641,42 €	5,77%	239.883,34 €	80,87%
TOTAL		5.140.242,29 €	100,00%	2.909.530,29 €	56,60%

II.2 - FRACCIONAMENTO DA DESPESA

Área	N.	ADJUDICATÁRIO	BEM / SERVIÇO	PROCEDIMENTO ADOPTADO	ADJUDICAÇÃO		VALOR GLOBAL (PAGO 2005)	PROCEDIMENTO APLICÁVEL
					VALOR s/IVA	DATA		
Editorial	1	Facsimile Ofset E Publicidade, Lda.	1 - Impressão gráfica	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	10.650,00 €	01-03-2005	11.182,50 €	Consulta a 5 fornecedores (art. 81 n.º 1 a)
			2 - Impressão gráfica	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	15.396,00 €	19-10-2005	16.165,80 €	
Editorial	2	Textype - Artes Gráficas, Lda.	1 - Impressão gráfica	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	5.950,00 €	01-02-2005	6.247,50 €	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)
			2 - Impressão gráfica	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	3.457,00 €	20-05-2005	3.629,85 €	
			3 - Impressão gráfica	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	4.750,00 €	19-07-2005	5.747,50 €	
Editorial	3	Tvm Designers, Lda.	1 - Tratamento de texto, tabelas e gráficos, maquetagem de texto	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	2.275,00 €	01-02-2005	2.707,25 €	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)
			2 - Tratamento de texto, tabelas e gráficos, maquetagem de texto	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	4.945,00 €	01-02-2005	5.884,55 €	
			3 - Tratamento de texto, tabelas e gráficos, maquetagem de texto	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	1.395,00 €	16-02-2005	1.660,05 €	
			4 - Tratamento de texto, tabelas e gráficos, maquetagem de texto	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	1.395,00 €	22-03-2005	1.660,05 €	
			5 - Tratamento de texto, tabelas e gráficos, maquetagem de texto	Ajuste directo (art. 81 n.º 3 a)	2.827,00 €	03-05-2005	3.364,13 €	
							58.249,18 €	



Rita Cruz

II. 3 - APTIDÃO TÉCNICA

N.	OBJECTO	PROCED. ADOPTADO	ADJUDICAÇÃO		PROCEDIMENTO APLICÁVEL	PAGO 2005	PAGO EM ANOS ANTERIORES	PAG GLOBAIS
			VALOR	DATA				
1	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.315,00 €	06-01-2005	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	8.315,00 €*	-	8.315,00 €
2	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	6.722,00 €	06-02-2005		7.999,18 €	-	7.999,18 €
3	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	5.136,00 €	25-10-2005		6.214,56 €	-	6.214,56 €
4	Trabalhos arqueológicos no Vale do Lapedo	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	5.250,00 €	16-02-2005	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	5.848,50 €	-	5.848,50 €
5	Trabalhos arqueológicos no Vale do Lapedo	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.750,00 €	19-10-2005		10.587,50 €	-	10.587,50 €
6	Apoio técnico na elaboração de pareceres	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	9.900,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	13.490,40 €	9.900,00	23.390,40 €
7	Assessoria técnica especializada em Arte Rupestre no CNART	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	10.850,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	22.811,04 €	12.911,50	35.722,54 €
8	Gestão, conservação e preservação do conjunto de sítios arqueológicos do PAVC	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	9.074,58 €	29-07-2002	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	22.258,08 €	52.193,86	74.451,94 €
9	Apoio técnico ao Arquivo	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.253,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	13.495,25 €	9.821,03	23.316,28 €
10	Assessoria técnica na biblioteca do CNANS	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	6.983,17 €	30-04-2001	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	13.199,47 €	45.150,34	58.349,81 €
11	Assessoria técnica na área da conservação e restauro	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	13.500,00 €	02-04-2004	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	22.075,20 €	16.065,00	38.140,20 €
12	Assessoria técnica e elaboração de pareceres (arqueólogo)	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	13.500,00 €	02-04-2004	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	22.075,20 €	16.065,00	38.140,20 €
13	Recepcionista de turismo PAVC	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	6.975,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	11.405,52 €	8.300,25	19.705,77 €
14	Trabalhos de gabinete: desenho, fotografia, estudo de peças arqueológicas, digitalização de imagens, tratamento de peças arqueológicas, preparação e elaboração de relatórios técnico-científicos.	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.253,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	13.495,25 €	9.821,03	23.316,28 €
15	Apoio à biblioteca no CNANS	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.253,00 €	07-04-2004	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	13.495,25 €	9.821,03	23.316,28 €
16	Conservação e restauro no CNANS.	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	12.868,99 €	26-10-2001	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	16.216,56 €	46.628,86	62.845,42 €
17	Avaliação de Estudos de Impacte Ambiental (património arqueológico)	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	13.500,00 €	02-04-2004	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	22.075,20 €	16.065,00	38.140,20 €
18	Serviços no Arquivo	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	13.949,88 €	28-12-2001	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	22.258,08 €	59.458,14	81.716,22 €
19	Apoio técnico a bases de dados sobre o património arqueológico subaquático (do CNART e CNANS) para o sistema Endovélico	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	13.500,00 €	02-04-2004	Consulta a 3 fornecedores (art. 81 n.º 1 b)	22.075,20 €	16.065,00	38.140,20 €
20	Registo arqueográfico de estruturas (CNANS)	Aptidão Técnica (art. 86 n.º 1 d)	8.831,72 €	30-04-2001	Consulta a 2 fornecedores (art. 81 n.º 1 c)	22.258,08 €	74.943,98	97.202,06 €
			192.365,34 €			311.648,52 €	403.210,02	714.858,54 €

* - Valor isento de IVA



Rita Cruz

II. 4 - AUTORIZAÇÃO DA DESPESA - APTIDÃO TÉCNICA

(Em euros)

Autorização da Despesa	Cargo	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
João Carlos Teiga Zilhão	Director	6.983,17		0,00	0,00	0,00	0,00
António Manuel Monge Soares	Sub Director	37.151,97	0,00	0,00	0,00	0,00	37.151,97
Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	10.798,75	0,00	0,00	16.436,00	27.234,75
Pedro Roseta (*)	Ministro da Cultura	0,00	0,00	0,00	135.633,58		135.633,58
Francisco Soares Alves	Director do CNANS	0,00	0,00	0,00	0,00	22.528,74	22.528,74
		44.135,14	10.798,75	0,00	135.633,58	38.964,74	229.532,21

(*) Mediante proposta do Director Fernando Campos de Sousa Real

II.5 - RESPONSÁVEIS PELOS PAGAMENTOS⁴⁹ - APTIDÃO TÉCNICA

(Em euros)

Responsáveis (CA)				Pagamentos Anos Anteriores	2005	TOTAL
A	01/01/2001 a 15/05/2002	João Carlos Teiga Zilhão	Director	45.519,75	0,00	45.519,75
		António Manuel Monge Soares	Sub Director			
		Fernando Campos de Sousa Real	Director de Planeamento e Gestão			
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos			
B	16/05/2002 a 26/05/2002	Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	0,00	0,00
		Vago	Sub Director			
		Vago	Director de Planeamento e Gestão			
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos			
C	27/05/2002 a 05/06/2003	Fernando Campos de Sousa Real	Director	85.074,48	0,00	85.074,48
		Rosa Maria Amora Baptista Vaz	Sub Director			
		Vago	Director de Planeamento e Gestão			
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos			
D	09/06/2003 a 30/06/2003	Fernando Campos de Sousa Real	Director	7.777,96	0,00	7.777,96
		Catarina Maria Santos Guerra Tente	Sub Director			
		Vago	Director de Planeamento e Gestão			
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos			
E	01/07/2003 a 31/12/2005	Fernando Campos de Sousa Real	Director	264.837,83	311.648,52	576.486,34
		Catarina Maria Santos Guerra Tente	Sub Director			
		Paulo Alexandre Brálio de Oliveira	Director de Planeamento e Gestão			
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos			
TOTAL				403.210,02	311.648,52	714.858,54

⁴⁹ Apesar de a responsabilidade pelos actos de autorização de despesa, praticados antes de 01/04/2001, se encontrar prescrita por força do disposto na al. a) do n.º 2 do art. 69.º e art. 70.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os pagamentos em presença incluem despesa autorizada antes daquela data, uma vez que subsiste a responsabilidade pelo respectivo pagamento.



II.6 - CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (AVENÇAS)

N.º	Serviço	Função	Início do Contrato	Remuneração Mensal*
1	SC	Secretariado	01-04-2004	1.124,20 €
2	SC	Arqueólogo	01-08-1998	1.545,70 €
3	SC	Arqueólogo	01-02-1999	1.545,70 €
4	SC	Arqueólogo	01-08-1998	1.545,70 €
5	CNART	Arqueólogo	01-06-2004	1.584,10 €
6	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
7	PAVC	Técnico Superior (Gestão de administração e Contabilidade)	03-07-1999	1.545,70 €
8	SC	Arqueólogo	01-09-1998	1.545,70 €
9	PAVC	Arqueólogo	01-08-2002	1.545,70 €
10	SC	Técnico SIG / Tradutor	01-10-2000	1.545,70 €
11	SC	Apoio Técnico ao Arquivo	01-04-2004	937,17 €
12	SC	Técnico-profissional de arquivo	01-05-2001	916,63 €
13	SC	Designer	01-01-2000	1.545,70 €
14	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
15	SC	Bibliotecária	01-08-1999	1.921,79 €
16	SC	Topógrafo	01-08-1999	1.030,81 €
17	SC	Arqueólogo	01-08-1998	1.545,70 €
18	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
19	CNANS	Arqueólogo	01-04-1999	1.009,34 €
20	CNANS	Conservação e Restauro	01-04-2004	1.533,00 €
21	CNANS	Arqueólogo	01-04-2004	1.533,00 €
22	CNANS	Assistente de arqueólogo	01-07-2000	601,53 €
23	SC	Técnico de informática	02-02-1998	1.545,70 €
24	CNANS	Arqueólogo	01-11-2000	1.545,70 €
25	SC	Arqueólogo	01-02-1999	1.545,70 €
26	SC	Fotógrafo	01-01-2000	1.545,70 €
27	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
28	SC	Arqueólogo	01-09-1998	1.545,70 €
29	PAVC	Recepcionista	01-04-2004	792,05 €
30	SC	Técnica Superior de gestão	01-10-1997	1.545,70 €
31	CNANS	Apoio Técnico a Gabinete (Secretariado)	01-04-2004	937,17 €
32	CNANS	Apoio Técnico à Biblioteca	01-04-2004	937,17 €
33	SC	Arqueólogo	01-07-2000	1.545,70 €
34	SC	Arqueólogo	01-08-1998	1.545,70 €
35	CNANS	Arqueólogo	01-04-1999	1.545,70 €
36	PAVC	Recepcionista	01-04-2004	904,47 €
37	SC	Arqueólogo	01-08-1998	1.545,70 €
38	CNART	Arqueólogo	01-09-1999	1.545,70 €
39	PAVC	Arqueólogo	01-04-2002	1.545,70 €
40	SC	Arqueólogo	01-04-2002	1.545,70 €
41	SC	Técnico de informática	01-09-1999	2.010,27 €
42	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
43	SC	Arqueólogo	01-09-1998	1.545,70 €
44	PAVC	Assessoria jurídica	01-03-2000	2.173,20 €
45	CNANS	Arqueólogo	01-01-2000	1.545,70 €
46	CNANS	Técnico conservação e restauro	01-11-2001	1.126,15 €
47	CNANS	Arqueólogo	01-04-2004	1.533,00 €
48	CNART	Desenhadora	01-10-2000	983,68 €
49	SC	Técnica Superior de Biblioteca e Documentação	01-01-2002	1.545,70 €
50	CNANS	Técnico Superior de Arquivo	01-04-2004	1.533,00 €
51	SC	Arqueólogo	15-03-2002	1.545,70 €
52	SC	Arqueólogo	01-01-1999	1.545,70 €
53	SC	Assessoria jurídica	01-02-2001	1.267,28 €
54	SC	Arqueólogo	01-07-2001	1.545,70 €

* Valores actualizados - 2005



Rita Cruz

II.7 - AUTORIZAÇÃO DAS DESPESAS - AVENÇAS

(Em euros)

N.º	Data	Despesa Autorizada	Meses	MC - Pedro Roseta (*)	Director - João Zilhão	Sub Director - António Monge Soares
1	07-04-2004	9.900,00	9	9.900,00	0,00	0,00
2	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-
5	07-04-2004	12.911,50	7	12.911,50	0,00	0,00
6	-	-	-	-	-	-
7	-	-	-	-	-	-
8	-	-	-	-	-	-
9	29-07-2002	10.798,75	6	10.798,75	0,00	0,00
10	-	-	-	-	-	-
11	07-04-2004	9.821,03	9	9.821,03	0,00	0,00
12	30-04-2001	6.983,17	8	0,00	6.983,17	0,00
13	-	-	-	-	-	-
14	-	-	-	-	-	-
15	-	-	-	-	-	-
16	-	-	-	-	-	-
17	-	-	-	-	-	-
18	-	-	-	-	-	-
19	-	-	-	-	-	-
20	02-04-2004	16.065,00	9	16.065,00	0,00	0,00
21	02-04-2004	16.065,00	9	16.065,00	0,00	0,00
22	-	-	-	-	-	-
23	-	-	-	-	-	-
24	-	-	-	-	-	-
25	-	-	-	-	-	-
26	-	-	-	-	-	-
27	-	-	-	-	-	-
28	-	-	-	-	-	-
29	07-04-2004	8.300,25	9	8.300,25	0,00	0,00
30	-	-	-	-	-	-
31	07-04-2004	9.821,03	9	9.821,03	0,00	0,00
32	07-04-2004	9.821,03	9	9.821,03	0,00	0,00
33	-	-	-	-	-	-
34	-	-	-	-	-	-
35	-	-	-	-	-	-
36	-	-	-	-	-	-
37	07-04-2004	9.478,35	9	9.478,35	0,00	0,00
38	-	-	-	-	-	-
39	28-03-2002	16.107,34	9	0,00	16.107,34	0,00
40	25-03-2002	16.107,38	9	0,00	0,00	16.107,38
41	-	-	-	-	-	-
42	-	-	-	-	-	-
43	-	-	-	-	-	-
44	-	-	-	-	-	-
45	-	-	-	-	-	-
46	26-10-2001	12.868,99	12	0,00	0,00	12.868,99
47	02-04-2004	16.065,00	9	16.065,00	0,00	0,00
48	-	-	-	-	-	-
49	28-12-2001	13.949,88	12	0,00	0,00	13.949,88
50	02-04-2004	16.065,00	9	16.065,00	0,00	0,00
51	06-03-2002	16.863,60	9,5	0,00	16.863,60	0,00
52	-	-	-	-	-	-
53	-	-	-	-	-	-
54	30-04-2001	10.333,11	6	0,00	0,00	10.333,11
		238.325,40		145.111,93	39.954,11	53.259,35

(*) MEDIANTE PROPOSTA DO DIRECTOR FERNANDO CAMPOS DE SOUSA REAL



Rita Cruz

II.8 - RESPONSABILIDADE PELOS PAGAMENTOS ⁵⁰ - AVENÇAS

Responsáveis (CA)		CARGO	2001	2002	2003	2004	2005	(Euros) TOTAL	
A	01/01/2001 a 15/05/2002	João Carlos Teiga Zilhão	Director	514.053,35	260.229,82	0,00	0,00	0,00	774.283,17
		António Manuel Monge Soares	Sub Director						
		Fernando Campos de Sousa Real	Director de Planeamento e Gestão						
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos S-serviços Administrativos						
B	16/05/2002 a 26/05/2002	Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Vago	Sub Director						
		Vago	Director de Planeamento e Gestão						
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos						
C	27/05/2002 a 05/06/2003	Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	570.604,67	368.598,99	0,00	0,00	939.203,65
		Rosa Maria Amora Baptista Vaz	Sub Director						
		Vago	Director de Planeamento e Gestão						
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos						
D	09/06/2003 a 30/06/2003	Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	0,00	66.791,35	0,00	0,00	66.791,35
		Catarina Maria Santos Guerra Tente	Sub Director						
		Vago	Director de Planeamento e Gestão						
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos						
E	01/07/2003 a 31/12/2005	Fernando Campos de Sousa Real	Director	0,00	0,00	451.142,16	1.022.199,29	1.104.244,54	2.577.585,99
		Catarina Maria Santos Guerra Tente	Sub Director						
		Paulo Alexandre Brálio de Oliveira	Director de Planeamento e Gestão						
		Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova							
TOTAL			514.053,35	830.834,49	886.532,50	1.022.199,29	1.104.244,54	4.357.864,16	

⁵⁰ Apesar de a responsabilidade pelos actos de autorização de despesa, praticados antes de 01/04/2001, se encontrar prescrita por força do disposto na al. a) do n.º 2 do art. 69.º e art. 70.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os pagamentos em presença incluem despesa autorizada antes daquela data, uma vez que subsiste a responsabilidade pelo respectivo pagamento.



Rita Cruz

II. 9 - PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS INOMINADAS

N.º	Objecto	Área Funcional	Serviço	Autorização Despesa			Pagamentos 2005		Classif.
				Valor c/ IVA	Data	Responsável	Valor	Responsável	
1	Revisão e Melhoramento do site do CNANS	Informática	IPA	4.371,52 €	27-01-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	4.371,53 €	CA	Tarefa
	Digitalização e correcção de volumes da Revista de Arqueologia e de Trabalhos de Arqueologia			4.379,20 €	01-07-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	4.379,20 €	CA	
	Actualização generalizada do website do IPA			4.356,00 €	27-10-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	4.356,00 €	CA	
2	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar de varrimento lateral e de magnetometria	Arqueologia	CNANS	8.315,00 €	06-01-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	8.315,00 €	CA	Tarefa
	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar de varrimento lateral e de magnetometria			7.999,18 €	16-02-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	7.999,18 €	CA	
	Aquisição, processamento e interpretação de dados de sonar de varrimento lateral e de magnetometria			6.214,56 €	25-10-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	6.214,56 €	CA	
3	Serviços Técnicos de Arqueologia	Arqueologia	CNANS	3.870,00 €	07-01-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	3.870,00 €	CA	Tarefa
	Acompanhamento arqueológico de dragagens no Rio Minho			3.870,00 €	06-06-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	3.870,00 €	CA	
	Acompanhamento arqueológico de dragagens no Rio Minho			1.590,00 €	29-06-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	1.590,00 €	CA	
4	Serviços Técnicos de Arqueologia	Arqueologia	CNANS	3.870,00 €	07-01-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	3.870,00 €	CA	Tarefa
	Acompanhamento arqueológico de dragagens no Rio Minho			3.870,00 €	06-06-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	3.870,00 €	CA	
	Acompanhamento arqueológico de dragagens no Rio Minho			1.590,00 €	29-06-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	1.590,00 €	CA	
5	Apoio à Direcção do IPA na organização de Processos	Secretariado/ Administrativo	IPA	4.046,00 €	17-05-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	4.046,00 €	CA	Necessidades Permanentes
	Arrumação e registo de processos no Endovélico	Secretariado/ Administrativo	IPA	4.114,00 €	02-08-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	4.114,00 €	CA	Necessidades Permanentes
	Trabalhos de secretariado da Direcção	Secretariado/ Administrativo	IPA	3.993,00 €	31-10-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	3.993,00 €	CA	Necessidades Permanentes
6	Trabalhos arqueológicos no Vale do Lapedo - acompanhamento arqueológico das obras de instalação de sistema de saneamento	Arqueologia	IPA	5.250,00 €	16-02-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	5.848,50 €	CA	Tarefa
	Trabalhos arqueológicos no Vale do Lapedo - acompanhamento arqueológico das obras de instalação de sistema de saneamento	Arqueologia	IPA	10.587,50 €	19-10-2005	Fernando Campos de Sousa Real (Director)	10.587,50 €	CA	
				82.285,96 €			82.884,47 €		



ANEXO III - EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do disposto no n.º 1 do art. 10.º do Regime Jurídico do Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31/05, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28/08, a saber.

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO			VALOR
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/lucros	
• Acções fora da área da residência oficial.....	119,99 €	0		0,00 €
• Acções na área da residência oficial.....	88,29 €	208		18.364,32 €
1% s/Receitas Próprias			286.586,57 €	
1% s/Lucros.....				
Emolumentos calculados				18.364,32 €
Emolumentos Limite máximo (VR)				16.337,50 €
Emolumentos a pagar				16.337,50 €



ANEXO IV - RESPONSÁVEIS PELAS GERÊNCIAS

Os responsáveis pelas gerências de 2001 a 2005 são:

Org.	Cargo	Nome	Período
IPA	Director	João Carlos Teiga Zilhão	01/01/2001 a 15/05/2002
	Sub Director	António Manuel Monge Soares	
	Director de Planeamento e Gestão	Fernando Campos de Sousa Real	
	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos	Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	
	Director	Fernando Campos de Sousa Real	16/05/2002 a 26/05/2002
	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos	Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	
	Director	Fernando Campos de Sousa Real	27/05/2002 a 05/06/2003
	Sub Director	Rosa Maria Amora Baptista Vaz	
	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos	Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	
	Director	Fernando Campos de Sousa Real	09/06/2003 a 30/06/2003
	Sub Director	Catarina Maria Santos Guerra Tente	
	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos	Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	
	Director	Fernando Campos de Sousa Real	01/07/2003 a 31/12/2005
	Sub Director	Catarina Maria Santos Guerra Tente	
	Director de Planeamento e Gestão	Paulo Alexandre Brálio de Oliveira	
	Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos	Leopoldina Augusta Martins Rodrigues da Cova	



ANEXO V - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 de 15/05, a situação das contas das cinco gerências anteriores é a constante do quadro da página seguinte:

Conta Gerência		Gerência		Situação Actual
Ano	N.	Início	Fim	
2000	5449	01-01-2000	31-12-2000	Criação de Processo
2001	6838	01-01-2001	31-12-2001	Conta Levantada
2002	5433	01-01-2002	31-12-2002	Verificação Interna - N.º 1
2003	6270	01-01-2003	31-12-2003	Montantes Validados
2004	4008	01-01-2004	31-12-2004	Montantes Validados

ANEXO VI - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

VOLUME	DESCRIÇÃO	DOCUMENTOS (Fls. a Fls.)
I	Relato de Auditoria	1 a 38;
	Programa de Auditoria	39 a 98;
	Plano Global de Auditoria	99 a 110;
II	Competências, Delegação e Subdelegação	111 a 114;
	Fraccionamento versus Unidade da Despesa	115 a 136;
	Ajuste Directo - Aptidão Técnica	137 a 139, 204 a 211, 232 a 237, 257 a 281;
	Contratos de Execução Continuada	140 a 177
	Contratos de Avença	178 a 307;
III	Contratos de Avença	308 a 543;
	Ajuste Directo - Aptidão Técnica	326 a 337, 382 a 389, 398 a 414, 492 a 518, 538 a 543, 557 a 561, 594 a 598;
	Contratos Inominados	544 a 598;
IV	Contraditório	599 a 674



ANEXO VII - FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral/Supervisão
<u>Auditora Coordenadora</u> Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria <i>Licenciatura em Economia</i>
Direcção da Equipa
<u>Auditora Chefe</u> Maria José Sobral Pinto de Sousa <i>Licenciatura em Direito</i>
Equipa de Auditoria
<u>Técnicos Verificadores Superiores</u> Luís Filipe Ferreira da Mota <i>Licenciatura em Organização e Gestão de Empresa</i>
Nuno Martins Lopes <i>Licenciatura em Direito</i>
Paula Dias Camacho Conde <i>Licenciatura em Economia</i>
Susana Filomena F. Carvalho <i>Licenciatura em Controlo de Gestão</i>