



Tribunal de Contas

Nina Cruz



Proc. n.º 01/07 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº32/07



**INSTITUTO
POLITÉCNICO
DE LISBOA**

(Gerência de 2005)

2ª SECÇÃO



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
NOTA PRÉVIA.....	5
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	5
RECOMENDAÇÕES	7
1 INTRODUÇÃO	8
1.1 NATUREZA E ÂMBITO.....	8
1.2 FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS.....	8
1.3 METODOLOGIA E AMOSTRA.....	9
1.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	9
1.5 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	9
1.6 CONTRADITÓRIO.....	10
2 AUDITORIA FINANCEIRA.....	11
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IPL	11
2.2 COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO	13
2.3 SISTEMA CONTABILÍSTICO.....	14
2.4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	15
2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	17
2.6 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA.....	18
2.7 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL.....	20
2.7.1 Aquisição de bens e serviços.....	20
2.7.2 Contrato de avença versus Estatuto da aposentação.....	21
2.7.3 Empreitadas.....	28
2.7.4 Dívida a fornecedores	29
2.8 ORGANIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO DA CONTA	32
2.9 UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO	34
2.10 BOA PRÁTICA DE GESTÃO: um exemplo a seguir	37
3 JUÍZO SOBRE A CONTA	39
4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
5 DECISÃO.....	40
6 ANEXOS	41
6.1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	41
6.2 EMOLUMENTOS.....	41
6.3 RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA	42
6.4 SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	42
6.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	42
6.6 FICHA TÉCNICA.....	43
6.7 MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO.....	44



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Demonstração numérica.....	9
Quadro 2 – Pessoal efectivo do IPL.....	13
Quadro 3 – Execução e estrutura da receita (2005).....	17
Quadro 4 – Execução e estrutura da despesa (2005).....	18
Quadro 5 – Balanço (2005).....	19
Quadro 6 – Demonstração de Resultados (2005).....	20
Quadro 7 – Limite legal.....	24
Quadro 8 – Situação da dívida a 30 de Junho de 2006.....	29
Quadro 9 – Constrangimentos orçamentais e evolução da dívida (2005-2006).....	30
Quadro 10 – Prazo Médio de Pagamento.....	32
Quadro 11 – Sobrevalorização do imobilizado (2005).....	33



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CA	Conselho Administrativo
CCISP	Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
EIPL	Estatutos do Instituto Politécnico de Lisboa
ESCS	Escola Superior de Comunicação Social
ESD	Escola Superior de Dança
ESE	Escola Superior de Educação
ESM	Escola Superior de Música
ESTC	Escola Superior de Teatro e Cinema
ESTSLx	Escola Superior de Tecnologias da Saúde de Lisboa
GOP	Grandes Opções do Plano
IDEA	Data Analysis Software
IPL	Instituto Politécnico de Lisboa
ISCAL	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
ISEL	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCE	Plano Oficial de Contabilidade Pública para o sector da Educação
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
SASIPL	Serviços de Acção Social do Instituto Politécnico de Lisboa
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
UE	União Europeia



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2007 foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria financeira à gerência de 2005 do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL)**.

No presente sumário executivo sintetizam-se as principais conclusões e observações da auditoria, 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 DE AUDITORIA
2.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO	<p>O IPL é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial;</p> <p>São órgãos do Instituto a Assembleia, o Presidente, o Conselho Geral e o CA;</p> <p>Para além dos Serviços Centrais o IPL dispõe de 9 unidades orgânicas;</p> <p>A estrutura real dos serviços centrais foi simplificada face à prevista estatutariamente e incluída na proposta de revisão dos estatutos apresentada à Tutela;</p> <p>O Instituto ainda não dispõe de fiscal único;</p> <p>Não foi ainda aprovado o quadro de pessoal não docente, dispondo o IPL de um total de 156 efectivos, dos quais 39 estão afectos aos serviços centrais;</p>
2.2	COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO	O CA do IPL detém competência para a arrecadação das receitas e para a autorização e pagamento das despesas. O Presidente do IPL detém competência própria e ainda competência delegada, pela tutela, para autorizar a realização das despesas;
2.3	SISTEMA CONTABILÍSTICO	A contabilização das operações é feita nos termos do POCE, inexistindo contabilidade analítica e consolidação de contas;
2.4	AValiação DO SCI	O SCI ao nível contabilístico e administrativo é regular;
2.5	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	<p>A receita global ascendeu, em 2005, a 12.948.814€, representando o OE 88% e o auto financiamento 11%;</p> <p>A despesa ascendeu a 10.888.36€, sendo 90% assegurada pelo OE, 9% pelo auto financiamento e 1% por verbas da União Europeia. A taxa de execução global foi de 82%, sendo o PIDDAC o que apresentou maior execução (89%);</p>
2.6	SITUAÇÃO ECONÓMICO- FINANCEIRA	O activo do IPL é constituído por disponibilidades (5%) e imobilizações (95%). O passivo é composto exclusivamente por acréscimos e diferimentos não estando evidenciadas as dívidas a terceiros;



- Os custos mais representativos são os relativos ao pessoal (35%) e nos proveitos destacam-se as transferências e subsídios obtidos que representam 90% do total da classe 7. Para o apuramento do resultado líquido (1.802.999€) concorrem essencialmente os resultados operacionais (60%) e os extraordinários (39%);
- 2.7.1 *Aquisição de bens e serviços* Nos documentos de despesa que constituíram a amostra verificou-se o cumprimento das fases de realização da despesa legalmente previstas;
- 2.7.2 *Contrato de avença versus Estatuto da aposentação* Efectuaram-se despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos no âmbito da contratação, em regime de prestação de serviços (avença), de uma aposentada (ex-funcionária do IPL), no montante de 36.569,34€;
- 2.7.3 *Empreitadas* O controlo e fiscalização das empreitadas são assegurados pelo IPL;
- 2.7.4 *Dívida a fornecedores* A dívida a fornecedores, a 31 de Dezembro de 2005, ascendia a 2.320.993€ e resultava da insuficiente dotação orçamental do PIDDAC para fazer face aos encargos assumidos. A 30 de Junho de 2006, havia sido paga 62% dessa dívida;
- No entanto, de 2005 para 2006 a dívida aumentou em virtude da não liquidação das facturas do empreiteiro relativas ao trabalho realizado neste ano e das notas de débito respeitantes a juros de mora;
- O PMP, que a 31 de Dezembro de 2005 se cifrava em 31 dias, ascende a 176 dias em 31 de Dezembro de 2006, sendo exclusivamente influenciado por dívidas no âmbito de duas das empreitadas em curso;
- 2.8 *ORGANIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO DA CONTA* A conta apresenta incorrecções formais, quer de natureza contabilística, quer no âmbito da Instrução n.º 1/2004-2.ª Secção;
- O balanço não reflecte nem a dívida a fornecedores de imobilizado e à CGA, existente a 31 de Dezembro de 2005, nem o correspondente imobilizado construído mas não pago, no valor de 2.320.993€;
- O imobilizado do IPL e respectivas amortizações encontram-se sobrevalorizados em virtude de incluir os bens adquiridos e construídos pelo Instituto para afectação, de forma permanente, às suas unidades orgânicas;
- 2.9 *UNIDADE DA TESOUREARIA DO ESTADO* Verificou-se o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado dado não ter sido depositada na DGT a totalidade da receita arrecadada;
- 2.10 *BOA PRÁTICA DE GESTÃO: um exemplo a seguir* A centralização das aquisições de papel demonstra uma boa prática de gestão, resultando numa redução de 40% do custo unitário das resmas de papel. Este procedimento, conforme com os princípios de eficácia, eficiência e economia, traduz um melhor desempenho dos serviços, constituindo um exemplo a seguir.
3. *JUÍZO SOBRE A CONTA* A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é **favorável com reservas**, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.



RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

AO MINISTRO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR:

1. Aprovação do quadro de pessoal não docente do IPL;
2. Homologação das alterações aos Estatutos do IPL;

AO PRESIDENTE DO IPL:

3. Adopção de diligências junto do Ministro da Tutela com vista à designação do fiscal único;
4. Implementação da contabilidade analítica e consolidação de contas;
5. Submissão à aprovação da tutela dos planos plurianuais e dos relatórios de actividade;
6. Aperfeiçoamento do SCI, designadamente através da adopção das seguintes medidas:
 - a) Elaboração de regulamento do Fundo de Maneio que contemple, designadamente, o responsável, as rubricas a onerar e o montante máximo atribuído a cada uma, a periodicidade da reconstituição/liquidação e adequada fundamentação legal;
 - b) Adequação do modelo de factura do IPL às especificações legais;
 - c) Interligação das aplicações informáticas de gestão de pessoal, de imobilizado e de tesouraria com a da contabilidade;
 - d) Integração na aplicação informática da informação relativa aos bens móveis e parte dos bens imóveis do IPL, prevista na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril;
7. Relevação contabilística de todas as contas bancárias;
8. Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, no que respeita às dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado;
9. Adequação dos registos contabilísticos relativos ao imobilizado e às dívidas a terceiros tendo em vista a não sobreavaliação e/ou subavaliação das demonstrações financeiras;



1 INTRODUÇÃO

1.1 NATUREZA E ÂMBITO

- Natureza* 1. O presente Relatório apresenta os objectivos e os resultados da auditoria financeira ao IPL, no uso das competências do TC previstas na al. a) do n.º 1 do art. 2º da Lei n.º 98/97, de 20 de Agosto.
- Âmbito* 2. A acção de fiscalização teve o seu **âmbito circunscrito à 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.
3. Centrou-se em determinadas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Programa de Auditoria (PA), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

1.2 FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS

- Fundamentos* 4. A presente auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art.º 40.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- Objectivos* 5. De acordo com o disposto no art.º 54.º da mesma lei, os **objectivos** visados foram os seguintes:
- a) Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
 - b) Analisar os documentos de prestação de contas no sentido de verificar se traduzem de forma verdadeira e apropriada a sua situação financeira e a sua execução orçamental, com vista a emitir um parecer sobre os mesmos;
 - c) Verificar a legalidade e regularidade dos procedimentos administrativos e a integralidade dos registos contabilísticos nas áreas de:
 - Aquisição de bens e serviços;
 - Empreitadas;
 - Dívida a fornecedores.
 - d) Avaliar o grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o sector da Educação (POCE), incluindo os procedimentos de consolidação de contas;
 - e) Apurar o estado do processo de elaboração do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), nomeadamente, no que diz respeito à inventariação e valorização dos bens e ao cálculo das respectivas amortizações.



Nina Cruz

1.3 METODOLOGIA E AMOSTRA

- Metodologia*
- 6. A metodologia utilizada seguiu as orientações, princípios, procedimentos e normas técnicas constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC (I Volume) e desenvolveu-se em quatro fases: planeamento, execução, avaliação dos resultados/relato e anteprojecto de relatório de auditoria.
 - 7. Em conformidade com tais métodos e técnicas de auditoria, a verificação da documentação de suporte dos valores constantes da conta e respectivos registos contabilísticos foi feita por amostragem que pretendeu ser representativa do universo em análise.

- Dimensão da amostra*
- 8. Para esse efeito, foram considerados o método não estatístico (selecção de elementos específicos no âmbito dos contratos de avença) e estatístico (selecção com base no MUST, recorrendo ao IDEA, para as rubricas relevantes para a auditoria). Definiram-se como parâmetros um nível de confiança de 95%¹ e uma materialidade de 1%, tendo sido analisada a amostra constante do mapa I do anexo 6.7, representativa de 54% do valor dos pagamentos efectuados.

1.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

- Condicionantes e limitações*
- 9. Cumpre realçar a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos no decurso do trabalho de campo, não se tendo verificado condicionantes e/ou limitações dignas de registo.

1.5 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

- Demonstração numérica*
- 10. A demonstração numérica da conta da responsabilidade do Conselho Administrativo (CA) do IPL, no período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, é a seguinte:

Quadro 1 – Demonstração numérica

Débito		Crédito		Unidade: euro
Saldo de abertura.....	1.909.191,02	Despesa da gerência.....	11.521.878,26	
Receita da gerência.....	11.673.133,09	Valor não escriturado como entrega... a)	929,47	
Valor não escriturado como retenção... a)	929,47	Saldo de encerramento.....	2.060.445,85	
	<u>13.583.253,58</u>		<u>13.583.253,58</u>	

a) Vide ponto 2.8

¹ Nível de confiança correspondente a uma avaliação global do SCI de regular.



1.6 CONTRADITÓRIO

11. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas constantes dos art.ºs. 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pela gerência de 2005 foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.
12. Foram também ainda instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do item 2.7.2. do Relato, os responsáveis pelas gerências de 2003 a 2006.
13. Tais responsáveis exerceram o direito do contraditório, apresentando as respectivas alegações, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e transcritas sucintamente no âmbito de cada item.
14. A responsável Maria da Graça Pinheiro Neves Veloso Paes de Faria, na qualidade de Vice-Presidente e membro do CA, veio alegar que lhe foi reconhecido o direito à aposentação em 30 de Junho de 2003, tendo cessado funções em 24 de Julho de 2003, pelo que não se encontrava em exercício de funções à data da prática dos actos (autorização de pagamentos pelo CA em Setembro e Outubro de 2003), não tendo tido, por isso, qualquer intervenção nos factos constantes do ponto 2.7.2. do Relato e do qual foi indevidamente notificada.
15. Refira-se, contudo, que a notificação resultou de um lapso na informação prestada pelo IPL relativamente ao período em que a mesma exerceu as funções de Vice-Presidente e membro do CA do IPL.



2 AUDITORIA FINANCEIRA

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IPL

- Enquadramento legal*
16. O IPL é uma instituição de ensino superior criada pelo DL n.º 513-T/79, de 26 de Dezembro.
17. Os Estatutos do IPL (EIPL) foram elaborados nos termos do art.º 5.º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro² e homologados pelo Ministro da Educação através do Despacho Normativo n.º 181/91, de 22 de Agosto.
18. Trata-se de uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial, de acordo com o n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro e do n.º 1 do art.º 2.º dos EIPL.
- Órgãos*
19. O IPL possui os seguintes órgãos (art.º 7.º dos Estatutos), aos quais compete, designadamente:
- a) **Assembleia do Instituto** – Eleger o presidente, organizar a assembleia de representantes e pronunciar-se sobre os assuntos que lhe forem apresentados pelo Presidente (art.ºs 8.º a 11.º);
 - b) **Presidente** – Dirigir, orientar e coordenar as actividades e serviços do Instituto, de modo a imprimir-lhes unidade, continuidade e eficiência, competindo-lhe designadamente: representar o instituto, zelar pela observância das normas legais e regulamentares, presidir a todos os órgãos colegiais e velar pela execução das suas deliberações, propor as linhas gerais de orientação da actividade do instituto, apresentar planos e relatórios de actividade e superintender na gestão académica, administrativa e financeira. O presidente é coadjuvado por dois vice-presidentes e, em matérias de natureza predominantemente administrativa ou financeira, por um administrador (art.ºs 13.º, 15.º e 18.º);
 - c) **Conselho Geral** – Estabelecer normas de funcionamento do instituto, aprovar planos de actividades e apreciar os relatórios anuais de execução, aprovar as alterações aos quadros de pessoal e propor a criação, alteração ou extinção de unidades orgânicas (art.ºs 19.º e 20.º);
 - d) **Conselho Administrativo** – Promover a elaboração do projecto de orçamento e a arrecadação de receitas, deliberar sobre as aquisições de bens e serviços, verificar a legalidade das despesas e autorizar a sua realização e pagamento (art.º 25.º). Integram o CA do Instituto: o Presidente, os Vice-Presidentes e o Administrador, que exerce as funções de secretário.

² Aprovou o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico.



Organização e funcionamento

20. Nos termos dos art.ºs 27.º a 33.º dos seus estatutos, o IPL dispõe de serviços centrais e de unidades orgânicas, a saber:

Serviços Centrais	Unidades Orgânicas ³
Assessoria jurídica (Chefe de divisão)	
Assessoria de planeamento e gestão (Director de serviços)	Escola Superior de Música (ESM)
Núcleo de planeamento global	Escola Superior de Teatro e Cinema (ESTC)
Núcleo de informática	
Serviços Administrativos (Administrador)	Escola Superior de Dança (ESD)
Repartição de expediente e arquivo (Chefe de repartição)	Escola Superior de Educação (ESE)
Secção de expediente (Chefe de secção)	
Secção de arquivo (Chefe de secção)	Escola Superior de Comunicação Social (ESCS)
Repartição de contabilidade e património (Chefe de repartição)	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL)
Secção de contabilidade (Chefe de secção)	
Secção de orçamento e conta (Chefe de secção)	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa (ISEL)
Secção de economato e património (Chefe de secção)	
Divisão de recursos humanos (Chefe de Divisão)	Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa ⁴ (ESTSLx)
Secção de pessoal docente (Chefe de secção)	
Secção de pessoal não docente (Chefe de secção)	Serviços de Acção Social (SASIPL) ⁵
Gabinete de relações públicas e cooperação internacional (Director de serviços)	
Núcleo de relações exteriores	
Núcleo de comunicação multimédia	

21. No entanto, a estrutura real dos serviços centrais não corresponde à prevista estatutariamente, em resultado de uma "...opção de racionalidade face, por um lado, às novas visões e perspectivas de gestão que se pretendem implementar na Administração Pública e, por outro, aos progressivos constrangimentos orçamentais impostos pela tutela"⁶.

22. Assim, a organização destes serviços assenta em quatro Gabinetes e numa Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros, como se indica:

Gabinetes	Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planeamento, Controlo de Gestão e Qualidade ➤ Relações Públicas, Comunicação e Imagem ➤ Apoio Jurídico ➤ Planeamento e Gestão Académica 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Núcleo de Informática ➤ Áreas: <ul style="list-style-type: none"> • Expediente e Arquivo • Recursos Humanos • Financeira • Transportes, Logística e Manutenção

23. Esta estrutura mais simplificada foi incluída na proposta de alteração dos estatutos apresentada à Tutela em Julho de 2006 e que aguarda aprovação.

³ As unidades orgânicas gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira (cfr. Lei n.º 54/90, de 05 de Setembro - Estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico) e EIPL.

⁴ Integrada no IPL por força do DL n.º 175/2004, de 21 de Julho.

⁵ Constitui uma unidade orgânica do IPL nos termos do n.º 3 do art.12.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril (Bases do sistema de acção social no âmbito das instituições de ensino superior) e goza de autonomia administrativa e financeira.

⁶ Cfr. informação prestada pelo Administrador do IPL.



24. Refira-se, por último, que o IPL **não dispõe de fiscal único** nos termos do art.º 11.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto. Contudo, está em curso "...um processo de selecção, por concurso, de uma entidade com competência para executar as funções de controlo interno e certificação de contas, em regime de prestação de serviços externos, atenta a importância destas funções na normalização da gestão do Instituto."⁷

Recursos humanos

25. Não obstante as sucessivas propostas apresentadas à Tutela⁸, não foi ainda aprovado o quadro único de pessoal não docente do IPL (n.º 2 do art.º 49.º dos EIPL). No entanto, da análise dos dados constantes da conta, apurou-se um total de 156 efectivos a 31 de Dezembro de 2005, dos quais 39 estão afectos aos Serviços Centrais e 117 às cinco unidades orgânicas identificadas no seguinte quadro:

Quadro 2 – Pessoal efectivo do IPL⁹

Unidade	Comissão de serviço ¹⁰	Contrato administrativo de provimento	Contrato prestação de serviços	Contrato individual de trabalho	Nomeação em regime de substituição	Requisição	TOTAL
Escola Superior Educação	7	24	1	0	0	0	32
Escola Superior Dança	5	6	2	0	0	0	13
Escola Superior Música	4	10	0	0	0	0	14
Escola Superior Teatro e Cinema	9	14	1	0	0	0	24
Escola Superior Comunicação Social	5	28	1	0	0	0	34
Serviços Centrais	5	28	3	1	1	1	39
TOTAL	35	110	5	1	1	1	156

Fonte: Balanço Social de 2005 e listagem facultada pelo IPL.

¹⁰ Inclui comissões de serviço extraordinárias

2.2 COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO

Competências

26. A Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro,¹⁰ define como **competências do CA** do instituto politécnico, a **arrecadação das receitas e a autorização e pagamento das despesas** (als. d) e f) do n.º 2 do art.º 25.º). De igual modo, estas competências foram atribuídas ao CA pelo EIPL (als. d) e f) do n.º 2 do art.º 25.º).

Delegação e subdelegação

27. Para além da competência própria para autorizar a realização das despesas, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, o Presidente do IPL deteve ainda, na gerência de 2005, competência delegada pela Tutela, ao abrigo de dois despachos de delegação de competências, a saber:
- Despacho n.º 20 729/2004, de 08 de Outubro, da Ministra da Inovação e do Ensino Superior (em vigor até 11 de Março de 2005);
 - Despacho n.º 11 389/2005, de 20 de Maio, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (ratifica todos os actos praticados desde 12 de Março de 2005).
28. De entre outras, foram delegadas através dos despachos supra mencionados,

⁷ Cfr. informação prestada pelo Administrador do IPL.

⁸ Foram submetidas 14 propostas sendo a primeira de 24 de Junho de 1986 e a última de 19 de Janeiro de 2007.

⁹ Não inclui o pessoal não docente do ISCAL, do ISEL e da ESTSLx uma vez que, à data da integração destas unidades orgânicas no IPL, as mesmas dispunham já de quadro aprovado.

¹⁰ Que aprovou o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico.



competências para autorizar despesas até aos seguintes limites:

- a) 1.000.000€ - com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços;
 - b) 2.493.985€ - com a execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados.
29. Tais despachos de delegação de competências atribuíram a faculdade de subdelegação daquelas competências nos vice-presidentes e nos órgãos máximos das unidades orgânicas do Instituto.
30. O CA, através do Despacho n.º 25 032/2003, de 30 de Dezembro, delegou no administrador do IPL competência para:
- a) Autorizar despesas e pagamentos até ao montante de 500€;
 - b) Autorizar o pagamento das despesas que resultem de contratos de assistência, limpeza, vigilância, manutenção, licenças de software, despesas de correio, telefone, água, luz, combustíveis, Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública e todas as outras despesas relativas a contratos pagos em prestações regulares.

2.3 SISTEMA CONTABILÍSTICO

*Implementação
do POCE*

31. A contabilização das operações do IPL é feita nos termos do POCE¹¹, pelo que a sua conta foi apresentada conforme a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, de 22 de Janeiro.
32. O IPL ainda não implementou a contabilidade analítica (apesar dos registos terem associados centros de custos) nem elaborou contas consolidadas. Relativamente à consolidação de contas e no sentido de dar cumprimento ao previsto no art.º 5.º do POCE, foi elaborado, em 2005, um manual que inclui a definição das políticas, critérios e procedimentos contabilísticos a observar pelas entidades do grupo, do perímetro e dos métodos de consolidação. Na sequência destes trabalhos, foi lançado, no final de 2006, um concurso para elaboração das contas consolidadas e sua certificação legal, que se encontra em fase de análise das propostas.
33. Por último, salienta-se que todas as unidades orgânicas do IPL possuem o mesmo sistema informático para a área financeira, situação que evidencia os esforços do IPL no sentido de implementar e facilitar o processo de consolidação de contas, bem como de concertar sinergias resultantes da utilização conjunta do referido sistema.

¹¹ Conforme informação constante dos documentos que integram a conta, o software de contabilidade (“e PUBLICA”) está direccionado para a área orçamental e patrimonial da Administração Pública, permitindo ao Instituto registar os seus dados contabilísticos de acordo com o POCE.



2.4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

34. Efectuado o levantamento do SCI existente ao nível contabilístico e administrativo, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos e respectiva avaliação:

PONTOS FORTES

- Organização geral* ➤ Existência de manuais de procedimentos no âmbito do processo de certificação para a qualidade;
- Disponibilidades* ➤ Existência de segregação de funções entre quem autoriza e regista os pagamentos através do sistema de *homebanking*;
- Existência de segregação de funções entre quem exerce as funções de tesoureira e quem realiza as reconciliações bancárias;
- Despesa* ➤ Adequada organização processual no âmbito das aquisições de bens e serviços e das transferências;
- Existência de normas escritas relativas aos processos de aquisição de bens e serviços no âmbito de projectos de investigação;

PONTOS FRACOS

- Organização geral* ➤ Não submissão à aprovação da Tutela dos planos plurianuais e do relatório de actividades¹² (n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 54/90, de 05 de Setembro, conjugado com o DL n.º 183/96, de 27 de Setembro);
- Disponibilidades* ➤ O regulamento aprovado em Julho de 2005¹³ não contempla todos os itens necessários à utilização dos três fundos de maneiio: designação do responsável, indicação das rubricas a onerar e montante máximo atribuído a cada uma, periodicidade da reconstituição/liquidação e adequada fundamentação legal;
- Registo manual dos pagamentos efectuados através do *homebanking*;
- Receita* ➤ Emissão de facturas sem referência ao IVA aplicável, nos termos da als. d) e e) do n.º 5 do art.º 35.º do Código do IVA (CIVA)¹⁴;
- Despesa* ➤ Inexistência de gestão de acessos, ao nível da aplicação informática da

¹² De acordo com informação prestada pelo Administrador "Não é tradição no IPL, e julgamos que na grande maioria dos Institutos Politécnicos, a remessa à tutela dos planos plurianuais e relatórios de actividades anuais do IPL. Tratando-se de uma imposição legal (...) o IPL passará a remeter ao (Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) os documentos acima indicados."

¹³ Constante na Informação n.º 45/2005-IPL, de 01 de Julho de 2005.

¹⁴ O Administrador do IPL vem informar que se deve a "...lapso..." sendo que esta "...situação está a ser corrigida, tendo sido dadas indicações à empresa que gere o programa informático para introduzir essa informação."



área da contabilidade, possibilitando aos funcionários da área financeira utilizar todas as suas funcionalidades sem restrições;

- ↘ Integração contabilística do processamento de vencimentos realizada manualmente, uma vez que a aplicação informática (RH XXI) a funcionar na secção de pessoal, não está interligada de forma automática com a da contabilidade¹⁵.
- ↘ Não exigência de declaração da situação contributiva regularizada perante a Segurança Social¹⁶, nos termos do n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, relativamente a 50% de fornecedores (no âmbito da amostra analisada) nos pagamentos superiores a 5.000€¹⁷;
- ↘ Não integração na aplicação informática da área financeira¹⁸ da informação relativa aos bens móveis e parte dos imóveis do IPL, prevista na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril (CIBE), designadamente: identificação do bem, número de inventário, data e valor de aquisição, localização, vida útil e taxa de amortização.

Imobilizado

AVALIAÇÃO

35. Da análise efectuada e não obstante os pontos fracos evidenciados, conclui-se que o SCI ao nível contabilístico e administrativo é regular¹⁹.

¹⁵ Encontra-se em estudo pelo IPL, a integração automática destas aplicações.

¹⁶ O Administrador do IPL informa que "...as falhas ocorridas (...) entretanto foram corrigidas nos processos subsequentes."

¹⁷ De referir que com a publicação do DL n.º 114/2007, de 19 de Abril, a exigibilidade destas certidões pode ser substituída por uma declaração de consentimento de consulta da situação perante a Segurança Social através da *Internet*.

¹⁸ O Instituto prevê que, em 2007, o módulo do CIBE da aplicação informática da área financeira "...esteja a funcionar em pleno e se possa cumprir todas as formalidades do processo de cadastro e inventário dos bens."

¹⁹ Cfr. grelha de avaliação, prevista no Projecto de Manual de Auditoria e Procedimentos - II Volume, do Tribunal de Contas.



Nuno Cruz

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Receita 36. No ano de 2005 a receita do IPL ascendeu a 12.948.814€, como se observa no seguinte mapa:

Quadro 3 - Estrutura e execução da receita (2005)

Unidade: Euro

Fonte de Financiamento (FF)	Código	Designação	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Desvio orçamental %21-1	Execução	Grau execução	Estrutura (Iloc.)	
			1	2		4	5	FF	RI ²⁰
Orçamento de Funcionamento									
310	06.03.01	Transferências correntes	5.142.531	5.142.531	0%	5.142.531	100%		
310	10.03.01	Transferências de capital	750.000	750.000	0%	750.000	100%		
310	06.03.01	Transferências correntes - Bolsas crédito	0	351.063	-	351.063	100%		
310	16.01.01	Saldo da gerência anterior	0	750.243	-	750.243	100%		
Total Orçamento de Estado (OE)			5.892.531	6.993.837	19%	6.993.837	100%	54%	
460	06.09.01	Transferências - UE (PRODEP/ERASMUS)	0	140.350	-	140.350	100%		
460	16.01.01	Saldo da gerência anterior	0	49.070	-	49.070	100%		
Total União Europeia (UE)			0	189.420	-	189.420	100%	1%	
510	05.00.00	Rendimentos da propriedade	4.000	12.500	213%	9.650	77%		2%
510	06.00.01	Transferências particulares - bancos	0	4.000	-	2.000	50%		0%
510	07.00.00	Venda de bens e serviços correntes	10.000	16.008	69%	12.525	74%		2%
510	08.01.99	Outras receitas	0	2.123	-	2.123	100%		0%
510	16.01.01	Saldo da gerência anterior	0	529.748	-	529.748	100%		95%
Total auto/semi-autorizado (Recursos Próprios (RP))			14.000	505.279	361%	356.046	98%		100%
530	06.00.00	Transferências UE (PRODEP/FEDER)	0	735.120	-	704.908	96%		
530	16.01.01	Saldo da gerência anterior	0	144.707	-	144.707	100%		
Total Auto Financiamento			14.000	1.445.106	10222%	1.495.661	97%	11%	
Total Orçamento de Funcionamento			5.906.531	8.438.943	46%	8.589.498	100%		
Orçamento de Investimento									
310	06.03.01	Transferências correntes	132.000	103.752	-21%	84.102	81%		
310	10.03.01	Transferências de capital	5.180.000	4.071.480	-21%	3.840.344	94%		
310/510	16.01.01	Saldo da gerência anterior	0	435.423	-	435.423	100%		
Total Orçamento de Investimento (PIDDAC)			5.312.000	4.510.655	-13%	4.359.869	95%	34%	
TOTAL			11.218.531	13.239.048	18%	12.948.814	96%	100%	

Fonte: Orçamento, Alterações orçamentais, Mapas de controlo orçamental e Mapa de fluxos de caixa 2005

37. Em termos de fontes de financiamento, o Orçamento do Estado (OE) representa 88% (sendo 54% para funcionamento e 34% para investimento), a União Europeia (UE) 1% e o auto financiamento 11%. Neste, inclui-se a receita própria que assume 4% do financiamento global. Efectivamente, com excepção do saldo da gerência anterior que é a componente mais significativa, a receita própria apresenta reduzida relevância material²⁰.

38. O orçamento corrigido apresenta globalmente um aumento de 18% face ao orçamento inicial. Este acréscimo resulta da integração do saldo da gerência anterior, de reforços orçamentais relativos ao OE e de transferências da UE, sendo também influenciado pela redução de 13% no PIDDAC.

39. Da análise efectuada aos documentos de receita nada há de materialmente relevante a registar.

Despesa 40. Em 2005, a despesa ascendeu a 10.888.367€, sendo 90% assegurada pelo OE (52% em funcionamento e 38% em PIDDAC), 9% pelo auto financiamento e 1% por verbas da União Europeia. A taxa de execução global do orçamento cifra-se em 82%, sendo o PIDDAC o que apresenta maior execução (89%), como se observa no seguinte quadro:

²⁰ Ascende a 26.298€ sendo constituída, essencialmente, por juros bancários e o produto da venda de cadernos de encargos.

Quadro 4 – Estrutura e execução da despesa (2005)

Unidade: Euro

Fonte de Financiamento (1)	Agrupamento	Orçamento inicial (1)	Orçamento corrigido (2)	Execução (3)	Taxa de execução (4)=(3)/(2)	Estrutura
Orçamento de Funcionamento						
310	Despesas c/ pessoal	2.792.532	2.862.634	2.637.804	92%	24%
310	Aquisição bens e serviços correntes	1.888.199	1.917.928	1.251.156	65%	11%
310	Transferências correntes	460.800	851.810	607.337	71%	6%
310	Outras despesas correntes	1.000	2.406	22	1%	0%
310	Aquisição de bens de capital	750.000	1.359.059	1.198.918	88%	11%
	Total OE	5.892.531	6.993.837	5.695.237	81%	52%
460	Despesas c/ pessoal	0	6.000	5.305	88%	0%
460	Aquisição bens e serviços correntes	0	15.704	6.439	41%	0%
460	Transferências correntes	0	164.200	103.980	63%	1%
460	Outras despesas correntes	0	3.546	3.545	100%	0%
	Total UE	0	189.450	119.269	63%	1%
510	Aquisição bens e serviços correntes	9.000	22.031	2.714	12%	0%
510	Transferências correntes	5.000	5.000	0	0%	0%
510	Outras despesas correntes	0	9.261	0	0%	0%
510	Aquisição de bens de capital	0	528.987	528.986	100%	5%
530	Aquisição bens e serviços correntes	0	25.861	19.201	74%	0%
530	Transferências correntes	0	406.757	235.406	58%	2%
530	Outras despesas correntes	0	159.237	0	0%	0%
530	Aquisição de bens de capital	0	287.972	203.044	71%	2%
	Total Auto Financiamento	14.000	1.445.106	989.352	68%	9%
Orçamento de Investimento						
310/510	Aquisição bens e serviços correntes	132.000	180.525	147.199	82%	2%
310/510	Aquisição de bens de capital	5.180.000	4.430.130	3.937.310	89%	36%
	Total PIDDAC	5.312.000	4.610.655	4.084.509	89%	38%
	TOTAL	11.218.531	13.239.048	10.888.367	82%	100%

Fonte: Orçamento, Alterações orçamentais, Mapas de controlo orçamental e Mapa de fluxos de caixa 2005

41. Por agrupamento económico, verifica-se que 54% da despesa respeita à aquisição de bens de capital, 24% respeita ao pessoal, 13% à aquisição de bens e serviços correntes e 9% às transferências correntes.



42. Nas despesas de capital assumem especial relevância as relativas ao PIDDAC, representativas de 67% do total, em virtude de ter estado em curso, no ano 2005, a construção do edifício 7 do ISEL e das novas instalações para a ESM e a remodelação dos Edifícios 1 e 2 do ISEL.

2.6 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA

Situação financeira

43. A situação financeira do IPL em 31 de Dezembro de 2005 é a que se apresenta:



Quadro 5 – Balanço (2005)

Unidade: Euro

Activo	Activo bruto	Amortizações e Provisões	Activo líquido	Estrutura	Fundos próprios e passivo	Valor	Estrutura
Imobilizações	40.455.955	4.149.202	36.306.753	95%	Fundo patrimonial	26.169.053	
Existências	0	0	0	0%	Resultado líquido	1.802.999	5%
Terceiros	0	0	0	0%			
Disponibilidades	2.060.446	0	2.060.446	5%	Dívidas a terceiros	0	0%
Acréscimos e diferimentos			0	0%	Acréscimos e diferimentos	10.395.148	27%
Total	42.516.401	4.149.202	38.367.199	100%	Total	38.367.199	100%

Fonte: Balanço 2005

44. O activo do IPL é constituído por disponibilidades (5%) e imobilizações (95%).
45. Relativamente aos bens móveis e viaturas, o IPL, no âmbito da implementação do CIBE, optou por proceder a valorizações de bens cuja vida útil já tinha terminado (valor líquido a zero) mas que se mantinham em funcionamento, de acordo com o preconizado no CIBE.
46. Os imóveis reflectidos no balanço foram registados com o custo histórico. No entanto, parte dos bens imóveis do IPL não se encontra contabilizada uma vez que ainda não foi concluído o processo de averiguação dos registos cadastrais, para posterior avaliação e contabilização.
47. A classe das existências encontra-se com saldo nulo, uma vez que, face ao reduzido valor deste tipo de bens, o IPL contabiliza-os como custo do exercício.
48. Não foram identificadas situações que implicassem a constituição de provisões.
49. As disponibilidades reflectidas no balanço incluem valores em depósito (vide parágrafo 118) e em caixa.
50. O Balanço apresenta um passivo composto exclusivamente por acréscimos e diferimentos relacionados com remunerações a liquidar e subsídio de férias (acréscimos de custos) e com subsídios para investimentos (diferimento de proveitos). Não estão evidenciadas neste documento as dívidas a terceiros (vide parágrafos 94 e 114).



Situação
económica

51. Os custos e proveitos do IPL, em 2005, constam do seguinte quadro:

Quadro 6 – Demonstração de Resultados (2005)

Conta de custos / Designação			Conta de Proveitos / Designação				
Valor	Estrutura		Valor	Estrutura			
61	Custo mercadorias vendidas e matérias consumidas	0	0%	71	Vendas e prestações de serviços	12.525	0%
62	Fornecimento e serviços externos	1.167.315	17%	72	Impostos e taxas	0	0%
63	Transferências correntes amovíveis e prestações sociais	0	0%	73	Proveitos suplementares	0	0%
64	Custos com pessoal	2.441.765	36%	74	Transferências e subsídios correntes obtidos	6.340.879	90%
65	Outros custos e perdas operacionais	949.530	13%	75	Trabalhos para a própria entidades	0	0%
66	Amortizações do exercício	707.819	10%	76	Outros proveitos e ganhos operacionais	0	0%
67	Provisões do exercício	0	0%		Proveitos Operacionais	6.353.404	90%
	Custos operacionais	5.266.429	74%				
68	Custos e perdas financeiros	22	0%	78	Proveitos e ganhos financeiros	9.680	0%
69	Custos e perdas extraordinárias	3.545	0%	79	Proveitos e ganhos extraordinários	709.942	10%
88	Resultado líquido do exercício	1.802.999	25%				
	TOTAL	7.072.995	100%		TOTAL	7.072.995	100%

Fonte: Demonstração de Resultados de 2005

52. Os custos do IPL com maior expressão são os relativos ao pessoal (35%), a fornecimentos e serviços externos (17%) e a outros custos e perdas operacionais (13%), representando as amortizações do exercício 10% do total.
53. Da análise dos proveitos destacam-se as transferências e subsídios obtidos que representam 90% do total da classe 7. Os proveitos extraordinários representam 10% deste total (em consequência dos acertos relativos ao imobilizado), enquanto que as vendas e prestações de serviços revelam valores pouco significativos. Esta composição dos proveitos traduz a dependência do IPL face às verbas do OE.
54. Para o apuramento do resultado líquido (1.802.999€) concorrem essencialmente os resultados operacionais (60%) e os extraordinários (39%), sendo o contributo dos resultados financeiros de apenas 1%.
55. Por último, refira-se que, em virtude de 2004 e 2005 terem sido anos em que estava em curso o processo de registo do imobilizado, efectuaram-se acertos contabilísticos que não permitem a comparação das demonstrações financeiras.

2.7 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL

2.7.1 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

56. Da análise dos documentos de despesa que constituíram a amostra (79), no valor de 5.906.072€, verificou-se o cumprimento das fases de realização da despesa legalmente previstas, sendo de realçar que em 97,5% dos processos de despesa (pagamentos) o cabimento foi prévio à respectiva autorização²¹, nos termos do art.º 13.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, do n.º 4 do art.º 6.º do DL n.º 57/2005,

²¹ Este procedimento representa 99% do valor da amostra.



de 04 de Março e do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

2.7.2 CONTRATO DE AVENÇA VERSUS ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO

- Os factos*
57. Por despacho de 4 de Agosto de 2003, foi autorizada pelo ex-Presidente do IPL, Alberto Augusto Antas de Barros Júnior, sob proposta do Administrador, António José Carvalho Marques, a celebração de um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, com Maria de Fátima Afonso Marques Barreira, aposentada e ex-funcionária do IPL²², por um período de 60 dias e com a remuneração de 4.500€. A prestação de serviços realizou-se em Setembro e Outubro de 2003.
 58. Por despacho de 30 de Outubro de 2003, foi autorizado pelo actual Presidente do IPL, Luís Manuel Vicente Ferreira, sob proposta do mesmo Administrador, a celebração de novo contrato de avença com a mesma aposentada. O contrato teve início em 02 de Novembro de 2003, válido por um ano e com a remuneração mensal de 1.700€.
 59. Por despacho do Presidente do IPL de 25 de Outubro de 2004, sob proposta do Administrador, o contrato foi renovado por mais um ano.
 60. Por deliberação do CA de 11 de Outubro de 2005 foi autorizada, sob proposta do Administrador, a celebração de novo contrato de avença com a mesma aposentada. O contrato teve início em 01 de Novembro de 2005, pelo prazo de um ano e a remuneração mensal fixada em 1.020€ (a baixa da remuneração deveu-se à diminuição da carga horária). Este contrato foi rescindido pela avençada em 1 de Agosto de 2006.
 61. A aposentada passou a ser abonada da respectiva pensão pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) desde Outubro de 2003, no montante de 2.700,52€²³.
 62. Os factos acima mencionados dão-nos conta da celebração de sucessivos contratos de avença com uma aposentada da CGA e suscitam a questão da acumulação de remunerações.
- O direito*
63. O Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro, no seu art.º 78.º, al. a), admite, excepcionalmente, que os aposentados da função pública, exerçam funções públicas em regime de prestação de serviços, nas

²² Nos termos do art.º 97.º do Estatuto da Aposentação foi reconhecido o direito à aposentação por despacho de 14 de Julho de 2003. O pagamento da pensão constituiu encargo do IPL até ao último dia do mês em que foi publicada no Diário da República.

²³ Aviso da CGA n.º 10 152/2003 publicado no Diário da República, II Série, de 30 de Setembro 2003.



condições previstas na al. a) do n.º 2 do art.º 1.º²⁴.

64. No entanto, de acordo com o art.º 79.º²⁵: *“Nos casos em que aos aposentados (...) seja permitido, nos termos do artigo anterior desempenhar funções públicas (...) é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo que tenha o poder hierárquico ou de tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o aposentado, autorizar montante superior, até ao limite da mesma remuneração.”*
65. Face ao exposto, a ex-funcionária mantinha o direito à pensão de aposentação e apenas podia perceber uma terça parte da remuneração correspondente ao exercício das funções para que foi contratada.
66. De acordo com o clausulado contratual, as funções a exercer pela aposentada respeitam à assessoria na área dos recursos humanos, para as quais foram estipuladas as seguintes remunerações:
- a) 2.250€ mensais (em Setembro e Outubro de 2003);
 - b) 1.700€ mensais (entre Novembro de 2003 e Outubro de 2005);
 - c) 1.020€ mensais (entre Novembro de 2005 e Julho de 2006).
67. Ora, nos termos do disposto no art.º 79.º do Estatuto da Aposentação, a aposentada apenas poderia auferir um terço dos montantes supra indicados, o que de facto não se verificou, pois auferiu a totalidade dos mesmos.

*Justificações do
serviço*

68. Ainda no decurso do trabalho de campo foi solicitado aos serviços informação sobre a não aplicação dos limites impostos pelo art.º 79º do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro. Em resposta, o Administrador alegou o seguinte: *“...o contrato celebrado entre o Instituto Politécnico de Lisboa e a ex-funcionária Fátima Barreira, foi um contrato de avença para prestação de assessoria técnica à direcção do Instituto. Tratou-se, portanto, de um contrato de prestação de serviços, que visava a prestação de certo resultado com autonomia e no qual se previa uma remuneração certa.*

Face à natureza deste contrato que determinava a execução de tarefas de assessoria técnica desenquadradas funcionalmente da categoria que a ex-funcionária desempenhava na data da sua aposentação – chefe de repartição, cargo de chefia, exercido com dependência e subordinação hierárquica sem qualquer autonomia técnica – conclui-se que a norma contida no art.º 79º do estatuto da aposentação não era aplicável à situação.

Com efeito, foi entendimento no momento da decisão tomada no sentido de celebrar o contrato que, quando o art.º 79º faz alusão às funções que devem ser remuneradas com a

²⁴ A al. a) do n.º 2 do art.º 1.º do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro estipula: *“a) Aos que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.”*

²⁵ Redacção do DL n.º 215/87, de 29 de Maio.



terça parte da remuneração que lhe competia, só poderá estar implicitamente a referir-se a funções às quais corresponde um valor estipulado em tabela de vencimentos fixada para as diversas categorias e cargos da Administração Pública, ou seja, às situações previstas nas alíneas b) e c) do art.º 78º. (...).

Neste sentido, não poderemos deixar de concluir, que nos parece, que o art.º 79º é exclusivamente aplicável às situações em que o aposentado, por ser permitido por lei (alínea b) do n.º 1 do artigo 78º), ou sob proposta do membro do Governo (alínea c) do n.º 1 do artigo 78º) manteve a situação funcional que detinha na data da aposentação, sendo-lhe, então, concedida, apenas a terça parte do valor que corresponde à categoria que continua a exercer nos termos em que o fazia antes da aposentação.

Ora, a aposentada Fátima Barreira não manteve o exercício das suas funções de chefe de repartição, mas celebrou um contrato novo, de avença, para prestar assessoria à direcção do Instituto Politécnico de Lisboa, situação esta de natureza completamente diferente da anterior. (...).

- Análise
69. Não se concorda com o expendido pelo Administrador, pois os art.º 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação não distinguem entre os diversos regimes de prestação de trabalho na aplicação do limite de uma terça parte da remuneração.
 70. O art.º 79.º é uma norma instrumental do art.º 78.º como bem se explicita no Acórdão n.º 386/91 do Tribunal Constitucional: *“Daí que o artigo 79º deva ser perspectivado como uma norma instrumental daqueloutra ínsita no artigo 78º, precisamente ao fixar a medida remuneratória (...) aplicável às situações consubstanciadoras da possibilidade de acumulação da pensão de aposentação com outras remunerações derivadas do exercício de funções públicas.”*
 71. É pacífica, de resto, na doutrina, que da aposentação *“deriva, em princípio, a incapacidade para exercer funções públicas em certos organismos, quer se trate de funções que o subscritor já exercia antes da aposentação quer de investidura em novas funções.”*²⁶ E compreende-se que assim seja, pois: *“Procura-se, deste modo, “evitar a duplicação de rendimentos a cargo do Estado relativamente ao mesmo beneficiário”, bem como preservar a efectividade da aposentação e uma política de emprego público que garanta a criação de emprego e a renovação de quadros.”*²⁷
 72. Também o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 173/82,²⁸ aludindo aos princípios gerais que estruturam a pensão de aposentação estipula: *“ Um desses princípios é a inacumulabilidade da pensão com remunerações decorrentes de prestação do serviço activo. Pretende-se, como regra, que o aposentado, o reformado ou o*

²⁶ António José Simões de Oliveira in pág. 181 do *“ ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO Anotado e Comentado ”*, Biblioteca Jurídica Atlântida COIMBRA – 1973 (negrito nosso).

²⁷ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 78/2004 publicado no DR II Série n.º 277, de 25 de Novembro.

²⁸ Publicado no Boletim do Ministério da Justiça n.º 332 – Janeiro de 1984 – pág.181 a 196.



pensionista, só excepcionalmente, retomem certas funções no activo. São razões que se ligam à carência de certas qualidades que, por via de regra, não se encontram em funcionários que tenham ultrapassado certo limite de idade; ... estímulo ao acesso dos mais novos; busca de maior dinâmica; ..."

73. Neste contexto, importa notar a contradição latente entre o despacho do ex-presidente do IPL, de 21 de Novembro de 2002, aposto no requerimento de aposentação, dizendo que "Não há inconveniente para o serviço" e o despacho que o mesmo proferiu em 04 de Agosto de 2003, autorizando "... a prestação de serviços de trabalho técnico especializado com Maria de Fátima Afonso Marques Barreira", "Atendendo à impossibilidade de transmitir o estado dos processos aos responsáveis pela sua continuidade (...) e ainda à necessidade de, neste período, elaborar a proposta orçamental para o ano económico de 2004".

Conclusão

74. Nestas circunstâncias, da remuneração correspondente às funções de assessoria, exercidas pela aposentada, apenas poderia ter auferido uma terça parte, em obediência ao disposto no art. 79.º do Estatuto da Aposentação, nos seguintes termos:

Quadro 7 – Limite legal

Unidade: Euro			
Ano	Valor ilíquido	Valor devido (1/3)	Valor indevido (2/3)
2003	7.900,00	2.633,33	5.266,67
2004	20.400,00	6.800,00	13.600,00
2005	19.414,00	6.471,33	12.942,67
2006	7.140,00	2.380,00	4.760,00
Total	54.854,00	18.284,67	36.569,34

75. Assim, a **despesa** correspondente ao valor indevidamente pago, que ascende ao montante global de **36.569,34€**, é ilegal e os pagamentos são ilegais e indevidos, por violação do disposto naquele normativo legal (art.º 79.º do Estatuto da Aposentação).
76. As despesas foram autorizadas pelos seguintes responsáveis, sob proposta do Administrador:
- a) Alberto Augusto Antas de Barros Júnior: 3.000,00€ (2003);
 - b) Luís Manuel Vicente Ferreira Simões: 27.449,34€ (entre 2003 e 2005);
 - c) CA: 6.120€ (em 2005 e 2006).

77. Os pagamentos, no valor global de 36.569,34€, foram autorizados pelo CA²⁹.

Unidade: Euro			
Pagamentos (excesso)			
2003	2004	2005	2006
5.266,67	13.600,00	12.942,67	4.760,00
36.569,34			

78. Em sede de contraditório, Alberto Augusto Antas Barros Júnior, na qualidade de Presidente e membro do CA, no período de 1 de Janeiro a 23 de Outubro de 2003, veio alegar o seguinte:

²⁹ Vide mapa II do Anexo 6.7.



79. “ (...) 2. Aceito que, naquela qualidade, autorizei a celebração do contrato de serviços em causa, por um período de 60 dias. Aceito igualmente que, enquanto membro do CA do IPL, tenha autorizado pagamentos referentes ao mesmo contrato. 3. A elaboração de tal contrato de prestação de serviços e os correspondentes pagamentos tiveram por base, por um lado, a inteira necessidade de o Instituto receber tais serviços e, por outro, eu não ter tido quaisquer dúvidas quanto à legalidade dessas propostas. 4. A necessidade premente de o Instituto dispor de tais serviços advinha do facto de a funcionária Maria de Fátima Afonso Marques Barreira, Chefe de Repartição que tinha a seu cargo as áreas financeiras e de recursos humanos dos Serviços Centrais do Instituto, ter requerido a sua aposentação de um momento para o outro e muito antes do que estava previsto e isto em consequência das medidas anunciadas de restrição à aposentação, (...) e que veio a concretizar através do Despacho n.º 867/03/MEF, de 5 de Agosto de 2003. (...) 6. A prestação de serviços em causa apareceu, por isso, como a única possibilidade de garantir que áreas tão nevrálgicas para os serviços Centrais do Instituto como a financeira e a dos recursos humanos pudessem continuar a funcionar com o apoio e o rigor necessários, desde logo naquele período de férias de verão e depois, até que fosse possível encontrar e recrutar um funcionário que, após um período de apoio em sobreposição com tal prestação de serviços, pudesse assegurar o desempenho da coordenação das funções das referidas áreas. 7. Por outro lado, não tenho dúvidas nenhuma de que o fiz na convicção da inteira legalidade de tal decisão, até face às informações que acompanhavam o pedido de autorização. 8. Salvo erro, tal pedido de autorização era acompanhado de informação do próprio Administrador do Instituto confirmando a sua legalidade. 9. O Administrador do Instituto era e é pessoa que aí trabalha há vários anos, tendo granjeado fama – dentro e fora do mesmo – de ser um jurista muito sabedor e muito cauteloso no cumprimento da lei – qualidades que as várias inspecções havidas ao Instituto nunca puseram em causa. 10. Como poderia eu ter resolvido a situação de modo diferente? Deveria ter deixado a área financeira e a dos recursos humanos dos Serviços Centrais do Instituto sem ter à frente alguém que assegurasse um adequado desempenho de tais funções? Deveria ter duvidado das Informações dos Serviço dos Instituto? Deveria eu ter contrastado essas informações com a opinião de outras entidades ou de consultores externos? Penso que, nas circunstâncias em causa, a resposta a estas questões deverá ser negativa. (...)”.
80. Luís Manuel Vicente Ferreira Simões, na qualidade de Presidente e membro do CA no período de 24 de Outubro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006, Fernando Leopoldo Severino Otero, na qualidade de Vice-Presidente e membro do CA no período de 25 de Novembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006, e Jorge Manuel Pereira Martins na qualidade de Vice-Presidente e membro do CA no período 25.11.2003 a 31.12.2006, vieram apresentar alegações de igual teor, quais sejam: “ (...) 2. Aceito que nessa qualidade, tenha autorizado os pagamentos em causa. 3. Mas não



tenho dúvidas nenhuma de que o fiz na convicção da inteira legalidade de tal decisão, até face às informações que acompanhavam o pedido de autorização. 4. Salvo erro, tal pedido de autorização era acompanhado de informação do próprio Administrador do Instituto confirmando a sua legalidade. (...) 7. Entendo que temos todos que cumprir a lei; entendo que essa obrigação é mais densa ainda quando exercemos funções como as que exercia no período em causa. Mas não vejo que me fosse exigível um comportamento diferente do que adoptei. 8. Por tais razões, em meu entender, não devo ser responsabilizado por tal autorização."

Por sua vez, António José Carvalho Marques, na qualidade de Administrador e membro do CA no período de 01 de Janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006, veio alegar o seguinte: "(...) 2. É igualmente certo que na qualidade de administrador *propus* que fossem celebrados os contratos de prestação de serviços em causa e que, integrando o Conselho Administrativo, participei na deliberação que autorizou os respectivos pagamentos. 3. As propostas de celebração de tais contratos de prestação de serviços tiveram por base, por um lado, a inteira necessidade de o Instituto receber tais serviços e, por outro, eu não ter tido quaisquer dúvidas quanto à legalidade dessas propostas. 4. A necessidade premente de o Instituto dispor de tais serviços advinha do facto de a funcionária Maria de Fátima Afonso Marques Barreira, Chefe de Repartição que tinha a seu cargo as áreas financeiras e de recursos humanos dos Serviços Centrais do Instituto, ter requerido a sua aposentação de um momento para o outro e muito antes do que estava previsto e isto em consequência das medidas anunciadas de restrição à aposentação, maxime antecipada pela então Ministra Ferreira Leite e que veio a concretizar através do Despacho nº 867/03/MEF, de 5 de Agosto de 2003. 5. A aposentação da referida funcionária foi comunicada ao Instituto em 29.07.2003. 6. A prestação de serviços em causa apareceu, por isso, como a única possibilidade de garantir que áreas tão nevrálgicas para os serviços Centrais do Instituto como a financeira e a dos recursos humanos pudessem continuar a funcionar com o apoio e o rigor necessários, desde logo naquele período de férias de verão e depois, até que fosse possível encontrar e recrutar um funcionário que, após um período de apoio em sobreposição com tal prestação de serviços, pudesse assegurar o desempenho da coordenação das funções das referidas áreas. 7. Por outro lado, ao signatário não se levantaram dúvidas quanto à legalidade da celebração de tais contratos maxime quanto à remuneração acordada. E isto pelas razões que já referiu no decorrer da auditoria e que, em parte, estão transcritas no ponto 69 do Relato. Salvo o devido respeito, não se acompanha a análise feita nos Pontos 70 a 73 do mesmo Relato, desde logo porque se pensa que não apoiam tal análise o douto acórdão do Tribunal Constitucional e o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República aí citados. 8. Em qualquer caso, quer deixar-se muito claro que era (e continua a ser) muito firme a convicção do signatário quanto à legalidade dos referidos contratos de prestação de serviços; mas mais claro ainda se quer deixar que, se assim não for



entendido, as responsabilidades daí advenientes lhe devem ser assacadas em exclusivo, já que nem os Senhores Presidentes do Instituto nem os membros do Conselho Administrativo alguma vez autorizariam a celebração de contratos ou pagamentos se a legalidade dos mesmos tivesse sido posta em causa; ou seja, se o signatário não tivesse proposto a celebração de tais contratos ou tivesse referido que eles não eram legais jamais teriam sido celebrados."

81. Atento o teor das alegações que antecedem, importa começar por realçar que o Administrador não apresenta argumentos que nos permita reequacionar os termos em que assenta a análise de facto e de direito feita no relato.
82. Na verdade, confirma os factos constantes do relato e reafirma a convicção sobre a legalidade dos contratos em apreço, sem contudo apresentar uma fundamentação que suporte uma análise jurídica distinta daquela que é feita pela equipa de auditoria.
83. O mesmo se diga sobre a alegada não concordância com a análise feita no relato "*... desde logo porque se pensa que não apoiam tal análise o douto Acórdão do Tribunal Constitucional e o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República aí citados*", pois não fundamentando tal asserção, impossibilita a reanálise do sentido plasmado nos mesmos à luz de uma eventual e distinta interpretação.
84. Termos em que se mantêm a análise e respectivas conclusões expendidas no relato, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto no n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º e da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, respectivamente.
85. Já no que se refere à responsabilidade financeira pela prática dos actos em análise, mormente da autorização da despesa e dos pagamentos em excesso resultantes do não cumprimento do limite imposto pelo art.º 79.º do Estatuto da Aposentação, cabe salientar que não obstante o Administrador entender que "*... as responsabilidades daí advenientes lhe devem ser assacadas em exclusivo ...*" não pode ser afastada a responsabilidade dos demais agentes da acção, ou seja, daqueles que praticaram o facto infraccional, no caso vertente, os Presidentes do IPL e o CA.
86. Certo é, porém, que nos termos do art.º 61.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto: "*Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.*"



87. Remeta-se, a este propósito, para a Sentença n.º 7/2004 do TC, in “Revista do Tribunal de Contas” n.º 42, a fls. 423, que de forma clara diz o seguinte:

“ A responsabilidade financeira directa recai sobre o agente ou agentes da acção, ou seja, sobre aqueles que tenham dado causa ao facto infraccional (art.º 61º,n.º1);

Essa responsabilidade recai sempre sobre aqueles que, tendo dado causa ao facto infraccional, o realizam – os identificados nos n.ºs 2 e 3 do art.º 61º - podendo ainda recair sobre aqueles que, não o realizando, tenham contribuído causalmente para a prática desse facto - os identificados no n.º 4 do art.º 61º, no circunstancialismo aí definido;

Ou seja, o legislador financeiro equipara os funcionários e agentes a que se reporta o n.º 4 do art.º 61º a agentes da acção, ou, numa outra formulação, a autores do facto infraccional. Ponto é que aqueles, de algum modo, tenham dado causa ao facto infraccional;

Não basta, por isso, que aqueles tenham omitido ou cumprido defeituosamente ou erroneamente o dever de informar a que estavam obrigados. É preciso ainda que a sua actuação seja causal do facto infraccional praticado pelos informados.”

88. Ora, no caso em presença, quer os factos constantes do relato de auditoria, quer o teor das alegações apresentadas pelos responsáveis, apontam claramente para a existência de um nexos de causalidade entre a violação do dever de informar, imputada ao Administrador e os actos de autorização de despesas e de pagamentos em excesso resultantes da celebração dos contratos de avença sem respeito pelo limite legal consignado na norma do art. 79º do Estatuto da Aposentação, levados a cabo pelos Presidentes do IPL e pelo CA em exercício nos períodos acima indicados.
89. Por tudo quanto ficou dito, conclui-se que a **responsabilidade directa recai sobre os agentes da acção** que, no caso vertente, são os Presidentes do IPL, Alberto Augusto Antas de Barros Júnior e Luís Manuel Vicente Ferreira Simões, os membros do CA e o Administrador (cfr. n.º 1 a 4 do artº 61º e n.ºs 1 e 2 do art.º 62º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável “*ex vi*” do art. 67º, n.º 3 da mesma Lei).

2.7.3 EMPREITADAS

90. Foram analisados seis processos de empreitada (cfr. mapa III no anexo 6.7): quatro relativos a empreitadas adjudicadas durante o ano de 2005 e dois a obras adjudicadas nos anos anteriores (2003 e 2004).
91. As empreitadas foram acompanhadas e fiscalizadas por representantes do dono da obra. Nas empreitadas de maior volume financeiro a fiscalização é assegurada por empresas especializadas, contratadas em regime de *outsourcing*, nomeando o



IPL, como representantes do dono da obra, técnicos do Gabinete de Obras, Manutenção e Concursos do ISEL, os quais acompanham a execução física das obras, analisam os relatórios elaborados pelas entidades fiscalizadoras, respeitantes aos autos de medição, dando indicação aos serviços do IPL se as facturas apresentadas pelos empreiteiros estão correctas e se as mesmas deverão ser pagas. Em algumas situações as facturas emitidas pelos empreiteiros são alteradas, face às informações prestadas pelos representantes do dono da obra.

- 92. Existe, assim, evidência de que o controle e fiscalização das empreitadas são assegurados pelo IPL, quer pela existência de relatórios feitos aos responsáveis do IPL, quer pela troca de correspondência com o empreiteiro.
- 93. Em duas das empreitadas analisadas verificou-se a existência de facturas por liquidar aos empreiteiros, situação que se relata e analisa no ponto seguinte.

2.7.4 DÍVIDA A FORNECEDORES

Situação da dívida

- 94. Em 31 de Dezembro de 2005 o IPL apresentava uma dívida a fornecedores no valor global de 2.320.993€ (1.389.926€ de dívida vencida e 931.067€ de dívida vincenda³⁰), relativa às empreitadas de construção da ESM e do Edifício 7 do ISEL e aos respectivos empreiteiros (“Ferrovial Agromán, S.A.” e “Certar - Sociedade de Construções, S.A.”). Esta dívida, que inclui os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), não se encontrava reflectida contabilisticamente (vide parágrafo 114).
- 95. Em 30 de Junho de 2006, 62% daquela dívida global havia sido paga (77% da dívida vencida e 41% da dívida vincenda), como se indica no seguinte quadro resumo:

Quadro 8 – Situação da dívida a 30 de Junho de 2006

Unidade: Euro

	Dívida		Pagamentos até 30/06/2006	
	31-12-2005	30-06-2006	Valor	%
Vencida	1.389.926	319.926	1.070.000	77%
Vincenda	931.067	550.846	380.221	41%
Global	2.320.993	870.772	1.450.221	62%

Fonte: Documentos analisados

- 96. As empreitadas em causa são suportadas com verbas do PIDDAC, nos termos dos projectos plurianuais superiormente aprovados. Contudo, as dotações disponíveis nesta fonte de financiamento foram insuficientes para suportar os

³⁰ No âmbito da acção de controlo realizada pelo TC, com vista à identificação dos principais credores do Estado e à caracterização das dívidas respectivas (Resolução 7/2006 – 2.ª Secção), o IPL apresentou uma dívida global 5.037.310€ (2.724.140€ de dívida vincenda e 2.313.170€ de dívida vencida), relativa ao conjunto de facturas emitidas entre Outubro de 2005 e Junho de 2006 (sem CGA). Porém, o conceito de dívida a 31 de Dezembro de 2005 implicava a existência de facturas já emitidas até esta data, pelo que se corrigiram os valores apresentados pelo IPL com base na documentação analisada.



custos das obras realizadas, quer em 2005, quer em 2006, como se reflecte no seguinte mapa resumo:

Quadro 9 – Constrangimentos orçamentais e evolução da dívida (2005-2006)

Unidade: Euro

Empreitada	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Cativos	Orçamento disponível	Pagamentos efectuados PIDDAC	Pagamentos por OF e auto financiamento	Total pagamentos	Trabalhos realizados	Dívida acumulada
2005									
Escola Superior de Música	2.570.000	2.181.224	231.136	1.950.088	1.958.174	86.538	2.024.712	3.917.973	1.893.261
ISEL - Edifício 7	2.560.000	2.012.160	19.650	1.992.510	1.992.510	1.317.869	3.310.379	3.738.110	427.732
Totais (2005)	5.130.000	4.193.384	250.786	3.942.598	3.930.684	1.404.406	5.335.090	7.656.084	2.320.993
2006									
Escola Superior de Música	1.250.000	3.134.178	0	3.134.778	1.661.913	1.597	1.663.510	5.473.842	5.703.593
ISEL - Edifício 7	1.650.000	1.413.129	0	1.413.129	913.545	156	913.702	485.970	0
Totais (2006)	2.900.000	4.547.307	0	4.547.907	2.575.458	1.754	2.577.212	5.959.812	5.703.593

Fonte: Documentos de prestação de contas e facturação emitida pelos fornecedores de imobilizado

OF - Orçamento de Funcionamento

97. A obra de construção da ESM foi adjudicada em 18 de Fevereiro de 2005 pela então Ministra da Ciência e do Ensino Superior, pelo valor de 9.944.070€ (sem IVA)³¹ e foi consignada em 11 de Abril de 2005. No cronograma financeiro estava previsto, para esse ano, um encargo de 4.447.751€³².
98. Não obstante, como decorre da observação do mapa supra, em 2005 o PIDDAC disponível para esta empreitada ascendia a 1.950.088€, valor manifestamente insuficiente para fazer face à obra realizada, no valor global de 3.917.973€, o que acarretou um défice orçamental de 1.893.261€.
99. Também no que concerne à obra de construção do edifício 7 do ISEL, adjudicada em 17 de Outubro de 2003 e consignada em 16 de Dezembro do mesmo ano, se verifica que a verba prevista no PIDDAC era insuficiente para fazer face aos trabalhos efectuados. Neste caso, com o objectivo de não aumentar a dívida³³, o IPL optou por recorrer ao orçamento de funcionamento, tendo assegurado por esta via 40% dos pagamentos efectuados no ano. Contudo, no final de 2005, subsistia uma dívida de 427.732€ ao empreiteiro "Certar - Sociedade de Construções, S.A."
100. Neste contexto, o Instituto informou a Tutela da situação em análise: em Abril de 2006³⁴ comunicou que, mesmo perante o inevitável incumprimento dos compromissos assumidos face à reduzida dotação prevista no PIDDAC (a dotação inicial do projecto de construção da ESM era, neste ano, insuficiente para liquidar a dívida existente a 31 de Dezembro de 2005), os empreiteiros optaram por dar seguimento às obras, não prescindindo, contudo, da facturação dos juros

³¹ Este contrato apenas se refere à obra de construção tendo sido assumidos encargos com fiscalização e assistência técnica (projecto), no mesmo ano.

³² Cfr. informação prestada pelo IPL.

³³ Em 31 de Dezembro de 2004, no âmbito desta empreitada, existia uma dívida de 663.784,87€.

³⁴ Cfr. ofícios n.º 1031, de 12 de Abril de 2006 e n.º 1053, de 18 de Abril de 2006.



- de mora³⁵. Em Setembro foi remetido ao Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior novo ponto de situação e novo pedido de reforço das dotações orçamentais.
101. No final de 2006, o Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior comunicou ao IPL que o projecto da ESM foi reforçado em 1.872.865€ mas que, deste valor, apenas poderiam utilizar 400.000€, transitando o restante em saldo para 2007. Assim, apesar do orçamento disponível ascender a 3.134.178€, apenas puderam ser aplicados 1.661.913€³⁶, valor já por si insuficiente para liquidar a dívida de 2005 (1.893.261€).
 102. Destes constrangimentos orçamentais resulta, a 31 de Dezembro de 2006, uma dívida de 5.703.593€: à “Ferrovial Agromán, SA” duas facturas de 2005 (no valor global de 423.261€) e **todas as facturas relativas aos trabalhos de construção realizados em 2006 (5.246.488€)** e ao projectista da obra o valor de 33.844€, referentes a trabalhos desse ano.
 103. Quanto à obra de construção do edifício 7 do ISEL, em 2006 foram pagos os valores em dívida do ano anterior, os trabalhos executados nesse ano e os juros de mora. Estes pagamentos foram assegurados em 99,98% com verbas do PIDDAC.
 104. Para 2007 existe uma dotação orçamental de PIDDAC de 5.000.000€ para o projecto da ESM (que se prevê esteja concluído antes do final do ano). No entanto, este valor é ainda insuficiente para fazer face à totalidade dos encargos, uma vez que, a 28 de Fevereiro de 2007, só a facturação apresentada pelo empreiteiro e não paga ascende a 6.316.878€.
 105. Acresce ainda que a 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento apenas autorizou³⁷, para 2007, a utilização do PIDDAC inscrito em orçamento para o pagamento das facturas emitidas neste ano, no montante de 798.833€. Assim, mantêm-se em dívida todas as facturas e notas de débito (juros de mora) dos anos anteriores.
 106. Do exposto, conclui-se que a dívida do IPL, a 31 de Dezembro de 2005, resulta da insuficiente dotação orçamental do PIDDAC para fazer face aos encargos assumidos. A 30 de Junho de 2006, havia sido paga 62% dessa dívida.

³⁵ Em 31 de Dezembro de 2006, os juros de mora suportados ascendiam a 383.311€.

³⁶ O saldo, de 1.472.865€, resulta da diferença entre o saldo disponível e os pagamentos através do PIDDAC, em 2006, cfr. dados do Quadro 9. Porque desta forma foi aumentado significativamente o saldo orçamental do Instituto, foi solicitada, em 26 de Janeiro de 2007, a isenção do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no art.º 22º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. Em resposta a 11.ª Delegação da DGO informa, em ofício de 16 de Fevereiro de 2007, que é “...*premature submeter a despacho superior tal pretensão.*”

³⁷ Na requisição de fundos do PIDDAC relativa a Março de 2007, na qual foi inscrita a totalidade da verba disponível (sem saldos): 4.625.000€ (os 5.000.000€ de previsão após a cativação prevista na Lei do Orçamento do Estado).



107. Verifica-se igualmente o crescimento da dívida de 2005 para 2006, em virtude da não liquidação quer das facturas relativas à construção da ESM, quer dos juros do mora debitados pelo empreiteiro.

Prazo médio de pagamento

108. Tendo por base a dívida apurada³⁸, foi calculado o prazo médio de pagamento (PMP³⁹) do IPL como se representa no seguinte mapa:

Quadro 10 – Prazo Médio de Pagamento

$\text{PMP} = \frac{[\text{Fornecedores (n)} + \text{Fornecedores (n-1)}]/2}{\text{Compras}} \times 365$	PMP (2005) =	31
	PMP (2006) =	176

Unidade: Euro

Item	31-12-2005	31-12-2006
Fornecedores	2.320.993,00	5.703.593,00
Compras	1.167.314,85	1.568.040,65
Imobilizado em curso (aquisições no ano)	7.839.539,99	6.305.650,23
Imobilizado (aquisições no ano)	8.486.601,37	424.946,10

109. Verifica-se assim, que o PMP em 2005 foi de 31 dias, o que significa que foi cumprido o prazo comercial normalmente concedido (30 dias). O agravamento deste indicador em 467%, no ano seguinte (176 dias), está relacionado com o agravamento da dívida relativa à ESM.

110. Do exposto, verifica-se que o PMP é exclusivamente influenciado por dívidas a fornecedores de imobilizado, no âmbito de duas das empreitadas em curso e não se relaciona com as suas aquisições correntes.

Circularização a fornecedores

111. Foram circularizados 8 fornecedores (correntes e de imobilizado⁴⁰), representativos de 87% do movimento acumulado a crédito nas contas 221 e 261 e de 3% do número de fornecedores. Obtiveram-se respostas de 7 entidades, das quais uma foi concordante com os movimentos contabilísticos do IPL e as restantes conciliadas com os pagamentos relativos ao período complementar e, no caso dos empreiteiros "Ferrovial Agromán, S.A." e "Certar - Sociedade de Construções, S.A.", com as facturas em dívida.

2.8 ORGANIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO DA CONTA

Instrução da conta

112. A conta do IPL apresenta as seguintes incorrecções:

- O balanço e a demonstração de resultados não incluem a informação relativa ao ano anterior, cfr. modelos previstos no POCE;

³⁸ Dado que a contabilidade não reflecte a dívida existente no final de cada ano, para efeitos de cálculo do PMP foi considerado o valor apurado como dívida a fornecedores, tendo o mesmo sido incluído na variação anual do imobilizado em curso (uma vez que a dívida existente nos três anos refere-se apenas a empreitadas). Relativamente a 2004, foi considerado na fórmula supra o montante de 663.784,87€ em dívida a 31 de Dezembro (661.327,52€ de dívida à "Certar - Sociedade de Construções, S.A." e 2.457,35€ à "Cinclus, Planeamento e Gestão de Projectos, S.A.").

³⁹ Nos termos das orientações do TC constantes no Parecer à Conta Geral do Estado de 2005, conjugadas com a Informação n.º 02/07-GT-Credores, de 27 de Fevereiro de 2007.

⁴⁰ Incluindo a "Ferrovial Agromán, S.A.", circularizada no âmbito do trabalho de identificação dos credores do Estado.



- b) A acta de aprovação da conta e o relatório de gestão não apresentam toda a informação prevista na nota técnica da Instrução n.º 1/2004 e no ponto 13 do POCE, respectivamente;
- c) No suporte informático de prestação de contas (*Compact Disc*) não constam todos os mapas necessários à instrução da conta (ou por não estarem gravados na íntegra ou por não terem sido elaborados);
- d) Não foi considerado nos mapas 7.5.1 – “Descontos e retenções” e 7.5.2 – “Entregas de descontos e retenções”, o valor relativo à CGA retido e entregue em facturas de empreitadas⁴¹, no valor de 929,47€.

113. As deficiências apontadas foram justificadas pelo IPL como resultantes da “...mudança de sistema informático de gestão financeira...” (al. a)) e de não ser possível dispor de alguns elementos (al. b)). No que concerne à al. d), a incorrecção resultou de um lapso na contabilização daquela retenção.

Dívida a fornecedores não reflectida

114. Em desrespeito pelo princípio contabilístico da materialidade, previsto na al. g) do ponto 3 do POCE, e do preconizado no ponto 4.3.1 do mesmo Plano, o balanço não reflecte nem a dívida a fornecedores de imobilizado e ao Estado (CGA) existente a 31 de Dezembro de 2005, nem o correspondente imobilizado construído mas não pago, no valor de 2.320.993€. Esta limitação resulta do facto do sistema informático ter sido desenvolvido na óptica da contabilidade orçamental só permitindo o registo de despesas se existir dotação orçamental (cabimento) o que, como se referiu no parágrafo 94, não se verificava. Assim, o balanço do IPL encontra-se subavaliado, quer no activo (imobilizado em curso) quer no passivo (dívidas a terceiros) pelo montante referido, representativo de 6% do seu total.

Sobreevalorização do imobilizado

115. O imobilizado do IPL (com excepção do imobilizado em curso) registado na contabilidade em 31 de Dezembro de 2005, ascende a 30.413.812€. Deste valor, 84% (25.504.908€) diz respeito a bens adquiridos (v.g. equipamentos de investigação, básico e informático) e construídos (infra-estruturas) pelo Instituto para afectação, de forma permanente, às suas unidades orgânicas, e classificado nas diversas sub-contas da conta 42, sob a designação “*Bens próprios em poder de entidades do grupo*”, conforme se observa no seguinte quadro:

⁴¹ Empreitada de construção do Edifício 7 do ISEL – Facturas n.ºs 71 e 91 da “Certar – Sociedade de Construções, S.A.”



Quadro 11 – Sobrevalorização do imobilizado (2005)

Unidade: Euro

Entidade	Valor aquisição	Amortização do exercício	Amortização acumulada
IPL	4.908.904	205.878	933.773
Unidades orgânicas	25.504.908	501.941	3.215.428
Total geral	30.413.812	707.819	4.149.202

Fonte: Balanço e balancete do IPL

116. Este procedimento contabilístico contraria o estipulado nos critérios de valorimetria das imobilizações bem como nas notas explicativas da classe 4 do POCE. Os serviços alegaram que esta circunstância resulta do facto de o IPL não ter ainda formalizado a cedência destes bens. Assim, encontra-se sobrevalorizado o balanço do IPL no montante de 25.504.908€ (activo bruto) e 3.215.428€ (amortizações acumuladas) e a demonstração de resultados, pelo valor das amortizações do exercício, correspondentes a estes bens (501.941€).
117. No entanto, sempre se dirá que, numa perspectiva de consolidação de contas, o valor contabilizado no IPL corresponde ao “...registado a custos históricos nas contabilidades do conjunto das unidades orgânicas do Instituto, não havendo qualquer duplicação.”⁴²

2.9 UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO

Contas bancárias do IPL

118. O IPL dispõe de 14 contas bancárias⁴³: 6 contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e 8 na Caixa Geral de Depósitos (CGD). Três das 8 contas da CGD não se encontram reflectidas contabilisticamente (vide mapa IV do Anexo 6.7), contrariando as normas de controlo interno.
119. A existência de contas bancárias abertas na CGD foi justificada pelo IPL com o facto de a DGT não disponibilizar todos os serviços de que necessita e, no caso das contas associadas ao PRODEP, “...por conveniência logística uma vez que os projectos estão em fim de execução e alterar as referências bancárias poderia pôr em risco a recepção dos fundos.”

Princípio da unidade de tesouraria do Estado

120. Nestas contas existia, a 31 de Dezembro de 2005, um saldo global de 85.672€⁴⁴, representativo de 4% das disponibilidades do IPL. Este saldo deve-se à não transferência de toda a receita arrecadada no ano para a DGT e à existência de valores em depósito de anos anteriores que, do mesmo modo, não foram transferidos. Assim, não foi observado o regime da unidade de tesouraria, previsto no n.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 191/99, de 05 de Junho, bem como no n.º 1

⁴² Vide resposta do Administrador do IPL ao pedido de esclarecimentos n.º 7 feito pela equipa de auditoria.

⁴³ Foram circularizadas 13 instituições bancárias.

⁴⁴ Dos quais 26.811€ relativos a fundos comunitários, 812€ a contas sem movimento no ano e 58.014€ da conta utilizada para levantamentos em numerário (fundos de maneo) e débitos directos.



do art.º 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

121. O saldo supra mencionado inclui juros de depósitos à ordem no montante de 753€ que não foram entregues nos cofres do Estado, em incumprimento do disposto n.º 1 do art.º 35.º do DL n.º 57/2005, de 04 de Março.
122. O Administrador do IPL justificou que *“Os juros não são entregues como Receita do Estado porque constituem receita do Instituto nos termos da alínea h) do art.º 40.º dos Estatutos do IPL conjugada com a alínea h) do art.º 14º da Lei n.º 54/90 de 05 de Setembro”* e, por outro lado, *“(…) os Institutos Politécnicos não são «fundos autónomos», na acepção contida no art.º 35º do Dec. Lei n.º 57/2005, mas sim pessoas colectivas com autonomia específica e reforçada, concedida pela Lei n.º 54/90”.*
123. A este propósito, juntou documentação relativa à posição do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) sobre a matéria, segundo a qual *“ a aplicação do princípio da unidade da tesouraria do Estado aos Institutos Politécnicos deveria salvaguardar os princípios consagrados na Lei n.º 54/90 de 05 de Setembro, enquanto lei especial, a qual consagra ainda que estes institutos têm capacidade para obter receitas próprias, a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, de acordo com a alínea c) do n.º 2 do art.º 15.º.”* e também que: *“ sendo os juros das contas de depósito, uma receita própria (...), os Institutos não podem prescindir dessas receitas (...).”*
124. Posteriormente, em sede de contraditório, o Administrador veio dizer o seguinte:
125. *“(…) 11. Com o devido respeito pela opinião dos Ilustres Auditores parece-nos que não têm razão na apreciação efectuada. Com efeito, a par da autonomia financeira concedida pela Lei n.º 54/90, de 05 de Setembro, e Estatutos (Despacho Normativo n.º 181/91 de 02 de Agosto) ao Instituto Politécnico de Lisboa, a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), no seu art.º 94º, estabelece um regime de excepção para o caso das Universidades e Institutos Politécnicos, no que diz respeito a esta matéria. 12. De acordo com esta norma, o regime da Lei n.º 91/2001 não prejudica a possibilidade de as Universidades e os Institutos Politécnicos disporem de um regime especial de autonomia administrativa e financeira nos termos estabelecidos nas respectivas leis de autonomia e legislação complementar. Neste sentido o regime da Lei de Autonomia dos Institutos e dos seus Estatutos prevalece sobre o regime da Lei do Enquadramento Orçamental por previsão expressa desta última. 13. Conclui-se, portanto, que a receita prevista na alínea h) do artº 14º da Lei nº 54/90, de 05 de Setembro, e na alínea h) do artº 40º dos estatutos do IPL, resultante dos juros pagos por contas de depósitos em instituições bancárias fora da DGT, não tem que ser entregue nos cofres do Estado, por força do regime de prevalência da sua Lei de Autonomia e Estatutos sobre o regime estabelecido na Lei de Enquadramento*



Orçamental, previsto no artº 94º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto. 14. Por esta razão não está o IPL, nem qualquer Instituto Politécnico ou Universidade, obrigado a proceder à entrega dos juros gerados em contas de depósitos à ordem nos cofres do Estado.”

126. Atenta a argumentação supra expendida, imperioso se torna realçar que o art.º 112º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do OE/2007), sob a epígrafe “Princípio da unidade de tesouraria” dispõe expressamente que “Toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo, designadamente, as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico (...), deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro, salvo disposição legal em contrário prevista no decreto-lei de execução orçamental” (sublinhado nosso).
127. É certo que se trata da Lei do OE para 2007 e que os factos em análise se reportam à gerência de 2005, contudo, é o próprio legislador que, expressamente, inclui as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico na categoria de “serviços e fundos autónomos” e, conseqüentemente, no âmbito de aplicação do regime da tesouraria do Estado.
128. De resto, a Lei do OE não poderia instituir um regime *ex novo*, contrário ao disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, em virtude de esta ser uma lei com valor reforçado (art. 3º), definidora de parâmetros de validade de outros actos legislativos (Cfr. art. 112º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa).
129. Nesta conformidade, forçoso se torna concluir que a Lei do OE para 2007, vem consagrar o entendimento que resultava já de uma interpretação sistémica da Lei de Enquadramento Orçamental, das Leis do Orçamento do Estado e dos Decretos-lei de execução orçamental, segundo o qual os **institutos politécnicos estão legalmente obrigados ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.**
130. Aqui chegados, cabe trazer à colação a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior, ⁴⁵e que expressamente as submete ao regime da tesouraria do Estado no que respeita às dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado (cfr. art. 115º, n.º 3), ao contrário das receitas próprias, onde se incluem os juros de contas de depósitos que, de modo expresse, são afastadas do regime da tesouraria do Estado. Neste sentido, entende-se que não se justifica um juízo de censura aos responsáveis pelo procedimento adoptado em 2005.

⁴⁵ Vide nota de rodapé n.º 14, pág. 14.



131. Em suma, quer à luz da LEO e das Leis do OE, quer da recente Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, o IPL encontra-se adstrito ao cumprimento do regime da tesouraria do Estado no que respeita às dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado.

2.10 BOA PRÁTICA DE GESTÃO: UM EXEMPLO A SEGUIR

132. No âmbito da reforma da Administração Pública, que preconiza uma nova gestão orientada para os resultados e, num cenário de contenção de despesa pública, os organismos públicos têm hoje uma nova responsabilidade: a de demonstrar a sua capacidade de adaptação à mudança e de prestação de serviços de mais e melhor qualidade e ao menor custo.
133. Através do denominado “*value for money*” a qualidade da gestão é aferida pela óptica do “*melhor valor*”, pelo que é fundamental que se quantifiquem as poupanças efectivamente conseguidas na gestão de dinheiros públicos, tendo em conta o valor obtido com os gastos públicos.
134. As boas práticas na gestão dos dinheiros públicos devem ser uma preocupação premente da nossa sociedade. Ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de controle das contas públicas, cabe um papel fundamental na adopção das mesmas por todas entidades que lidam com dinheiros públicos, por forma a que seja garantido aos contribuintes a boa aplicação dos mesmos, com a consequente poupança e combate ao desperdício.
135. Nesta conformidade, devem os auditores descrever as **boas práticas de gestão** identificadas, considerando-se boa prática o melhor método ou técnica utilizada para realizar determinada tarefa e que permite obter uma melhor gestão de recursos (evitando a duplicação de tarefas), a redução de custos e a qualidade dos serviços. Assim, uma boa prática visa um melhor desempenho, constituindo um instrumento de produtividade, economia, eficácia e eficiência.
136. A procura e identificação de boas práticas (boas formas de trabalhar) abrirá caminho ao *benchmarking*, isto é, à pesquisa e selecção das “*boas práticas de referência*” e, conseqüentemente, à sua comparação com os procedimentos e técnicas verificados nos organismos auditados, numa perspectiva de mudança e melhoria destes através da adopção das melhores práticas, como um exemplo a seguir rumo à excelência.



137. De resto, a preocupação de que os serviços públicos trabalhem cada vez mais e melhor, aperfeiçoando os modelos de gestão e os procedimentos internos em busca do aumento da produtividade, economia, eficácia e eficiência, transparência e, em última análise, redução de custos e obtenção de poupanças, também tem ocupado o Governo.
138. Com efeito, as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2005 (Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro), afirmam que “ ... no âmbito da redução da despesa pública há que ter em conta o grande potencial de poupança decorrente da negociação centralizada, agregando-se as necessidades dos serviços e as correspondentes aquisições (economias de escala) e padronizando-se os processos que, passando a ter maior dimensão, incluirão consultas a fornecedores mais alargadas”.
139. Aqui chegados, importa descrever o **exemplo de boa prática de gestão identificado no IPL** no âmbito da auditoria realizada, relativo ao processo de aquisição de papel A4 (papel para fotocópias) desenvolvido em 2005.
140. Até então os serviços centrais e cada unidade orgânica do IPL adquiriam individualmente o papel que consumiam, o que se traduziu, em 2004, numa aquisição global de 5.450 resmas a preços unitários que oscilavam entre os 2,50€ e 4,36€ (resultando um preço unitário médio de 2,88€)⁴⁶.
141. Face a esta diversidade de custos, entenderam os responsáveis do IPL proceder à abertura de um concurso público para aquisição de 10.000 resmas de papel para todas as unidades orgânicas⁴⁷, para o período 2005-2006.
142. Na sequência do mesmo foi estabelecido um preço unitário de 1,72€, o que se traduziu numa **redução de custos de 40%** e numa **poupança** de cerca de 8.436€ (tendo por base a quantidade adquirida em 2005 – 7.270 resmas - por todas as unidades orgânicas) (Cfr. mapa V do Anexo 6.7).
143. Por outro lado, a centralização do processo de aquisição permitiu uma aplicação mais eficiente dos recursos, dado que evitou a duplicação de tarefas.
144. O procedimento adoptado no IPL foi **eficaz** (cumpriu os objectivos), **eficiente** (cumpriu os objectivos com menor aplicação de recursos) e **económico** (permitiu reduzir custos e obter poupanças) (cfr. al. c) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), traduzindo-se num melhor desempenho da instituição.

⁴⁶ Inclui as aquisições dos Serviços Centrais, ISCAL, ESE, ESCS e ESTSLx.

⁴⁷ O concurso foi aberto com as necessidades de todas as unidades orgânicas que, ao abrigo do mesmo, adquirem e pagam as quantidades que necessitam.



3 JUÍZO SOBRE A CONTA

- Análise global* 145. Das análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas é possível concluir que:
- a) As operações examinadas, com as excepções constantes deste relatório (vide ponto 2.7.2), são legais e regulares;
 - b) O sistema de controlo interno apresenta-se regular (vide ponto 2.4);
 - c) As demonstrações financeiras relativas ao período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, reflectem as seguintes incorrecções:
 1. Subavaliação do imobilizado, num montante não quantificado, em virtude de não se encontrar concluído o levantamento de parte dos bens imóveis (vide parágrafo 46);
 2. Subavaliação da conta 261 – “Fornecedores de imobilizado”, no valor de 2.320.993€, uma vez que não se encontra contabilizada a dívida existente a 31 de Dezembro (vide parágrafo 114);
 3. Sobrevalorização do imobilizado em 25.504.908€ (conta 42) e das respectivas amortizações do exercício (conta 66) e acumuladas (conta 48), pelos valores de 501.941€ e 3.215.428€, respectivamente (vide parágrafos 115 e 116).

- Parecer* 146. Nesta medida, com a ressalva decorrente da situação referida no ponto 1 da al. c) do parágrafo anterior, cujo efeito nas demonstrações financeiras não é possível quantificar, a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é **favorável com reservas**, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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



5 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.º 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
 2. Que se notifiquem os membros do CA identificados no mapa II do Anexo 6.7 com o 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 nos arts.º 29º, n.º 4, 57º, n.º 1 e 58º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
 4. Que se envie uma cópia do relatório ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, bem como ao actual Conselho Administrativo do IPL;
 5. Que, no prazo de 120 dias, o Presidente do IPL informe o Tribunal sobre o acatamento das 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 6.2): 16 337,50€.
- Tribunal de Contas, em 18 de Outubro de 2007.

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(João Pinto Ribeiro)

(José Alves Cardoso)

(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido na parte respeitante ao cálculo da terça parte da remuneração que a aposentada e ex-funcionária do IPL, Maria de Fátima Afonso Marques Barreira, deveria receber, para além da pensão (Ponto n.º 2.7.2).

Com efeito, em meu entender, tal cálculo deveria ter sido efectuado sobre a remuneração correspondente às funções efectivamente exercidas pela aposentada (que, como todas as evidências apontam, seriam as correspondentes ao cargo de Chefe de Repartição anteriormente exercido pela mesma) e não as fixadas no denominado contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, rubricado pelo IPL e pela referida aposentada.



6 ANEXOS

6.1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

ITEM	DESCRIÇÃO DAS SITUAÇÕES, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS
2.7.2	<p>Contrato de Avença versus Estatuto de Aposentação</p> <p>Despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos no âmbito da contratação, em regime de prestação de serviços (avença), de uma aposentada (ex-funcionária do IPL) no período de Setembro de 2003 a Julho de 2006.</p> <p>Responsáveis pela autorização das despesas, no montante de 36.569,34€:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente Alberto A. A. Barros Júnior – 3.000€; • Presidente Luís Manuel Vicente Ferreira – 27.449,34€; • CA – 6.120€ • Administrador António José Carvalho Marques- 36.569,34€ - em virtude de não ter informado, no âmbito das respectivas propostas, da ilegalidade que consubstanciava a acumulação de remunerações sem a aplicação do limite imposto pelo Estatuto da Aposentação. <p>Responsáveis pela autorização dos pagamentos: membros do CA Montante: 36.569,34€</p>	<p>Art.º 79.º do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro, com a redacção dada pelo DL n.º 215/87, de 29 de Maio.</p>

6.2 EMOLUMENTOS

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

Unidade: Euro

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO			VALOR (€)
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99 €			
Acções na área da residência oficial	88,29 €	484		42.732,36
1% s/ Receitas Próprias			242,98€	
1% s/ Lucros.....				
Emolumentos calculados				
Emolumentos Limite máximo (VR)				16.337,50
Emolumentos a pagar				16.337,50

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª secção



6.3 RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA

Os responsáveis pela gerência de 2005 no IPL (CA) foram os seguintes:

CARGO	NOME	PERÍODO
Presidente	Luís Manuel Vicente Ferreira Simões	1 a 31 de Dezembro de 2005
Vice-Presidente	Fernando Leopoldo Severino Otero	
Vice-Presidente	Jorge Manuel Pereira Martins	
Administrador	António José Carvalho Marques	

6.4 SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 – 2.ª Secção, de 15 de Maio, a situação das contas das cinco gerências anteriores é a seguinte:

ANO	2000	2001	2002	2003	2004
SITUAÇÃO	Homologada	Não analisada	Homologada	Em análise	Não analisada

Fonte: GESPRO

6.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

O presente processo compõe-se de quatro volumes⁴⁸:

VOLUME	DESCRIÇÃO	DOCUMENTOS Fls. a fls.
I	Relato, PGA, PA e Legislação	1 a 169
II	Conta n.º 2901/2005	170 a 428
III	Aquisição de bens e serviços; Boa prática de gestão; Contrato de avença vs Estatuto da Aposentação	429 a 619
IV	Dívida a fornecedores; Unidade de Tesouraria do Estado	620 a 908
V	Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório	909 a 949

⁴⁸ Encontram-se no Departamento de Auditoria V seis pastas de arquivo com os papéis de trabalho.



6.6 FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral/Supervisão		
Maria da Luz Carnezim Pedroso de Faria	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Economia
Direção da Equipa		
Maria José Sobral Pinto de Sousa	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa de Auditoria		
José Paulo Louro	Técnico Verificador Superior - 1.ª classe	Licenciatura em Direito
Ana Teresa Santos	Técnico Verificador Superior - 1.ª classe	Licenciatura em Auditoria
Susana Filomena Carvalho	Técnico Verificador Superior - 2.ª classe	Licenciatura em Controlo de Gestão
Ana Luísa Trigo	Técnico Superior Estagiário	Licenciatura em Contabilidade e Administração - Administração Pública



6.7 MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO

MAPA I - AMOSTRA (Testes substantivos)

Unid: Euros

Rubrica C.E.	Designação	Universo		Amostra			
		Valor	N.º pag.	Valor	%	N.º Pag	%
020203	Conservação de Bens	114.914,76	44	76.660,00	67%	5	11%
020214	Estudos, pareceres, projectos e consultadoria	327.768,95	48	182.113,50	56%	14	29%
020220	Outros trabalhos Especializados	129.478,72	54	46.646,70	36%	6	11%
020225	Outros Serviços	69.403,16	127	12.101,50	17%	4	3%
070103	Edifícios	5.215.444,09	58	5.142.973,27	99%	27	47%
070104	Construções diversas	62.885,18	3	59.575,83	95%	2	67%
070107	Equipamento de informática	172.850,27	49	103.330,09	60%	6	12%
070108	Software informático	85.724,55	5	84.173,27	98%	2	40%
070109	Equipamento Administrativo	81.237,66	10	69.348,92	85%	2	20%
070110	Equipamento básico	249.939,02	68	129.148,87	52%	11	16%
Total para amostragem		6.509.646,36	466	5.906.071,95	91%	79	17%
Total pagamentos conta de gerência		10.888.367,70	4910	54%		2%	

Fonte: Relação de documentos de despesa e output do IDEA

MAPA II - Composição do CA entre 2003 e 2006

Período	CARGO	NOME
De 01 de Janeiro a 23 de Outubro de 2003	Presidente	Alberto Augusto Antas de Barros Júnior
	Vice-Presidente	Maria da Graça Paes de Faria
	Administrador	António José Carvalho Marques
De 24 de Outubro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006	Presidente	Luís Manuel Vicente Ferreira Simões
	Vice-Presidente	Fernando Leopoldo Severino Otero (desde 25 de Novembro de 2003)
	Vice-Presidente	Jorge Manuel Pereira Martins (desde 25 de Novembro de 2003)
	Administrador	António José Carvalho Marques

MAPA III - Empreitadas do IPL (2005)

Empreitada	Adjudicação	Contrato		Visão/ Declaração de conformidade	Adicionais	Empreiteiro	Fiscalização
		Data	Valor (sd IVA)				
Construção - ESM	18-02-05	11-04-05	9.944.070 €	08-07-05	178.704 €	Ferrovia Agromán, S.A.	Gesbau, Lda.
Construção - Edifício 7 ISEL	17-10-03	25-11-03	5.399.921 €	25-03-04	288.326 €	Ceitar - Sociedade de Construções, SA.	Cinclus, S.A.
Instalações eléctricas - Edifícios 0, 1 e 2 do ISEL	25-05-05	07-07-05	536.685 €	14-06-06	-	EIE - Electricidade e Instalações especiais, Lda.	Cinclus, S.A.
Remodelação das instalações - ESD	23-11-04	09-12-04	120.564 €	-	28.847 €	Cobeng Construtora, Lda.	Presidente do CD da ESD
Remodelação das instalações - ESD	10-05-05	30-05-05	60.930 €	-	14.783 €	Cobeng Construtora, Lda.	Presidente do CD da ESD
Instalação de portarias no campus de Benfica	13-04-05	-	24.705 €	-	-	Algoco - Construções de Pré-Fabricados, S.A.	Administrador do IPL



MAPA IV - Contas bancárias na CGD (31 de Dezembro de 2005)

N.º da conta	Saldo em 31/12/2005	IPL	Certidões bancárias	Circularização bancária
526680930	808,49 €	x	x	x
5299530	26.810,95 €	x	x	x
5223530	3,10 €	x	x	x
5298730	0,00 €	x	x	-
2391431	58.013,66 €	x	x	x
2390130	0,00 €	Não relevada	x	-
90385030	2,85 €	Não relevada	-	x
18834026	32,94 €	Não relevada	-	x
Total	85.671,99 €			

MAPA V - EXEMPLO DE BOA PRÁTICA

Aquisições de papel (sem IVA)								
Ano	Fornecedor	Adquirente	Factura	Caixas	Resmas	Valor unit.º p/ caixa (€)	Valor unit.º p/ resma (€)	Total (€)
2004	Beltrão Coelho	Serviços Centrais	26-04-2004	40	200	20,79	4,16	831,60
	Beltrão Coelho	Serviços Centrais	10-02-2004	40	200	21,78	4,36	871,20
	Beltrão Coelho	Serviços Centrais	06-07-2004	40	200	20,79	4,16	831,60
	Beltrão Coelho	Serviços Centrais	15-10-2004	30	150	16,66	3,33	499,68
	Beltrão Coelho	Serviços Centrais	06-12-2004	60	300	16,24	3,25	974,38
	Albano Alves	ESTSLx	18-02-2004		500		2,65	1.325,00
	Albano Alves	ESTSLx	05-04-2004		500		2,65	1.325,00
	Albano Alves	ESTSLx	26-05-2004		500		2,65	1.325,00
	Albano Alves	ESTSLx	08-07-2004		500		2,65	1.325,00
	Albano Alves	ESTSLx	14-09-2004		500		2,65	1.325,00
	Albano Alves	ESTSLx	15-09-2004		500		2,65	1.325,00
	Xerox	ISCAL	07-07-2004		500		2,94	1.470,00
	Xerox	ESE	22-10-2004		200		2,50	500,00
	Xerox	ESE	03-12-2004		500		2,50	1.250,00
	Inapa	ESCS	13-12-2004		200		2,60	520,00
					5450			
						Valor unitário médio ponderado		2,88
2005	JALF	IPL	03-08-2005		200		1,72	344,00
		IPL	03-11-2005		250		1,72	430,00
		IPL	22-04-2005		250		1,72	430,00
		ESE			250		1,72	430,00
		ESD			250		1,72	430,00
		ESM			270		1,72	464,40
		ESCS			0		1,72	0,00
		ESTC			500		1,72	860,00
		ISCAL			900		1,72	1.548,00
		ISEL			3000		1,72	5.160,00
		ESTSLx			1100		1,72	1.892,00
	SAS			300		1,72	516,00	
				7270			1,72	12.504,40
						Poupança em termos relativos		-40%
						Poupança em termos absolutos (valor total para 7270 resmas)		5.436 €

Fonte: Documentos de despesa facultados pelo IPL.