



PROCESSO N.º 12/08-AUDIT



**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 50/2008-2.ª Secção**

**Auditoria Financeira ao Instituto da Construção e do  
Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.) – Gerência de 2006**





## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	5
ÍNDICE DE FIGURAS .....	5
SIGLAS .....	6
FICHA TÉCNICA.....	7
<b>1 – PARTE INTRODUTÓRIA.....</b>	<b>8</b>
1.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORA .....	8
1.2 – METODOLOGIA.....	8
1.2.1 – <i>Risco e Materialidade</i> .....	9
1.3 – CONDICIONANTES .....	9
1.4 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	9
1.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	10
<b>2 – PARTE EXPOSITIVA.....</b>	<b>12</b>
2.1 – AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO .....	12
2.1.1 – <i>Organização geral</i> .....	12
2.1.2 – <i>Controlo administrativo e financeiro</i> .....	13
2.2 – CARACTERIZAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO TRIÉNIO 2005-2007 .....	19
2.2.1 – <i>Receitas</i> .....	19
2.2.2 – <i>Despesas</i> .....	20
2.2.3 – <i>Despesas (vs) Receitas</i> .....	21
2.2.4 – <i>Situação patrimonial</i> .....	21
2.3 – DISPONIBILIDADES .....	24
2.3.1 – <i>Unidade de tesouraria</i> .....	24
2.3.2 – <i>Reconciliações bancárias</i> .....	28
2.3.3 – <i>Período complementar para o pagamento de despesa</i> .....	31
2.4 – RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES NAS ÁREAS DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS E NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS .....	36
2.4.1 – <i>Arrecadação de receitas</i> .....	36
2.4.2 – <i>Análise da legalidade, regularidade e da contabilização de despesas</i> .....	36
2.5 – COIMAS QUE REVERTEM PARA OS COFRES DO ESTADO.....	39
2.6 – DÍVIDAS A TERCEIROS .....	40
2.6.1 – <i>Fornecedores C/C</i> .....	40
2.6.2 – <i>Estado e outros entes públicos</i> .....	42
2.6.3 – <i>Outros credores</i> .....	42
2.6.4 – <i>Prazo médio de pagamentos</i> .....	44
2.6.5 – <i>Inquéritos “identificação dos principais credores do Estado, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas”, em 31 de Dezembro de 2007</i> .....	44
2.7 – CONTA DE GERÊNCIA DE 2006 .....	45
2.7.1 – <i>Mapa de fluxos de caixa de 2006</i> .....	46
2.7.2 – <i>Gerências anteriores</i> .....	50
2.7.3 – <i>Gerência do ano de 2007</i> .....	53
2.7.4 – <i>Verificação integrada das contas de 2003 a 2007</i> .....	53
<b>3 – CONCLUSÕES .....</b>	<b>55</b>
<b>4 – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>59</b>
<b>5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>61</b>
<b>6 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>61</b>

<b>7 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO II – COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO DE GESTÃO .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO III – AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO RESIDENTE NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS E PROCEDIMENTOS E FLUXOS DE INFORMAÇÃO ENVOLVIDOS NOS CIRCUITOS DA RECEITA E DA DESPESA .....</b>	<b>68</b>
1 – AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO RESIDENTE NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS .....	68
2 – RECEITA .....	69
3 – DESPESA .....	71
<b>ANEXO IV – SITUAÇÕES DETECTADAS NAS RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS A 31 DE DEZEMBRO DE 2006 .....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXO V – ENTREGAS NOS COFRES DO ESTADO DE PERCENTAGEM DAS COIMAS.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO VI – TEMPO QUE DECORRE ENTRE A RECEPÇÃO E A CONTABILIZAÇÃO DE FACTURAS .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO VII – NOTA DE EMOLUMENTOS.....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO VIII – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>79</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura da receita - 2005-2007 .....	19
Quadro 2 – Evolução da despesa 2005-2007 .....	20
Quadro 3 – Balanços em 31 de Dezembro, 2005 a 2007 .....	22
Quadro 4 – Resultados líquidos 2005 – 2007 .....	23
Quadro 5 – Disponibilidades em depósitos bancários - 2005-2007.....	25
Quadro 6 – Resumo das situações detectadas nas Reconciliações Bancárias .....	30
Quadro 7 – Decomposição dos pagamentos realizados após 31 de Dezembro de 2006 .....	33
Quadro 8 – Despesas de jantar de Natal e cabazes de Natal oferecidos a colaboradores .....	37
Quadro 9 – Dívidas a terceiros em 31 de Dezembro de 2007.....	40
Quadro 10 – Dívidas a 31 de Dezembro de 2007 .....	41
Quadro 11 – Valor previsional a entregar nos cofres do Estado .....	42
Quadro 12 – Outros credores 2006-2007.....	43
Quadro 13 – Outros credores (fornecedores de serviços) .....	43
Quadro 14 – Prazo médio de pagamentos.....	44
Quadro 15 – Dívida do InCI, I.P. em 31 de Dezembro de 2007 .....	45
Quadro 16 – 2006, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P. ....	48
Quadro 17 – Demonstração numérica - Gerência de 2006 .....	49
Quadro 18 – 2004, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P. ....	51



---

Quadro 19 – 2004, saldo para a gerência seguinte apresentado pelo InCI, I.P. ....	51
Quadro 20 – 2005, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P. ....	52
Quadro 21 - Eventuais Infracções financeiras .....	63
Quadro 22 – Composição do Conselho de Administração/Directivo do InCI, I.P. de 2004 a 2007 .....	67
Quadro 23 – Avaliação dos controlos obtida na escala CMM.....	68
Quadro 24 – Situações detectadas nas reconciliações bancárias a 31 de Dezembro de 2006.....	73
Quadro 25 – Entregas, de 60% das coimas cobradas pelo InCI, I.P., nos cofres do Estado - gerência de 2006 .....	75
Quadro 26 – Intervalo de tempo entre datas de emissão e contabilização de facturas (situações exemplificativas em 2006, 2007 e 2008) .....	75

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Estrutura da despesa 2005-2007 .....	20
Gráfico 2 – Receita e despesa - 2005-2007 .....	21
Gráfico 3 – Resultados líquidos 2005-2007 .....	23

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 – Sistemas informáticos de apoio à actividade do InCI, I.P. ....	14
Figura 2 – Procedimentos e Fluxos de Informação subjacentes aos processos da receita .....	70
Figura 3 – Procedimentos e Fluxos de Informação relativos aos processos da despesa .....	72

**SIGLAS**

<b>Siglas</b>	<b>Denominação</b>
CA	Conselho de Administração
CD	Conselho Directivo
CEDIC	Certificados Especiais de Dívidas de Curto Prazo
CF	Comissão de Fiscalização
CG	Conselho Geral
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e inventário dos bens do Estado
CICEOP	Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas
CICEOPICC	Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas e dos Industriais da Construção Civil
CIIDE	Cadastro e inventário dos imóveis e direitos do Estado
CIME	Cadastro e inventário dos móveis do Estado
CIVE	Cadastro e inventário dos veículos do Estado
CMOPP	Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares
COBIT	<i>Control Objectives for Information and related Technology</i>
CSOP	Conselho Superior das Obras Públicas
CTE	Comissões Técnicas Especializadas
CTT	Correios de Portugal, SA
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IEC	<i>International Electrotechnical Commision</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
InCI, I.P.	Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MOPTC	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MUST	<i>Monetary Unit Sampling Technique</i>
PCA	Presidente do Conselho de Administração
PCGE	Parecer da Conta Geral do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
SAPE	Sector de Aprovisionamento, Património e Economato
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
TC	Tribunal de Contas
TPA	Terminal de Pagamento Automático



## FICHA TÉCNICA

<b>Auditoria Financeira ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.) – Gerência de 2006</b>	
<b>FICHA TÉCNICA</b>	
<b>Auditor Coordenador (*)</b>	António de Sousa e Menezes
<b>Auditor Chefe</b>	António Marques do Rosário
<b>Auditores</b>	José Diniz Júlio de Matos
<b>Apoio Administrativo e Informático</b>	Kátia Nobre

(\*) Até à fase de Relato o Auditor Coordenador foi o Dr. Abílio de Matos.

## **1 – PARTE INTRODUTÓRIA**

### **1.1 – Âmbito e objectivos da auditora**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para 2008, aprovado pela Resolução n.º 6/2007 – 2.ª S., de 14 de Dezembro, efectuou-se esta auditoria financeira ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.).

Os objectivos estratégicos desta acção foram:

- ◆ Emissão de parecer sobre a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2006 do InCI, I.P., bem como da sua integralidade e exactidão, aferindo se estas reflectiam de forma verdadeira e apropriada a situação financeira e patrimonial do Instituto em 31 de Dezembro daquele ano;
- ◆ Proceder, no âmbito do PCGE/2007, ao apuramento e caracterização da dívida não financeira do Instituto, reportada a 31 de Dezembro de 2007, bem como à validação dos dados fornecidos pelo InCI, I.P. no contexto da acção “Credores do Estado”.

O trabalho desenvolvido teve como objectivos operacionais:

- ◆ Proceder à análise da conta de gerência de 2006 e verificar se na sua elaboração foram respeitadas as disposições constantes da Instrução n.º 1/2004 - 2.ª S., do Tribunal de Contas, de 14 de Fevereiro;
- ◆ Apreciar a evolução da situação financeira e patrimonial no triénio 2005-2007;
- ◆ Analisar e avaliar os sistemas de informação e de controlo;
- ◆ Verificar se as operações foram correctamente autorizadas e registadas, nomeadamente através de testes substantivos a amostras de receitas cobradas e de despesas realizadas na gerência de 2006;
- ◆ Verificar se foram tomadas medidas apropriadas de forma a registar com exactidão todos os activos, tais como disponibilidades, dívidas de terceiros e valores imobilizados;
- ◆ Analisar se as obrigações se encontravam apuradas, registadas e geridas segundo as normas aplicáveis, nomeadamente quanto às dívidas a terceiros.

### **1.2 – Metodologia**

Na realização desta auditoria foram seguidos, quando aplicáveis, os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria<sup>1</sup>, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos e os Procedimentos Uniformes de Auditoria desenvolvidos no DA III da DGTC.

---

<sup>1</sup> Designadamente da INTOSAI, do IFAC, do COBIT e a ISO 27001.



## 1.2.1 – Risco e Materialidade

Através da análise e avaliação dos sistemas e fluxos de informação e controlos envolvidos, abrangendo o levantamento dos circuitos, a realização de entrevistas, o exame de alguns processos relativos às actividades do Instituto e a realização de testes de conformidade, foi estabelecido um nível médio quanto ao risco de controlo (0,50) e um risco baixo quanto ao risco inerente (0,20). O risco de auditoria assumido foi de 1%, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis<sup>2</sup>. Como consequência destes pressupostos foi calculado um risco de detecção de 10%, o que corresponde a um nível de confiança para amostragem de 90%.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2006 do InCI, I.P., bem como da sua integralidade e exactidão, procedeu-se à selecção de duas amostras, no âmbito das receitas arrecadadas e das despesas realizadas<sup>3</sup>.

Na selecção das amostras foi utilizado o *software IDEA* e o método de amostragem estatístico “*MUST – Monetary Unit Sampling Technique*”, e foi assumida uma materialidade de 5% dos valores correspondentes à totalidade da receita e da despesa, respectivamente.

Os valores incluídos na amostra relativa à receita somam um montante de € 1.983.605,81 (16,1% do valor total da receita de 2006). No que respeita à despesa, a amostra seleccionada representa um valor de € 1.338.746,72 (14,9% do valor total da população considerada). No conjunto, a amostra global representa cerca de 15,6% do montante total envolvido em operações de despesa e de receita.

## 1.3 – Condicionantes

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração dos responsáveis e técnicos contactados. Destaca-se a disponibilidade e o profissionalismo do pessoal que exerce funções na Contabilidade e na Tesouraria.

Todavia, não se pode deixar de referir, como condicionante do desenvolvimento dos trabalhos, a dificuldade na obtenção atempada de alguns dos elementos solicitados.

## 1.4 – Enquadramento Normativo

O InCI, I.P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio e prossegue atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) sob a superintendência e tutela do respectivo ministro (cfr. n.º 1 e n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Linhas directrices europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, N.º 12 – “Nível de Significância e Risco de Auditoria”.

<sup>3</sup> Foram excluídos os montantes relativos à rubrica económica “010103 – Despesas com pessoal; – Remunerações certas e permanentes; – pessoal dos quadros – regime de função pública”.

<sup>4</sup> Diploma orgânico do InCI, I.P., a vigorar desde 1 de Maio de 2007, tendo os respectivos Estatutos sido aprovados pela Portaria n.º 542/2007, de 30 de Abril. Até final de Abril de 2007, o Instituto, enquanto IMOPPI, regeu-se pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março, pelos Estatutos anexos a este diploma, e pelo Decreto-Lei n.º 339-E/2001, de 31 de Dezembro, que introduziu alterações ao Decreto-Lei n.º 60/99.

O Instituto tem por missão regular e fiscalizar o sector da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, produzir informação estatística e análises sectoriais e assegurar a actuação coordenada do Estado (cfr. n.º 1 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 144/2007).

O InCI, I.P., encontra-se sujeito à Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. Possui contabilidade orçamental e contabilidade patrimonial, encontrando-se sujeito à aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), constante do Decreto-lei n. 232/97, de 3 de Setembro, e à Instrução n.º 1/2004 -2ª S, de 14 de Fevereiro, do TC.

### 1.5 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>5</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.;
- ◆ Responsáveis individuais, mencionados no Anexo I, também, eventualmente, para efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, conjugado com o n.º 1 e o n.º 2, alínea d) do artigo 69º, da mesma Lei, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Destas entidades não apresentaram alegações o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. As respostas foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no **Anexo VIII**, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se, em termos genéricos:

- ◆ As alegações produzidas pelo Presidente do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., foram subscritas, nos termos das mesmas, a título pessoal pelo próprio, pelo Vogal do CD e ainda pela Chefe do Departamento Financeiro em 2006, que, por ter sido chamada a pedido do órgão de gestão no contraditório institucional, na parte em que lhe competia, remeteu para o mesmo a análise factual e as conclusões nele contidas.
- ◆ O Presidente do CD, na sua resposta a título pessoal, referiu:

---

<sup>5</sup> Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.



*“(...) tem e tinha, no período em análise na presente auditoria, na sua alçada, o pelouro da área financeira do Instituto.*

*No exercício das suas competências e no âmbito da sua responsabilidade, sempre o signatário procurou actuar na estrita obediência da lei e de acordo com as melhores práticas de gestão, perseguindo critérios de economia, eficácia e eficiência, visando a defesa do interesse público.*

*Ao longo dos tempos foi dando, sempre que necessário ou solicitado, directivas aos serviços no sentido da escolha de opções e procedimentos que melhor se adequassem ao cumprimento das obrigações legais do Instituto.*

*Nesse âmbito, divulgou internamente o relatório da DGO a que se refere o relato desse douto Tribunal, tendo em vista a correcção das desconformidades no mesmo identificadas.*

*Acresce que, tal como melhor consta da resposta do Instituto ao relato em análise, poucos meses depois do conhecimento das recomendações da DGO, a então chefe do Departamento de Contabilidade deixou o Instituto, por razões de ordem pessoal, e foi decidido contratar os serviços de contabilidade a uma empresa da especialidade, à qual foi dado igualmente conhecimento das recomendações da DGO, com uma especial chamada de atenção para a necessidade do respectivo cumprimento”.*

◆ O Vogal do CD mencionou:

*“(...) em todos os actos em que teve interferência, o signatário procurou fazer uma interpretação correcta da lei e associar um exercício prudente, enquanto gestor e responsável por dinheiros públicos, à máxima valorização do interesse público (...)”.*

◆ A Vogal do CD salientou que é membro *“(...) do Conselho Directivo do InCI, I.P. desde Fevereiro de 2006, e desconhecia, até ao presente, o conteúdo das recomendações do relatório n.º 5/DSAudi/2003, referente a uma auditoria da DGO, a qual teve lugar em momento muito anterior ao da sua tomada de posse e início de funções no Instituto, sendo certo que nunca foi colocada ao corrente do teor dessas recomendações”.* Acrescentou que *“(...) sempre procurou fazer uma interpretação correcta da lei, com o objectivo da prossecução do interesse público”.*

◆ A Chefe do Departamento Financeiro aludiu:

*“(...) na esfera da sua competência sempre agiu com a maior das diligências, sentido de dever e na convicção do cumprimento da lei, executando as suas funções tendo como valor máximo o serviço público e a economia, eficiência e eficácia na cobrança e dispêndio de dinheiros públicos.*

*(...) se alguma responsabilidade lhe possa ser imputada, ela só não resultará da intenção do cumprimento escrupuloso das normas legais, antes resultam de situações factuais, não imputáveis à signatária ou quando muito, ser produto de menor atenção, na coordenação dos trabalhos”.*

## 2 – PARTE EXPOSITIVA

### 2.1 – Avaliação do Controlo Interno

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado e avaliado o sistema de controlo interno existente, através do levantamento dos fluxos de informação, da análise de documentos e da informação disponibilizada pelos serviços, do acesso, análise e avaliação dos sistemas de informação envolvidos, do apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados, confirmando a sua implantação no período em análise, bem como pela observação directa de tarefas desenvolvidas nas áreas administrativa e financeira. Foram igualmente realizados testes de procedimento e de conformidade e efectuados controlos cruzados nas áreas relativas aos recursos humanos, à tesouraria e à contabilidade.

Dos trabalhos desenvolvidos destacam-se os aspectos abordados nos pontos seguintes.

#### 2.1.1 – Organização geral

As verificações efectuadas permitiram concluir o seguinte:

- ◆ A organização interna do InCI, I.P., é a prevista nos seus Estatutos<sup>6</sup>, sendo a sua estrutura composta por unidades orgânicas de nível I e de nível II. As primeiras são designadas por Direcções e Gabinetes, que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao Conselho Directivo (CD). As segundas são Departamentos, em que os responsáveis dependem directamente dos dirigentes de outras unidades orgânicas, ou directamente do CD;
- ◆ Existência de um órgão de controlo<sup>7</sup>;
- ◆ Foram elaboradas actas das reuniões do CD e da Comissão de Fiscalização (CF), evidenciando-se, no entanto, as seguintes situações:
  - ◇ Em regra, as actas das reuniões do CD foram disponibilizadas à CF com meses de atraso, facto que foi sendo registado nas actas elaboradas pela Comissão;
  - ◇ À data de realização do trabalho de campo, um número significativo de actas de reuniões do CD, em 2006<sup>8</sup>, não se encontram assinadas por um dos membros;
- ◆ Foram elaborados, no triénio 2005-2007 e em 2008, Planos e Relatórios de Actividades<sup>9</sup>;

---

<sup>6</sup> De acordo com o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, e com a Portaria n.º 542/2007, de 30 de Abril.

<sup>7</sup> No período em análise existia a Comissão de Fiscalização que era composta por um presidente e dois vogais, um deles revisor oficial de contas (ROC), nomeados pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (artigo 15.º, n.º 1 dos Estatutos publicados com o Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março). As competências da CF centravam-se na fiscalização da gestão do Instituto e encontravam-se explicitadas no artigo 16.º dos Estatutos. Em substituição da CF, o Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, veio prever a figura do Fiscal Único, dispondo o artigo 7.º daquele diploma que as suas competências e nomeação são as previstas na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

<sup>8</sup> Dez actas, entre 6 de Junho e 5 de Setembro de 2006.

<sup>9</sup> Foi cumprido o estabelecido sobre esta matéria no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.



- ◆ Foram elaborados Balanços Sociais<sup>10</sup> referentes a 2005, 2006 e 2007;
- ◆ De acordo com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, o património do InCI, I.P., é constituído pela universalidade dos seus bens, direitos e obrigações;
- ◆ Existem manuais de procedimentos nas áreas de contabilidade, de recursos humanos e da Tesouraria. Contudo, os mesmos encontram-se desactualizados e o seus conteúdos incompletos. Salieta-se que os manuais são omissos quanto aos procedimentos de registo e tramitação interna de documentos.

Quanto a esta matéria o Presidente do InCI, I.P., em sede de contraditório, informou:

*“Reconhecendo-se a falha apontada, serão tomadas providências para que todas as actas do Conselho Directivo passem a ser assinadas imediatamente após a realização das reuniões deste órgão, bem como imediatamente disponibilizadas ao, agora, Fiscal Único sempre que, pelo mesmo, forem solicitadas.*

*No que se refere aos manuais de procedimento do Instituto nas áreas de contabilidade, de recursos humanos e da tesouraria, a sua última actualização data de 2004. Encontrando-se, no período de gerência ora em causa, prevista para breve a reestruturação do Instituto, aguardava-se a sua ocorrência e conseqüente aprovação da nova estrutura orgânica para serem desencadeados os mecanismos necessários à actualização dos manuais de procedimentos das diversas áreas do Instituto.*

*Dado que, actualmente, a organização interna do Instituto se encontra finalmente estabilizada, estão reunidas as condições para se proceder de imediato ao início dos trabalhos de actualização dos manuais de procedimentos de todas as áreas, assumindo-se, porém, em face desta auditoria, como prioritários os das áreas da contabilidade, de recursos humanos e da tesouraria”.*

Regista-se a disponibilidade da entidade para o desenvolvimento dos procedimentos adequados à correcção das situações que acima foram identificadas.

## 2.1.2 – Controlo administrativo e financeiro

### 2.1.2.1 – Aplicações informáticas

O conhecimento e a avaliação dos sistemas informáticos (SI) foi efectuado com o recurso a questionários<sup>11</sup> e entrevistas, bem como a realização de testes de procedimento e de conformidade.

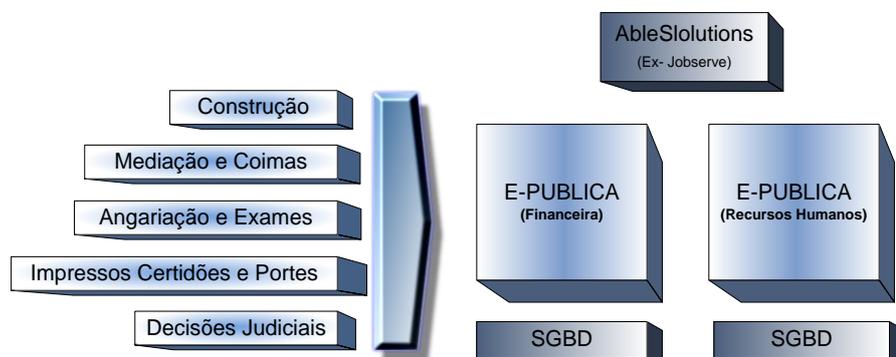
Da avaliação dos controlos verificou-se que a maturidade e a sua eficiência são de nível 3 na escala CMM - *Capacity Maturity Model*, levando a concluir pela fiabilidade dos dados, permitindo a sua utilização em sede de testes substantivos (cfr. Ponto 1 do anexo III).

Os sistemas informáticos envolvidos na gestão, na execução, no acompanhamento e no controlo da actividade do InCI, I.P., encontram-se estruturados como é evidenciado na figura seguinte:

<sup>10</sup>O Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, regulamenta e torna obrigatória a elaboração do Balanço Social para os serviços da Administração Pública.

<sup>11</sup>Fundamentados no COBIT e na ISO/IEC 27001.

**Figura 1 – Sistemas informáticos de apoio à actividade do InCI, I.P.**



Legenda:

Sistema	Missão
Construção	Emissão de guias e gestão da informação relativa a Certidões da Construção, Alvarás e Títulos de Registo.
Mediação e Coimas	Gestão da informação das receitas oriundas das Licenças da Mediação Imobiliária e das Coimas de Construção efectivadas pelas diversas equipas de inspecção do InCI, I.P., nas várias deslocações efectuadas no Continente e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
Angariação e Exames	Gestão da informação relativa à Angariação e Exames efectuados.
Impressos Certidões e Portes	Gestão da informação relativa à venda de impressos e certidões.
Decisões Judiciais	Gestão da informação relativa às Decisões Judiciais.
E-Pública Financeira	Efectua os processos contabilísticos e de gestão financeira.
E-Pública RH	Efectua os processos relativos à gestão dos recursos humanos.

A gestão e controlo nas áreas da contabilidade e dos recursos humanos utilizam o sistema informático e-Pública<sup>12</sup>: e-PúblicaRH na área de recursos humanos e e-PúblicaFinanceira na área da contabilidade. De referir que estas aplicações, embora desenvolvidas e comercializadas pela mesma empresa, não têm integração automática de valores, designadamente os relativos ao processamento de vencimentos.

Genericamente, os fluxos de informação entre o e-PúblicaFinanceira e o e-PúblicaRH são processados da seguinte forma:

- ◆ Os centros de custo (CC) são criados na aplicação e-PúblicaFinanceira e são registados manualmente na aplicação e-PúblicaRH. Todas as alterações àqueles terão de ser reflectidas nas duas aplicações, sob pena de não existir coerência e como tal não haver processamento de informação;
- ◆ Os códigos de vencimentos criados na e-PúblicaRH também têm de ser registados, manualmente, na aplicação e-PúblicaFinanceira, onde são criadas as contas POCP associadas aos respectivos códigos. A coerência dos códigos de vencimentos tem de ser garantida entre as aplicações, sob pena de existir informação que não é processada;
- ◆ Quanto à informação resultante do processamento de vencimentos, é gerado um ficheiro, pela aplicação e-PúblicaRH, que é enviado à empresa fornecedora do e-Pública. Esta efectua o tratamento à informação residente no ficheiro e remete-o ao InCI, I.P., que executa ainda operações sobre a informação recebida e regista-a, manualmente, na aplicação e-PúblicaFinanceira.

<sup>12</sup> O e-Pública é a versão que substituiu, a partir de 1 de Janeiro de 2006, o República (financeira) e o RHXXI (RH).



Constatou-se, também, que nestes sistemas informáticos, e dentro da mesma área funcional, todos os utilizadores têm as mesmas autorizações de acesso, o que não garante uma adequada segregação de funções.

Relativamente aos restantes sistemas (construção, mediação e coimas, angariação e exames, impressos, certidões e portes), não existe integração automática da informação (quer entre os próprios sistemas quer entre estes e o e-Pública), o que potencia a ocorrência de erros e uma gestão ineficiente.

De realçar que o Instituto tem em fase de implementação um novo sistema informático integrado<sup>13</sup>, prevendo-se a entrada em produção no decurso do ano de 2008. Face à necessidade de otimizar a gestão e à inexistência de recursos, foi celebrado, em Maio de 2007, um contrato com uma empresa de consultoria, no sentido de esta prestar apoio no desenho da arquitectura informática e na gestão de projectos de implementação do novo sistema.

Os procedimentos e fluxos de Informação envolvidos nos circuitos da receita e da despesa encontram-se explanados no anexo III.

O InCI, I.P., através do seu Presidente, no âmbito do contraditório, referiu:

*“Os sistemas informáticos utilizados pelo então IMOPPI referenciados na conclusão dois do relato, foram adquiridos em 2002 (...).*

*(...) Apesar das insuficiências detectadas, na utilização das aplicações, o então IMOPPI não tratou de providenciar a sua substituição dado que, entretanto integrou o projecto piloto do RIGORE, no âmbito do qual era esperada a implementação, durante o ano de 2005, da solução informática preconizada no projecto que viria colmatar todas as necessidades do Instituto (cfr. circular Série A n.º 1315 da DGO).*

*Em 2006 e início do ano de 2007 as referidas aplicações informáticas foram descontinuadas pelo respectivo fornecedor, que procedeu à sua substituição, sem custos, pelas actuais aplicações informáticas, que constituem upgrades das primeiras, embora tenham efectivamente as deficiências apontadas no relato.*

*Porém, não tendo tido continuidade o referido projecto do RIGORE e face às deficiências das aplicações do Instituto, foi, em meados de 2007, despoletado um projecto de informatização global do Instituto que contemplará, de forma integrada, as aplicações financeiras e de recursos humanos no sistema de informação do Instituto, cuja conclusão, conforme recomendado, se vai envidar todos os esforços para ser célere”.*

Destaca-se o esclarecimento de que o Instituto vai envidar todos os esforços para ser célere na implementação do novo sistema informático integrado.

## 2.1.2.2 – Inventário

A informação relativa ao inventário reside em dois serviços distintos: a Contabilidade e o Sector de Aprovisionamento, Património e Economato (SAPE).

Na contabilidade existe uma folha de cálculo (*excel*), com a designação de “mapa de reintegrações e amortizações”, que inclui alguma informação relativa aos bens, nomeadamente, descrição do activo; data de aquisição e de início de utilização; valor da aquisição; reintegrações e amortizações (de exercícios anteriores, do exercício e acumuladas); classificação económica e código CIBE.

<sup>13</sup> O novo SI foi definido de forma a potenciar a integração de toda a informação existente no InCI, I.P.

No Sector de Aprovisionamento, Património e Economato, para a gestão do inventário é utilizada a aplicação SINGAP/QUIDGEST. A informação aí residente não está actualizada, designadamente, a afectação e localização do activo; valor patrimonial; existência de erros nas datas de aquisição de bens<sup>14</sup>; inexistência do código CIBE. A aplicação mostrou-se limitada, quer na validação dos dados de entrada quer nos *outputs* disponibilizados.

Relativamente aos bens móveis, verificou-se que na sua totalidade não se encontravam marcados/etiquetados com a devida identificação.

Considerando o disposto na Portaria n.º 671/2000 (2ª Série), conclui-se que não existe um inventário e cadastro actualizado dos bens do activo do InCI, I.P., e que este não cumpre na integra os procedimentos do CIBE. Também os “inventários” elaborados pela contabilidade e pelo SAPE não são coincidentes.

No que se refere a esta matéria, o Presidente do Instituto alegou:

*“Relativamente à gestão do inventário, o mesmo era assente efectivamente numa versão antiga da aplicação informática SINGAP/QUIDGEST referida no relato, a qual não permitia e não permite calcular as respectivas amortizações, o que, sendo uma operação contabilística obrigatória, incumbia ao Instituto assegurar, o que era feito pela área da Contabilidade numa folha Excel. Esta deficiência será também colmatada com a implementação do mencionado projecto de informatização global do Instituto que prevê igualmente uma funcionalidade de gestão do património e inventário.*

*(...) toma-se boa nota das recomendações efectuadas e tudo se fará para se cumprir, o quanto antes, com o disposto na Portaria n.º 671/2000 e demais formalidades legalmente obrigatórias em matéria de património.”*

Salienta-se o acolhimento e a vontade de implementar as recomendações formuladas nesta matéria.

### **2.1.2.3 – Movimentação da conta 25, sua desagregação por anos económicos e período complementar para a realização de pagamentos**

A conta “25 - Devedores e credores pela execução do orçamento” não é movimentada pela forma que se encontra prevista no POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro<sup>15</sup>.

As subcontas para a receita e para despesa, nas quais a conta 25 se desagrega, não são movimentadas por contrapartida de outras contas de terceiros (aquando da liquidação da receita ou da autorização de pagamento) e de contas de disponibilidades (quando ocorre o recebimento ou o pagamento).

Os movimentos são todos efectuados “dentro” da conta 25, tendo para o efeito sido criadas outras subcontas. Com efeito, para cada lançamento de receita liquidada ou de recebimento efectuado na subconta 251 e para lançamento de uma autorização de pagamento ou de pagamento na subconta 252, as respectivas contrapartidas são lançadas em outras subcontas criadas e integradas na conta 25.

Assim, em qualquer momento, as subcontas 251 e 252 têm saldo nulo e, conseqüentemente, não é utilizada a desagregação dos recebimentos e pagamentos pelo orçamento do exercício (subcontas 2511

---

<sup>14</sup> Para alguns bens móveis é referenciado 2033 como ano de aquisição.

<sup>15</sup> No InCI, I.P., os movimentos na conta 25 cumprem apenas a exigência da desagregação pelo classificador económico – natureza da receita e da despesa.



e 2521) ou de orçamentos de exercícios findos (subcontas 2512 e 2522), não sendo também utilizada a conta relativa aos pagamentos efectuados dentro do período complementar (subconta 25221).

Conclui-se, assim, que o InCI, I.P., não movimenta a conta 25 em conformidade com o que se encontra estabelecido legalmente, não utilizando a mesma para proceder à desagregação por anos económicos, de acordo com o disposto na Orientação – Norma Interpretativa n.º 1/2001 – Período Complementar, constante do Aviso n.º 7466/2001, da Comissão de Normalização Contabilística, de 16 de Abril, publicado em DR, II série, de 30 de Maio.

O Presidente do InCI, I.P., em sede do contraditório, informou:

*“(...) o Instituto tinha como chefe do Departamento de Contabilidade uma licenciada em Contabilidade, que, não obstante, deter obviamente conhecimentos nessa área, não detinha, porém, competências específicas em POCP, o que, somado à mudança de regime financeiro que implicou um esforço de conhecimento e adaptação às novas regras pelos escassos meios humanos (três elementos) afectos ao departamento, justifica o não cumprimento integral de todas as regras e práticas contabilísticas aplicáveis.*

*Em Maio de 2004, por razões de ordem pessoal, a referida chefe de departamento pediu a demissão, tendo deixado de assegurar as funções inerentes ao cargo que desempenhava e conseqüentemente tendo o Instituto ficado sem qualquer elemento com valias técnicas que assegurassem o acompanhamento e o controlo da contabilidade.*

*Por tal razão, em Julho de 2004, na sequência de procedimento adequado, foram contratados os serviços de uma empresa da especialidade para assegurar a qualidade técnica, legal e fiscal da contabilidade do Instituto, empresa que continua presentemente a prestar esses serviços.*

*(...)*

*A empresa em questão é uma empresa com reconhecido mérito no mercado, com experiência no POCP, detentora de um quadro de pessoal vasto e qualificado (muitos dos seus técnicos são docentes no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa) e titular de certificado de qualidade ISO 9001.*

*Assim, pensava-se estarem a ser cumpridos os formalismos e as boas regras contabilísticas aplicáveis, ignorando-se em absoluto o incumprimento ora imputado, até pelo facto de nunca o mesmo ter sido apontado por nenhuma das entidades que até ao presente auditou o organismo, ou mesmo pela Direcção-Geral do Orçamento, entidade a que regularmente se presta informação.*

*Não obstante, serão tomadas com a máxima brevidade possível, as providências necessárias à regularização desta e outras situações com ela relacionadas, por forma a que a lei seja integralmente observada”.*

Regista-se o propósito da tomada de providências para a regularização desta situação.

## **2.1.2.4 – Fundo de maneo e valores em cofre**

Anualmente, o Instituto tem constituído um Fundo de Maneio, no montante de € 10.000, à responsabilidade do Chefe de Sector de Tesouraria. Por norma é reconstituído mensalmente e é elaborada a conta corrente do funcionamento do Fundo (folha de cálculo *Excel*).

O “Fundo de Maneio” serve, essencialmente, para suportar a realização de despesas de pequeno montante. Observou-se que, em regra, os pagamentos são efectuados perante as devidas autorizações, de realização de despesa e de pagamento, funcionando assim este fundo como caixa do Instituto.

A tesouraria do Instituto detém ainda em cofre valores elevados relativos às vendas realizadas na sede (impressos) e às coimas cobradas. Não está estabelecida a frequência para efectuar os depósitos bancários, estes são realizados duas a três vezes por semana, dependendo não dos valores em cofre, mas da disponibilidade de um funcionário que faz segurança no Instituto.

São elaboradas as folhas de caixa (folha de cálculo *Excel*), relativas às receitas cobradas, com excepção de situações pontuais em que os cheques recebidos atinentes à cobrança de coimas não são registados.

No que se refere à frequência dos depósitos bancários associados a montantes máximos, foi alegado pelo Presidente do InCI, I.P.:

*“Tomamos boa nota da recomendação sobre esta matéria e tal como referido a propósito do ponto 1 das conclusões do relato, será um dos aspectos a contemplar na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, não obstante estabelecer-se, desde já, uma regra de valor máximo em cofre para depósito obrigatório”.*

Salienta-se a prontidão com que o Instituto decidiu dar seguimento à recomendação formulada.

#### **2.1.2.5 – Coimas que revertem para os cofres do Estado**

Nos termos do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, e do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 211/2004, de 20 de Agosto, 60% do produto das coimas recebidas pelas infracções ao disposto nos diplomas de regulação da actividade de construção e de regulação da actividade de mediação imobiliária reverte para os cofres do Estado, constituindo o restante receita do InCI, I.P.

Os manuais de procedimentos da contabilidade e da tesouraria não explicitam os procedimentos relativos ao apuramento, conferência e entrega da percentagem das coimas cobradas que constituem receita de Estado.

O manual da tesouraria refere apenas que há duas contas específicas na CGD onde são depositados os valores das coimas e que 60% desses são receitas gerais entregues à DGT<sup>16</sup> no final de cada mês. Este manual indica: *“(…) no final de cada mês se elabora um mapa de coimas e contra-ordenações que por sua vez se entrega ao Departamento da Contabilidade”.*

O apuramento do valor resultante de coimas a entregar ao Estado tem sido, todos os meses, da iniciativa da tesouraria, não havendo qualquer indicação superior nesse sentido. A tesouraria apura o valor e emite o cheque que irá recolher as assinaturas dos membros do Conselho Directivo. Desses apuramentos mensais não são elaborados documentos datados e subscritos por quem apura e por quem confere<sup>17</sup>. A contabilidade elabora simultaneamente um documento que suporta os movimentos de contabilização da percentagem das coimas cobradas entregues ao Estado.

Nas suas alegações o Presidente do InCI, I.P., esclareceu:

*“(…) este aspecto será contemplado na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, sem prejuízo de se providenciar, desde já, a preparação de uma minuta de documento que cumpra as recomendações.*

---

<sup>16</sup>Actual Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), face à reestruturação ocorrida no âmbito do PRACE.

<sup>17</sup>Embora das verificações efectuadas não tenha resultado qualquer diferença de valor a entregar nos cofres do Estado e, muito embora, todos os elementos se possam encontrar em arquivo completo e bem ordenado, verifica-se que a evidência documental do apuramento e da sua conferência é constituída por apontamentos em extractos bancários.



*Não obstante, cumpre esclarecer que a contabilização e o apuramento dos valores das coimas, respectivamente, pelos serviços de contabilidade e pelos de tesouraria, não são efectuados por recurso às mesmas fontes, porquanto a contabilidade apura os valores através do sistema emissor das respectivas guias, que tenham sido pagas no mês, e a tesouraria apura os valores através dos débitos nas contas bancárias e dos cheques pagos directamente junto do Instituto”.*

Realçam-se as providências que o Instituto vai adoptar para cumprir a recomendação nesta matéria.

## 2.2 – Caracterização financeira e patrimonial no triénio 2005-2007

### 2.2.1 – Receitas

No triénio 2005 a 2007, a estrutura de receitas/ano, excluindo os valores de integração e aplicação dos saldos de gerência de anos anteriores, bem como as reposições não abatidas nos pagamentos, ilustra-se no quadro seguinte:

Quadro 1 – Estrutura da receita - 2005-2007

(em euros)

Receita	2005	2006	2007	Variação (%)		
				2005-2006	2006-2007	2005-2007
<b>Receita Própria</b>						
Taxas s/licenciamentos diversos concedidos a empresas	11 688 550,69	11 720 331,00	12 130 156,68	0,3	3,5	3,8
Juros de Mora	352,00	590,97	945,92	67,9	60,1	168,7
Coimas e penalidades por contra-ordenações	62 415,06	61 071,36	60 842,73	-2,2	-0,4	-2,5
Juros - administração central - SFA			318 066,66			
Transf. Correntes - União Europeia - Instituições		1 723,02	1 105,96		-35,8	
Venda de bens - Publicações e Impressos	153 728,27	129 022,45	126 428,63	-16,1	-2,0	-17,8
Venda de serviços - Outros	6 730,47	6 084,58	4 557,53	-9,6	-25,1	-32,3
Outras receitas correntes - Outras	0,00	238,00			-100,0	
Subtotal receita própria	11 911 776,49	11 919 061,38	12 642 104,11	0,1	6,1	6,1
<b>Fundos Comunitários</b>						
Participação comunitária em projectos cofinanciados			97 342,39			
<b>Total geral</b>	<b>11 911 776,49</b>	<b>11 919 061,38</b>	<b>12 739 446,50</b>	<b>0,1</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa e mapas de controlo orçamental.

O financiamento da actividade do InCI, I.P., não inclui receitas do PIDDAC nem do OE (receitas gerais), sendo fundamentalmente suportada por receitas próprias.

A rubrica “*Taxas s/licenciamentos diversos concedidos a empresas*” é a que tem maior relevância, representou mais de 98% da receita própria cobrada, nas gerências de 2005 e de 2006 e cerca de 96% na gerência de 2007. Este decréscimo<sup>18</sup> relativo, em 2007, deve-se a terem sido obtidas as receitas de aproximadamente € 318 mil de juros de depósitos a prazo e uma receita de fundos comunitários, de cerca de € 97 mil, arrecadados no âmbito do POAP – Programa Operacional da Administração Pública.

Em 2007, a receita de juros, no valor de cerca de € 318 mil, resulta da aplicação de disponibilidades em Certificados Especiais de Dívidas de Curto Prazo (CEDIC), produto do IGCP.

<sup>18</sup> Embora tenha aumentado em valor absoluto.

## 2.2.2 – Despesas

O quadro e gráfico seguintes reflectem a estrutura e a evolução dos valores da despesa realizada, no triénio 2005 a 2007.

**Quadro 2 – Evolução da despesa 2005-2007**

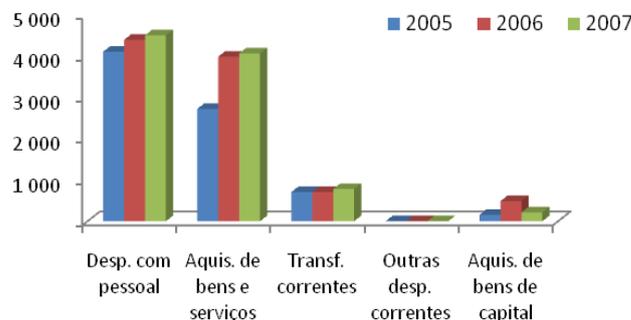
(em euros)

Despesa	2005		2006		2007		Variação (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2005-2006	2005-2007	2006-2007
Despesas com pessoal	4 108 992	53,4	4 396 274	45,9	4 506 192	47,1	7,0	9,7	2,5
Aquisição de bens e serviços	2 723 399	35,4	3 988 561	41,6	4 066 001	42,5	46,5	49,3	1,9
Transferências correntes	708 979	9,2	708 979	7,4	780 534	8,2	0,0	10,1	10,1
Outras despesas correntes		0,0	1 316	0,0	166	0,0			-87,4
Aquisição de bens de capital	155 207	2,0	488 781	5,1	214 372	2,2	214,9	38,1	-56,1
<b>Total</b>	<b>7 696 577</b>	<b>100,0</b>	<b>9 583 911</b>	<b>100,0</b>	<b>9 567 265</b>	<b>100,0</b>	<b>24,5</b>	<b>24,3</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

**Gráfico 1 – Estrutura da despesa 2005-2007**

(em milhares de euros)



Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

Donde se salienta:

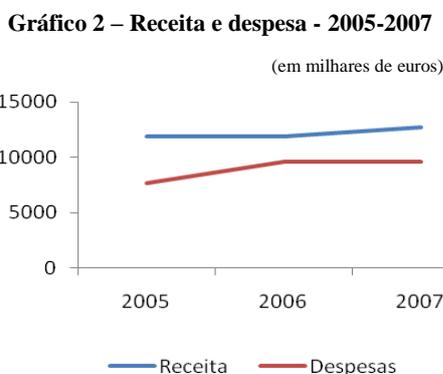
- ◆ O acréscimo de € 1.887,3 mil (24,5%) em 2006, da despesa global realizada, com origem, essencialmente, no aumento (46,5%) da despesa relativa à *aquisição de bens e serviços*;
- ◆ O ligeiro decréscimo (0,2%), de € -16,6 mil da despesa global de 2007 face a 2006;
- ◆ As componentes com maior peso na despesa total são as *despesas com pessoal* (53,4%, 45,9% e 47,1%), seguindo-se a *aquisição de bens e serviços* (35,4%, 41,6% e 42,5%), em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. No triénio, o conjunto destas despesas, representam 88,8%, 87,5% e 89,6%, do total;
- ◆ As despesas com pessoal cresceram, ao longo do triénio, 7% e 2,5%, respectivamente, em 2006 e 2007, face ao ano anterior, devendo-se a primeira percentagem, essencialmente, à reclassificação de pessoal na área de inspecção;



- ◆ O acréscimo expressivo em 2006 (46,5%) das despesas com a *aquisição de bens e serviços* que resultou fundamentalmente da contratação de *outsourcing* especializado, no âmbito da reestruturação do InCI, I.P.;
- ◆ O aumento significativo em 2006 (214,9%)<sup>19</sup> das despesas com a *aquisição de bens de capital*. Em 2007 desceram 56,1%, face ao ano anterior, mas cresceram 38,1% face ao ano de 2005.

### 2.2.3 – Despesas (vs) Receitas

O gráfico seguinte reflecte os valores das receitas e das despesas realizadas, no triénio 2005 a 2007.



Fonte: Quadros anteriores (n.ºs 1 e 2).

Daqui se conclui que a despesa realizada foi sempre inferior à receita cobrada no exercício (64,6% em 2005, 80,4% em 2006 e 75,1% em 2007), com apuramento de saldos significativos.

### 2.2.4 – Situação patrimonial

Os valores de balanço, no triénio 2005 a 2007, são sintetizados no quadro seguinte:

<sup>19</sup> Resultante, essencialmente, da aquisição de material informático.

Quadro 3 – Balanços em 31 de Dezembro, 2005 a 2007

(em euros)

	2005	2006	2007	Variação (%)		
				2005-2006	2006-2007	2005-2007
<b>Activo Líquido</b>						
<b>Imobilizado</b>	592 456	634 613	534 841	7,1	-15,7	-9,7
Imobilizações Incorpóreas	0	0	149 069			
Imobilizações Corpóreas	592 456	634 613	385 772	7,1	-39,2	-34,9
<b>Circulante</b>	15 266 517	16 900 169	18 795 012	10,7	11,2	23,1
Existências	38 282	30 744	20 041	-19,7	-34,8	-47,6
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	1 766 626	1 065 233	814 777	-39,7	-23,5	-53,9
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	13 461 609	15 804 192	17 960 193	17,4	13,6	33,4
<b>Acréscimos e Deferimentos</b>	57 686	64 958	174 732	12,6	169,0	202,9
<b>Total do activo líquido</b>	15 916 659	17 599 741	19 504 584	10,6	10,8	22,5
<b>Fundos Próprios</b>						
<b>Fundos Próprios</b>	9 582 096	10 060 451	11 215 998	5,0	11,5	17,1
<b>Passivo</b>						
Dívidas a terceiros (Curto prazo)	260	1 046 769	1 102 676	402 689	5,3	424 202
Acréscimos e Deferimentos	6 334 303	6 492 520	7 185 911	2,5	10,7	13,4
<b>Total do passivo</b>	6 334 563	7 539 290	8 288 587	19,0	9,9	30,8
<b>Total dos Fundos próprios e do Passivo</b>	15 916 659	17 599 741	19 504 584	10,6	10,8	22,5

Fonte: Contas de gerência de 2005 a 2007.

O activo líquido teve um crescimento de, aproximadamente, 22,5% (€ 3,588 milhões). O aumento verificado foi sustentado, fundamentalmente, com o aumento das disponibilidades em 33,4% (€ 4,599 milhões), entre 2005 e 2007.

Em 2006, as *dívidas a terceiros* passaram a ter expressão, o que ficou a dever-se a uma alteração na contabilização dos montantes relativos a receitas extra-orçamentais, nomeadamente, o valor das coimas<sup>20</sup> e das taxas iniciais<sup>21</sup>, que passaram a ter evidência em contas de terceiros, as quais antes eram reflectidas na conta de *proveitos diferidos*.

### 2.2.4.1 – Resultados Líquidos

O InCI, I.P., fechou os três exercícios com resultados líquidos positivos. O acréscimo do fundo patrimonial, entre 31 de Dezembro de 2005 e de 2007, foi aproximadamente de € 1,634 milhões.

O quadro e o gráfico seguintes sintetizam a evolução dos resultados no triénio:

<sup>20</sup> Constitui receita do Estado 60% do seu valor (cf. alínea b) no n.º 2, do artigo 14º, do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril), sendo contabilizado nesta conta logo que liquidadas e enquanto não se verificar a sua cobrança e entrega nos cofres do Tesouro/IGCP.

<sup>21</sup> Estes montantes apenas constituem proveitos do InCI, I.P., se e só se a taxa for associada a um processo ou não for solicitada a sua devolução num prazo máximo de um ano.



Quadro 4 – Resultados líquidos 2005 – 2007

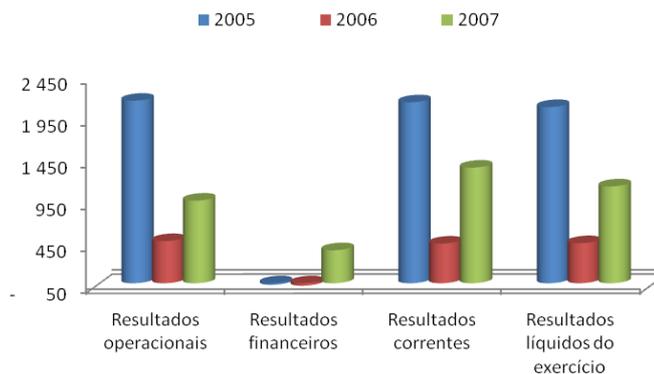
(em euros)

Resultados	2005	2006	2007	Variação (%)		
				2005-2006	2006-2007	2005-2007
Proveitos e ganhos operacionais	10 072 452	10 912 192	11 898 515	8,3	9,0	18,1
Custos e perdas operacionais	7 894 708	10 409 202	10 913 058	31,9	4,8	38,2
Perdas: juros e custos similares	18 662	29 790	29 881	59,6	0,3	60,1
Ganhos: juros e proveitos similares	0	0	424 152			
Proveitos e ganhos extraordinários	2 587	12 316	1 545	376,2	- 87,5	- 40,3
Custos e perdas extraordinários	58 900	7 161	225 727	- 87,8	3 052,3	283,2
Resultados operacionais	2 177 744	502 990	985 456	- 76,9	95,9	- 54,7
Resultados financeiros	- 18 662	- 29 790	394 271	- 59,6	1 423,5	2 212,6
Resultados correntes	2 159 082	473 200	1 379 728	- 78,1	191,6	- 36,1
Resultados líquidos do exercício	2 102 768	478 355	1 155 546	- 77,3	141,6	- 45,0

Fonte: Contas de gerência e Demonstração de resultados de 2005 a 2007.

Gráfico 3 – Resultados líquidos 2005-2007

(em milhares de euros)



Fonte: Contas de gerência e Demonstração de resultados de 2005 a 2007.

### Resultados operacionais

Os *proveitos e ganhos operacionais* cresceram ao longo do triénio, registando um aumento de 18,1% (€ 1,826 milhões) em 2007, face a 2005 devido, essencialmente, aos acréscimos de receitas relativas às actividades da construção e da mediação.

No mesmo período, os *custos e perdas operacionais*, registaram um aumento de 38,2% (€ 3,018 milhões). Este acréscimo deveu-se ao aumento geral dos vários custos, sendo de destacar no período 2005-2006, o *Fornecimento de serviços externos*<sup>22</sup>, *Ajustamentos/provisões*<sup>23</sup> e *Outros custos e perdas operacionais*. Em termos absolutos, no período 2005-2006, os *custos e perdas operacionais* aumentaram 31,9% (€ 2.514,494 mil), enquanto que no período 2006-2007, apresentaram um crescimento de 4,8% (€ 503,856 mil).

<sup>22</sup> Contratos de *outsourcing*.

<sup>23</sup> Provisão para clientes de cobrança duvidosa.

De realçar que no período 2006-2007, a evolução dos *proveitos e ganhos operacionais* (€ 986,323 mil) superou a evolução dos *custos e perdas operacionais* (€ 503,856 mil).

Em consequência da evolução dos valores apresentados verificou-se, no período 2005-2007, um decréscimo de *resultados operacionais* de 54,7% (€ 1.192,288 mil). Este declínio, no período de 2005-2006, foi acentuado, ou seja de 76,9% (€ 1.674,754 mil). Contudo, no período 2006-2007 existiu uma pequena subida em termos absolutos (€ 482,466 mil), atingindo em termos percentuais 95,9%.

O decréscimo de resultados operacionais, em 2006, foi determinante para a diminuição dos resultados líquidos do exercício.

### Resultados financeiros

A evolução dos *resultados financeiros*, nos anos de 2005 e de 2006, deveu-se, somente, à cobrança de *juros e custos similares*, o que originou valores negativos de € - 18,662 e de € - 29,790 mil, respectivamente.

Em 2007, além dos *juros e custos similares* pagos (€ 29,881 mil), foram obtidas remunerações de capitais depositados, *juros e proveitos similares* (€ 424.152), que corresponderam a cerca 3,4% da totalidade da receita. Esta ocorrência originou um valor positivo, dos resultados financeiros, de € 394,271 mil.

### Resultados extraordinários

Em 2005, os *resultados extraordinários* obtiveram um saldo de € - 56,313 mil. Esta situação foi resultado da regularização de “dívidas de cobrança duvidosa”, designadamente, anulação de guias emitidas e não pagas. Em 2006 verificou-se um decréscimo nos custos e perdas extraordinárias e um crescimento de proveitos e ganhos extraordinários, o que originou um saldo positivo de € 5,155 mil.

Todavia, em consequência de anulações de guias, relativas a coimas emitidas e não pagas, em 2007, ocorreu um acréscimo de custos e perdas extraordinárias, no montante de € 225,727 mil. Esta situação acompanhada de uns escassos proveitos e ganhos extraordinários produziu um saldo dos resultados extraordinários de € - 224,181 mil.

### Resultados líquidos

Os *resultados líquidos* traduzem o resultado final dos exercícios, que foram € 2.102,768, € 478,355 e € 1.155,546 mil em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Estes resultados reflectem a evolução dos resultados operacionais, os quais se mostraram determinantes nos valores obtidos nos resultados líquidos.

## **2.3 – Disponibilidades**

### **2.3.1 – Unidade de tesouraria**

O InCI, I.P., não cumpriu o Regime de Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e instituído de forma a potenciar a optimização da gestão global dos fundos públicos. O artigo 2.º, n.º 2, do RTE impõe que os Serviços e Fundos Autónomos, de carácter administrativo e empresarial, detenham a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no



Instituto de Gestão e do Crédito Público (IGCP)<sup>24</sup>, através das quais devem promover as operações de cobrança e de pagamento. Para esse efeito, o RTE, no artigo 50.º, a RCM n.º 45/2000<sup>25</sup>, de 18 de Maio, nos seus pontos 3 e 4, e a RCM n.º 115/2002<sup>26</sup>, de 5 de Setembro, no seu ponto 1, definiram períodos transitórios e uma data limite – 30 de Setembro de 2002 – para serem efectuadas as transferências para as contas no Tesouro.

A documentar a conta de gerência de 2006, o Instituto apresentou certidões de saldos e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais 6 na Caixa Geral de Depósitos (CGD)<sup>27</sup> e as restantes no IGCP<sup>28</sup>. O quadro seguinte reflecte a proporção das disponibilidades em depósitos bancários face ao total dos depósitos, no final das gerências de 2005 a 2007.

**Quadro 5 – Disponibilidades em depósitos bancários - 2005-2007**

(em milhares de euros)

	Depósitos			(% CGD/ Total
	Tesouro/ IGCP	CGD	Total	
31.Dez.2005	13 432,7	408,6	13 841,4	3,0
31.Dez.2006	6 038,8	553,0	6 591,8	8,4
31.Dez.2007	17 695,2	608,8	18 303,9	3,3

Fonte: Contas de Gerência de 2005 a 2007.

No final do ano de 2006 encontravam-se fora do Tesouro cerca de € 553,0 mil, ou seja, 8,4% das disponibilidades existentes em depósitos.

Nos termos legais, o parceiro financeiro do InCI, I.P., deve ser o IGCP e por isso na cobrança de receita e na realização de pagamentos, o Instituto deveria proceder de acordo com o estipulado no RTE (artigo 7.º, n.º1, e artigos 23.º a 29.º). Só relativamente às operações cuja viabilidade não seja assegurada por este Instituto, é que poderá recorrer aos serviços da banca comercial.

A necessidade desse recurso tem um carácter residual, em virtude do IGCP, actualmente, ter capacidade para assegurar quase todo o universo de operações bancárias correspondendo à maioria das necessidades do Instituto, designadamente o que respeita a cobrança de receita via SIBS e via CTT, bem como outras operações através de Terminal de Pagamento Automático (TPA) e depósitos e levantamentos de numerário<sup>29</sup>.

Das seis contas bancárias que o Instituto detém na banca comercial, cinco são referentes à cobrança de receitas as quais poderão ser transferidas para o IGCP, uma vez que este tem condições para satisfazer as necessidades em apreço. De referir que algumas destas operacionalidades encontravam-se já disponíveis em 2006.

<sup>24</sup> Anteriormente os Serviços e Fundos Autónomos deveriam deter as suas disponibilidades em contas na Direcção-Geral do Tesouro.

<sup>25</sup> Publicada em DR, I Série-B, de 2 de Junho.

<sup>26</sup> Publicada em DR, I Série-B, de 25 de Setembro.

<sup>27</sup> Uma conta respeitante à despesa e cinco atinentes à receita, designadamente, taxas, mediação, impressos e coimas relativas às actividades de mediação e de construção.

<sup>28</sup> Uma relativa à despesa e outra à receita. Em 2006, as contas encontravam-se no Tesouro.

<sup>29</sup> Em 2007, o Tesouro ainda não assegurava a realização de operações através de TPA.

A existência das duas contas destinadas à cobrança de coimas por via postal não se justificam uma vez que os CTT poderiam creditar uma conta no IGCP recorrendo aos balcões da banca comercial que detêm acordo com este Instituto. Acresce ainda que, relativamente à cobrança de coimas, os tribunais exigiram que o Instituto referenciasse uma conta de destino no Tesouro, tendo as contas da CGD perdido a “exclusividade”.

A conta da despesa, constituída junto da CGD, é utilizada, fundamentalmente, em operações ainda não disponibilizadas pelo IGCP, designadamente, débitos directos em conta, como os pagamentos relativos à via verde, à EPAL e à Vodafone. Contudo, é de referir que o saldo evidenciado por esta conta, em 31 de Dezembro de 2006, era de cerca de € 171 mil, demasiado elevado para os fins a que se propõe.

O não cumprimento do RTE é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A este propósito o Relatório de auditoria ao Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI) da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), Relatório n.º 5/DSAud/2003<sup>30</sup>, em conclusões (25.ª) referia (ver Anexo I):

*“O IMOPPI não cumpre na totalidade o princípio da unidade de tesouraria do Estado (dispõe de cinco contas bancárias no âmbito da receita, para além da conta na DGT), o que na opinião do Instituto não lhe é totalmente imputável, uma vez que considera que o Tesouro não corresponderá às suas necessidades, quanto a recebimentos via SIBS e CTT e depósitos de valores”.*

No Relatório referido foi ainda efectuada a seguinte recomendação (25.ª):

*“Cumprir integralmente o regime de tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de Junho, envidando esforços (concertados com a DGT) no sentido de a cobrança da receita ser efectuada através das entidades designadas para o efeito, definidas na Portaria n.º 959/99, de 24 de Agosto, tendo ainda em consideração o que dispõe aquele diploma, quanto às condições de funcionamento dos serviços que desempenham funções de caixa nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 7º”.*

O Presidente do InCI, I.P., no âmbito do contraditório, referiu:

*“(…) em 2006, o IGCP não prestava a totalidade dos serviços equiparados à banca comercial nem nas mesmas condições desta (...).*

*Também à data, os serviços de débito em conta, a cobrança por ‘pagamento de serviços’, TPA e Multibanco não eram disponibilizados pelo Banco do Tesouro. Nomeadamente, em 2006, o Banco do Tesouro ainda não possuía contrato com a SIBS para a modalidade de ‘pagamento de serviços’, sistema utilizado para a cobrança da esmagadora maioria das receitas do Instituto, relativas às taxas devidas no âmbito dos procedimentos administrativos de concessão e revalidação dos títulos habilitantes para o exercício das actividades reguladas pelo Instituto (ex. alvarás).*

*Da mesma forma, a emissão de cheques para a realização de pagamentos sobre o estrangeiro, feita através do IGCP era difícil e morosa, não se compadecendo com a urgência que, muitas vezes, a situação requeria.*

*O depósito directo de cheques bancários e numerário no IGCP era, igualmente, complexo. Embora fosse possível efectuá-lo por intermediação da CGD os procedimentos estabelecidos exigiam um conjunto de tarefas que obrigavam à afectação de recursos em*

---

<sup>30</sup> Terá sido remetido ao Presidente do IMOPPI em cumprimento de despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Janeiro de 2004.



*tempo muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial, uma vez que impunham a realização do registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito.*

*Este registo não era exigido na banca comercial. A solução disponível no IGCP era, pois, ineficiente, morosa e conseqüentemente com custos superiores.*

*Relativamente às disponibilidades na banca comercial, se bem que a conta da despesa, constituída junto da CGD apresentasse um saldo a 31.12.2006 anormalmente alto, o que configurou uma situação excepcional (a 31.12.2005 o saldo era de € 3.421,97 e a 31.12.2007 era de € 56.471,01) e que vai merecer toda a atenção, não podemos, no entanto, deixar de chamar à atenção para o facto de que, tendo o Instituto, no ano de 2006, aplicados dez milhões de euros em CEDIC, se estes forem adicionados às disponibilidades no Tesouro, a percentagem de disponibilidades fora do IGCP seria de apenas 3,4%.*

*Apesar das dificuldades elencadas, o InCI, I.P. providenciará, tão breve quanto possível, uma nova diligência junto do IGCP para saber quais os serviços de que dispõe actualmente e que possam satisfazer as necessidades do Instituto de forma a que este cumpra integralmente a Unidade de Tesouraria.*

*Entretanto irá providenciar-se de imediato no sentido de proceder, na continuação do 'esvaziamento' mensal das contas da receita da CGD para o IGCP, à fixação de um limite máximo de valor na conta da despesa.*

*Acresce informar que os juros vencidos nas contas tituladas pelo InCI, LP. junto da CGD constituíram sempre receita do Estado e nunca deste Instituto”.*

Relativamente ao incumprimento das recomendações do Relatório de auditoria, ao então IMOPPI, da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o Presidente do Conselho Directivo do Instituto, na sua resposta a título pessoal, conforme se referiu no ponto 1.5, alegou que o mesmo foi divulgado internamente, tendo sido também dado conhecimento das recomendações da DGO à empresa de contabilidade contratada.

Este responsável individual referiu ainda quanto à unidade de tesouraria:

*“A manutenção das contas bancárias do Instituto junto da Caixa Geral de Depósitos (...) deveu-se, somente, ao facto de a Banca do Tesouro, à data, não oferecer, com as mesmas condições de eficiência que a Banca Comercial, todos os serviços e funcionalidades que a CGD disponibilizava e de que o InCI, I.P. carecia na realização das suas operações, quer por não disponibilizar de todo, quer pela adesão aos serviços e funcionalidades que estavam disponíveis implicar, para o Instituto, encargos burocráticos e financeiros substancialmente superiores aos já suportados.*

*O Instituto tinha, fora da Banca do Tesouro, exclusivamente as contas necessárias ao seu normal e eficiente funcionamento, estando, além do mais, definidas transferências regulares para a Banca do Tesouro, de forma a não deixar acumular grandes quantias na banca comercial.*

*Assim, estava o signatário convicto de que não havia qualquer incumprimento, uma vez que estavam asseguradas condições de maior eficiência para o Instituto, delas não resultando qualquer prejuízo para o Estado ou para as contas públicas”.*

No que respeita igualmente à unidade de tesouraria, o Vogal do CD apresentou alegações pessoais idênticas às do responsável anterior e, embora não desconhecendo a existência de contas bancárias junto da CGD e tendo agido convicto de que não havia qualquer incumprimento, salientou:

*“(…) não tendo na sua alçada a área financeira do Instituto, desconhecia, até agora, o montante das quantias depositadas no final de cada ano em contas tituladas fora do Banco do Tesouro, tal como desconhecia e desconhece as decisões e os procedimentos internos de controlo e de processamento das operações contabilísticas, bancárias, financeira e fiscais do Instituto”.*

Relativamente a este tema, a Vogal do CD, na sua resposta individual, alegou de modo semelhante ao responsável anterior, salientando que desconhecia o relatório da DGO (cfr. ponto 1.5), tendo destacado:

*“(...) no final de 2006 e princípio de 2007 (...) esteve ausente do Instituto, por motivos de doença (...), pelo que, também por essa razão não teve intervenção nos factos a que se refere o relato reportados a 31.12.2006”.*

*“(...) nunca teve (...) conhecimento de que houvesse qualquer incumprimento e nunca foi (...) alertada para a existência de qualquer incumprimento”.*

Ainda sobre este ponto, a Chefe de Departamento Financeiro aduziu:

*“Incapacitados de integrar o sistema de ‘pagamentos ao estado’, o instituto teve que recorrer e/ou manter contratos de cobrança com entidades cujos serviços e rede de cobertura assegurasse uma eficaz cobrança das receitas, com o menor custo e rapidez, por forma a prestar um serviço eficiente aos agentes económicos regulados. O resultado dessa cobrança teria de ser direccionado para as contas abertas na Caixa Geral de Depósitos, pois à data não foi possível estabelecer os referidos contratos ‘pagamento ao estado’.*

*Por outro lado, o Banco do Tesouro não assegurava muitos dos serviços bancários necessários ao funcionamento normal de qualquer organização e do instituto em particular. Essa limitação era também patente na fase dos pagamentos pois, à data, os serviços de débito em conta e os de associação de pagamentos a cartão multibanco (via verde e estacionamento) eram inexistentes, e outros serviços, por serem morosos e demorados, inviabilizavam a sua concretização através do banco oficial, o que levava o instituto a manter uma conta na CGD para efectuar tais movimentos.*

*Acresce informar que as orientações transmitidas à unidade orgânica responsável pela gestão de tesouraria eram no sentido de manter o mínimo de disponibilidades fora do Banco do Tesouro, designadamente através de transferências mais frequentes nos meses de maior cobrança de receita (os três primeiros meses do ano)”.*

Apesar da fundamentação e das interpretações feitas pelos responsáveis e constantes das respectivas alegações mantém-se a posição atrás descrita, uma vez que todas as operações relativas à cobrança de receitas eram e são suportadas pelo Tesouro. O mesmo se passa relativamente às operações subjacentes à realização da despesa, com excepção dos débitos directos em conta<sup>31</sup>.

Relativamente ao referido pela Vogal do CD, regista-se que as contas foram aprovadas por todos os membros do órgão directivo, conforme deliberação constante da Acta n.º 13/2007, de 26 de Abril, e os documentos de prestação de contas, que se encontram instruídos com as respectivas certidões bancárias, foram pelos mesmos assinados.

### **2.3.2 – Reconciliações bancárias**

As reconciliações bancárias que instruem a conta de 2006 evidenciam as seguintes deficiências:

1. As reconciliações bancárias devem reportar-se a uma data precisa, ou seja, no caso presente deviam reportar-se a 31 de Dezembro de 2006, na medida em que os saldos contabilísticos apresentados nessas reconciliações coincidem com os valores constantes em disponibilidades no

---

<sup>31</sup>De acordo com a informação prestada informalmente pelo IGCP, estas funcionalidades serão disponibilizadas a partir do 1º trimestre de 2009.



balanço a 31 de Dezembro de 2006 (contas 12 e 13)<sup>32</sup>. Verificou-se que todas as reconciliações que instruem a conta de gerência apresentada indicam “*referente a Dezembro de 2006*”;

2. Nos campos destinados ao registo de datas apenas é indicado o mês e o ano, faltando indicar o dia de calendário. Assim, por exemplo, nos “Créditos na contabilidade em falta no banco” não são indicadas as datas de contabilização desses créditos, enquanto que nos “Débitos no banco em falta na contabilidade” fica sem se saber em que data é que foi debitada pelo banco determinada importância. Em todas as situações teve de se recorrer a outros registos para obter a informação que deveria constar nas reconciliações bancárias;
3. Os descritivos dos movimentos encontram-se, em regra, incompletos. Exemplos: em “Créditos na contabilidade em falta no banco” não é explicitada a forma de pagamento utilizada (emissão de cheque ou ordem de transferência em *homebanking*); em outras operações a adicionar ou a subtrair ao saldo bancário são referidas devoluções e adiantamentos, mas não são identificadas as entidades intervenientes e os respectivos documentos.
4. Por vezes os valores a somar ou a subtrair aos saldos dos extractos bancários foram apresentados de forma agregada quando tal procedimento impede uma primeira avaliação e dificulta a verificação<sup>33</sup>. No decorrer do trabalho de campo verificou-se a inexistência, na contabilidade, de dossiê relativo às reconciliações bancárias, nomeadamente quanto à desagregação dos valores levados em linha de conta, tendo sido necessário construir o mesmo recorrendo a elementos disponibilizados quer pela contabilidade quer pela tesouraria.

Esta observação refere-se a situações de totais apresentados cujas parcelas se reportam a movimentos com datas de processamento e de pagamento diferentes, ou respeitam a pagamentos cujas operações subjacentes são de natureza distinta. As situações seguintes ilustram a presente observação:

- ◇ Dedução de € 4.374,32 ao saldo bancário da conta 1212 quando esse valor constitui o total de quatro facturas da CGD que originaram quatro débitos distintos em conta bancária (três em 2006 e um na gerência seguinte, em 2007) e implicaram duas transferências bancárias entre contas do InCI, I.P.;
- ◇ Dedução de € 779.983,88 ao saldo bancário da conta 1301 quando esse valor resulta do somatório de 136 pagamentos efectuados por transferências bancárias a diferentes beneficiários, transferências essas por sua vez ordenadas em 5 datas distintas.

No âmbito da liquidação da conta de gerência de 2006, as reconciliações apresentadas com a conta (reconciliações a 31 de Dezembro de 2006) foram objecto de verificação exaustiva. No anexo IV indicam-se os resultados das verificações efectuadas.

No quadro seguinte resumem-se as ocorrências identificadas, as quais perfazem € 677.330,02 e € 2.405,39, montantes indevidamente subtraídos e adicionados aos saldos bancários nas demonstrações das reconciliações bancárias, respectivamente.

<sup>32</sup> As reconciliações bancárias são demonstrações que conciliam os saldos contabilísticos e bancários em determinado momento e levando em linha de conta todas as operações que se encontram em “trânsito” nesse momento. Na situação presente esse momento será o final do dia 31.Dez.2006, ou seja, pagamentos (cheques emitidos e transferências ordenadas) ou depósitos de valores efectuados pela entidade até ao final do ano mas não reflectidos nos extractos bancários até essa data e, por outro lado, débitos e créditos bancários reflectidos no saldo bancário de final de ano, mas não processados pela contabilidade.

<sup>33</sup> A discriminação de todas as verbas parcelares que são adicionadas ou deduzidas aos saldos dos extractos bancários, sendo indicadas as respectivas datas de processamento contabilístico ou de extracto bancário, é essencial. Se esta especificação não for efectuada nos modelos previstos terá de constar de documento auxiliar.

**Quadro 6 – Resumo das situações detectadas nas Reconciliações Bancárias**

(em euros)

Situações	Valores
<b>a) Pagamentos que ocorreram após 31 de Dezembro de 2006, já em 2007, foram considerados e contabilizados como pagamentos realizados antes de 31 de Dezembro</b>	
Não podendo os saldos bancários em 31 de Dezembro de 2006 reflectir despesas ou encargos que ainda não tinham sido pagos, restou a hipótese de aquelas importâncias serem subtraídas aos valores certificados pelos bancos. Situações n.º 1, 3, 4 e 6, do quadro do anexo IV.	677 283,47
<b>b) Inclusão em saldos bancários de final de ano de valores que se encontravam em caixa em 31 de Dezembro de 2006</b>	
Valores relativos aos fundos de maneiio, cuja liquidação e depósito bancário veio a ocorrer em 11 e 12 de Janeiro. Situação n.º 2, do quadro do anexo IV.	2 182,60
<b>c) Utilização das reconciliações bancárias para justificação de diferenças entre despesas processadas e pagamentos efectuados</b>	
Pagamento não realizado de despesa contabilizada; pagamentos que excederam as despesas processadas e adiantamento realizado sem processamento de despesa. Situações n.º 5, 7, 8 e 9, do quadro do anexo IV.	269,34
<b>Total</b>	<b>679 645,41</b>

No âmbito do contraditório, o Presidente do InCI, I.P., respondeu:

*“Atente-se (...), quanto ao facto de o Instituto confiar na empresa prestadora de serviços responsável pela qualidade técnica e legal da contabilidade e ainda no facto de, no ano em causa, o último dia do período complementar de gerência (05.01.2007) recair numa sexta-feira.*

*(...) Quanto à inclusão na reconciliação bancária dos valores pagos no período complementar de gerência, bem como o depósito da liquidação do fundo de maneiio - efectuado dentro do prazo legalmente admitido para o efeito, previsto no n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março -, porque se referem a operações do ano de 2006, parece-nos que só poderiam constar dos valores a reconciliar, sob pena destes não coincidirem com o saldo contabilístico (cfr. Mod. TC 1999.001 que constitui o Anexo IV à Instrução n.º 1/2004-2.ª S do TC, publicada em 14 de Janeiro, em DR, II Série).*

*O mesmo é válido relativamente às diferenças entre despesas processadas e pagamentos efectuados, nos montantes, respectivamente, de € 46,55 e de € 222,79, tratando-se de situações pontuais não identificáveis facilmente e que só após algum tempo e trabalho exaustivo era possível solucionar, mas que obrigatoriamente teriam que figurar na reconciliação contabilística, sob pena de esta não estar correcta.”*



Apesar do referido pelo Instituto, as reconciliações bancárias têm de se reportar a uma data precisa, no caso presente a 31 de Dezembro de 2006, pois as respectivas demonstrações revelam os saldos bancários nessa data, cuja certificação por parte das respectivas entidades bancárias foi apresentada ao Tribunal a instruir a conta de gerência<sup>34</sup>. Assim:

- a) Não é correcto que essas reconciliações reflectam cheques bancários emitidos em 8 de Janeiro de 2008 e ordens de transferência carregadas em homebanking a 4, 5, 8 e 9 de Janeiro de 2008 (alínea a) do quadro 6 – Situações 1, 3, 4 e 6 do quadro 24 do Anexo IV).
- b) Os valores dos fundos de maneo encontravam-se em caixa em 31 de Dezembro de 2006, não existindo nessa data qualquer depósito bancário em trânsito. Os depósitos em numerário relativos à liquidação dos fundos de maneo vieram a ocorrer a 11 e 12 de Janeiro de 2007 (alínea b) do quadro 6 – Situações 2 do quadro 24 do Anexo IV).
- c) As reconciliações bancárias não podem ser utilizadas em substituição da correcta contabilização dos movimentos. No mapa de fluxos de caixa esses movimentos teriam de se encontrar reflectidos em entradas e saídas de disponibilidades em vez de darem lugar a deduções ou adições aos saldos bancários certificados (alínea c) do quadro 6 – Situações 5, 7, 8 e 9 do quadro 24 do Anexo IV).

Nestes termos mantêm-se as observações atrás expostas.

### 2.3.3 – Período complementar para o pagamento de despesa

O balanço apresentava no final do exercício e o mapa de fluxos de caixa no final da gerência, que integram a conta de 2006, o mesmo valor de disponibilidades, de € 15.804.192,36<sup>35</sup>. Ou seja, aquelas peças contabilísticas revelam que não teriam ocorrido pagamentos no decorrer do período complementar de execução orçamental da despesa, cuja data limite foi a de 5 de Janeiro de 2007, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março – Decreto de execução orçamental. Contudo, como foi referido no ponto anterior, após 31 de Dezembro de 2006, ocorreram pagamentos no valor de € 677.283,47, que foram considerados da gerência de 2006 (alínea a) do quadro n.º 6).

<sup>34</sup> A Instrução n.º 1/2004-2.ªS do TC dispõe precisamente que serão certidões ou extractos dos saldos bancários reportados ao fim do exercício que documentarão as prestações de contas. Ou seja, embora as contas sejam prestadas por gerências, as certificações bancárias e as eventuais reconciliações entre saldos bancários e contabilísticos reportam-se aos finais dos exercícios.

Importa ter presente que a reconciliação bancária reportada ao final do exercício não pode reflectir movimentos (em trânsito) ocorridos após 31 de Dezembro.

Naturalmente, a partir das igualdades obtidas com as reconciliações bancárias de final de exercício (entre saldos bancários e saldos contabilísticos), considerando os movimentos ocorridos no período complementar, obter-se-ão os valores que integram o saldo para a gerência seguinte (este integra também as disponibilidades em cofre e as aplicações em “CEDIC”).

Em 2006 verificou-se o seguinte: por um lado, o Instituto efectuou pagamentos após 31 de Dezembro de 2006, que foram indevidamente contabilizados nesse ano. Inclusivamente, a contabilidade não evidencia a utilização do período complementar para a efectivação de pagamentos. Consequentemente, o Instituto apresenta contas em que as disponibilidades do exercício (no balanço a 31.Dez.2006) são iguais às disponibilidades da gerência (no mapa de fluxos de caixa da gerência de 2006) e, nas reconciliações bancárias reportadas a 31 de Dezembro de 2006, adiciona e subtrai importâncias que de facto naquela data não se encontram em trânsito.

<sup>35</sup> Em termos de exercício, o balanço em 31.Dez.2006 apresenta como total de disponibilidades o valor de € 15.804.192,36. Em termos de gerência, o mapa de fluxos de caixa de 2006 revela que no final da gerência o Instituto detém na sua posse € 15.804.192,36, isto é, um valor de disponibilidades igual ao indicado no balanço.

O circuito normal do pagamento da despesa tem sido o de a contabilidade recolher as autorizações de pagamento junto do Conselho Directivo e seguidamente proceder à entrega das mesmas, acompanhadas dos respectivos documentos (facturas e outros), à tesouraria, a qual, de imediato, procede ao registo da informação no sistema “*homebanking*” para a realização das transferências<sup>36</sup> ou emite os cheques bancários<sup>37</sup>. Quanto aos pagamentos que ocorreram após 31 de Dezembro de 2006, mas que foram considerados da gerência de 2006, não foi obtida explicação para o facto de se verificar um intervalo de vários dias úteis entre as autorizações de pagamento – todas datadas de 29 de Dezembro de 2006 - e o registo da informação para a realização das transferências bancárias no sistema “*homebanking*” a 4, 5, 8 e 9 de Janeiro de 2007, bem como a emissão de cheques bancários com data de 8 de Janeiro de 2007<sup>38</sup>.

Quanto a estes pagamentos que ocorreram após 31 de Dezembro de 2006, mas que foram considerados na gerência de 2006, importa fazer a distinção entre:

- ◆ A omissão dos pagamentos efectuados dentro do período complementar para o pagamento de despesa;
- ◆ A inclusão na conta de 2006 de despesas realizadas que pertencem à execução orçamental do ano seguinte e de pagamentos (extra-orçamentais) que pertencem à gerência seguinte.

Considerando as datas dos registos de informação em “*homebanking*” para a realização de pagamentos através de transferências bancárias<sup>39</sup>, bem como as datas de emissão de cheques, o valor de € 677.283,37 (de pagamentos que foram considerados da gerência de 2006 quando ocorreram após 31 de Dezembro de 2006) pode ser decomposto da seguinte forma:

---

<sup>36</sup> As transferências bancárias só ocorrem depois de receberem a correspondente autorização do Conselho Directivo.

<sup>37</sup> Em regra, a tesouraria carrega a informação no sistema ou emite os cheques na mesma data, e quando tal não é possível, dado o adiantado da hora, essas operações são efectuadas no dia imediato.

<sup>38</sup> O cheque entregue nos Cofres do Estado a 12 de Janeiro de 2007, relativo à percentagem das coimas cobradas, foi emitido após 9 de Janeiro.

<sup>39</sup> Após o registo da informação, as transferências só são efectivadas com a devida autorização dos membros do Conselho Directivo.



## Quadro 7 – Decomposição dos pagamentos realizados após 31 de Dezembro de 2006

(em euros)

Situações	Valores
<b>1. Pagamentos efectuados dentro do período complementar</b>	
Duas transferências bancárias carregadas a 5.Jan.2006 no sistema "homebanking" (débitos bancários a 9.Jan.2007), a fim de suportar despesas debitadas pela CGD (€ 1.592,85 + € 133,10) (situações 3 e 4 do quadro constante do anexo IV)	1 725,95
62 pagamentos por transferência bancária da conta no Tesouro n.º 4563, cujo registo de informação em "homebanking" ocorreu a 4 e 5.Jan.2006 (os débitos em conta são datados de 5 e 9.Jan.2006) (situação 6 do quadro constante do anexo IV)	245 594,62
Subtotal	247 320,47
<b>2. A inclusão na conta de 2006 de despesas realizadas que pertencem à execução orçamental do ano seguinte e de pagamentos que pertencem à gerência seguinte</b>	
Dois cheques emitidos a 8 de Janeiro de 2007 para pagamento de facturas à Optimus e à TMN (cheques n.º 648599 e 648600).	1 127,43
Um cheque sem data de emissão, entregue nos cofres do Estado a 12 de Janeiro de 2007, relativo à entrega de percentagem de coimas cobradas em Novembro e Dezembro de 2006 (cheque n.º 648602). (situação 1 do quadro constante do anexo IV).	3 708,54
Duas transferências bancárias carregadas a 8.Jan.2006 no sistema "homebanking" (débitos bancários a 10.Jan.2007), a fim de suportar despesas debitadas pela CGD (€ 2.781,47 + € 25,00). (situações 3 e 4 do quadro constante do anexo IV).	2 806,47
58 pagamentos por transferência bancária com registo de informação em "homebanking":	
55 pagamentos carregados a 8.Jan.2006 e debitados a 10.Jan.; 3 pagamentos carregados a 9.Jan.2006 e debitados a 11.Jan. (situação 6 do quadro constante do anexo IV).	341 950,00 80 370,46
Subtotal	429 962,90
<b>Total</b>	<b>677 283,47</b>

A inclusão na conta de 2006 de pagamentos efectuados para além do período complementar e que por isso deveriam ser levados à execução orçamental do ano seguinte e de pagamentos extra-orçamentais que pertencem igualmente à gerência seguinte afectaram o saldo de gerência em menos € 429.962,90. Deste modo, foi violado o princípio da anualidade consagrado no artigo 4º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto<sup>40</sup>, e o período complementar previsto no n.º 1 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março.

A violação do princípio da anualidade consubstancia uma infracção financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (ver Anexo I).

A este propósito o Relatório de auditoria ao Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário da Direcção-Geral do Orçamento, Relatório n.º 5/DSAud/2003<sup>41</sup>, em conclusões (22.ª) refere:

*“Foram efectuados pagamentos por conta do orçamento de 2002 para além da data limite estabelecida no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, com violação clara desta norma”.*

No Relatório referido foi ainda efectuada a seguinte recomendação (21.ª):

<sup>40</sup>Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>41</sup>O Relatório n.º 5/DSAud/2003 terá sido remetido ao Presidente do IMOPPI em cumprimento de despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14.Jan.2004.

*“Cumprir a data limite estabelecida para efectuar pagamentos, nos termos do estipulado no decreto de execução orçamental relativamente aos prazos para autorização da despesa e efectivação de créditos”.*

Sobre esta matéria, destacam-se as seguintes alegações produzidas no âmbito do contraditório:

◆ O Presidente do InCI, I.P., referiu:

*“(…) não obstante o processamento e autorização atempada da documentação necessária ao pagamento durante o período de gerência legalmente admitido, sucedeu que, por dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos, bem como de funcionamento da própria aplicação de contabilidade, não foi possível proceder aos pagamentos devidos até ao final do dia 5 de Janeiro, pagamentos que foram efectuados logo no dia útil imediatamente seguinte (dia 08.01.2007).*

*As únicas excepções aos referidos pagamentos foram aqueles três que tinham que ser efectuados através de cheque, os quais, estando obrigados à aposição de duas assinaturas, só puderam ser efectuados mais tarde, em virtude de impedimento dos membros do então Conselho de Administração, para além de, no caso do pagamento da parte das coimas que reverte a favor do Estado, ter havido um atraso na recepção nos serviços dos extractos bancários que permitiam o apuramento dos montantes cobrados”.*

*(…)*

*“Reconhecendo a incorrecção contabilística e a eventual não obediência ao princípio da anuidade patente nas operações referidas no relato desse douto Tribunal, não pode este Instituto deixar de referir, uma vez mais, que, subjacente à sua actuação, não esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização, regendo-se, antes, por critérios que julgou eficientes e não lesivos de qualquer princípio.”*

A alegação das dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos não se encontra explicada. Verificaram-se também, conforme quadro n.º 7, carregamentos no sistema para a realização de transferências bancárias em *homebanking* a 4 e 5 de Janeiro de 2007, e esses pagamentos foram autorizados na mesma data (29 de Dezembro de 2006) dos carregados no sistema a 8 e 9 de Janeiro de 2007.

De qualquer forma, se a data limite fixada no decreto de execução orçamental é ultrapassada, só restaria que essas despesas fossem consideradas na execução orçamental da gerência seguinte.

◆ O Presidente do Instituto, a título pessoal, alegou:

*“Não obstante o signatário ter, no período em análise, o pelouro da área financeira, não procedia, de facto, à verificação dos documentos contabilísticos que suportaram as operações contabilísticas a que se refere o duto relato.*

*Estando as mesmas a cargo da referida empresa, a quem incumbia, como mencionado, contratual e eticamente, a observância das normas legais aplicáveis e estando a mesma ciente das recomendações da DGO, o signatário sempre confiou que a empresa, com a autonomia própria de um prestador de serviços, executava os serviços com correcção, isenção, rigor contabilístico e observância das normas legais.*

*O signatário pensava, pois, que já estavam a ser cumpridos os formalismos e as boas regras contabilísticas aplicáveis, ignorando em absoluto, até ao presente, o incumprimento ora imputado, podendo-lhe, quando muito, ser-lhe imputada a culpa de ter agido de boa fé, no relacionamento de confiança que estabeleceu com a já identificada empresa.*

*(…) Em face do exposto e reconhecendo as incorrecções contabilísticas e o eventual desrespeito, reitera-se, não consciente e muito menos intencional, de normas legais, patente nas operações referidas no relato desse douto Tribunal, o signatário diligenciará,*



enquanto responsável máximo do Instituto, com o pelouro da área financeira, no sentido da sua imediata correcção.

(...)

Em conclusão, reforça-se que, subjacente à sua actuação enquanto gestor público e responsável pelo pelouro financeiro, jamais esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização e que, em todos os seus actos, o signatário procurou fazer uma interpretação correcta da lei e associar um exercício prudente à máxima valorização do interesse público, sempre com a clara noção de que tal não seria possível sem o envolvimento, responsabilização e motivação dos meios humanos do Instituto”.

◆ O Vogal do CD mencionou:

“Uma vez mais cumpre evidenciar que o signatário não tinha, nem nunca teve, o pelouro da área financeira, pelo que nunca acompanhou o processamento das operações contabilísticas e/ou financeiras.

É, não obstante, de realçar que, subjacente à sua actuação enquanto gestor público, jamais esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização.

Tanto assim é que apoiou a contratação, em meados de 2004, de uma empresa da especialidade, para, entre outros aspectos, ser assegurada a elaboração da contabilidade do Instituto por especialistas na matéria, aos quais incumbia contratualmente, para além de eticamente, a observância das normas legais aplicáveis.

Assim, o signatário sempre confiou que a empresa, com a autonomia própria de um prestador de serviços, executava os serviços com correcção, isenção, rigor contabilístico e observância das normas legais”.

◆ A Vogal do CD para além de invocar o desconhecimento do relatório da DGO (cfr. ponto 1.5) aduziu:

“(...) cumpre evidenciar que por não ter o pelouro da área financeira, bem como, por ter estado doente no final de 2006 e início de 2007, não acompanhou o processamento das operações bancárias, contabilísticas e/ou financeiras de final de ano de 2006 e princípio de 2007”.

Conforme referido anteriormente (ponto 2.3.1), as contas foram aprovadas por todos os membros do CD (Acta do CD n.º 13/2007).

◆ A Chefe do Departamento Financeiro, em 2006, disse:

“Efectuando-se quase toda a totalidade dos pagamentos pelo homebanking, provavelmente por congestionamento de acesso ao sistema de pagamentos, não foi possível emitir os meios de pagamentos devidos, pela unidade orgânica competente (...) até ao final do dia 5 de Janeiro, meios esses que foram emitidos logo no dia útil imediatamente seguinte (dia 08.01.2007).

Igualmente, a substituição da aplicação da própria aplicação de contabilidade, que no ano de 2006, era o primeiro ano que funcionava, nos lançamentos do período complementar de gerência gerou erros e levou à anulação de movimentos e a novos lançamentos”.

A unidade orgânica competente referida pela responsável é o Sector de Tesouraria, unidade que integrava o Departamento Financeiro.

A responsável não esclarece quais os erros resultantes de lançamentos do período complementar que foram efectuados e que tiveram de ser anulados dando origem a novos lançamentos e, sobretudo, em que medida é que essas contabilizações não permitiram o cumprimento do princípio da anuidade.

Por outro lado, conforme foi verificado, o circuito normal do pagamento da despesa tem sido (segundo informação recolhida junto dos serviços seria assim em 2006 e não teria sido sujeita a alterações) o de permitir o carregamento no sistema *homebanking* e a emissão dos cheques no próprio dia da autorização de pagamento ou, o mais tardar, no dia imediato.

Por outro lado, todas as alegações produzidas não abordam qualquer alteração de procedimentos entretanto ocorrida no Instituto, e fica por explicar porque motivo não foram realizados pagamentos autorizados a 29 de Dezembro de 2006, em 2 e 3 de Janeiro de 2007.

Assim, o vertido no âmbito do contraditório não justifica alterações ao anteriormente formulado.

## **2.4 – Resultado das verificações nas áreas da arrecadação de receitas e na realização de despesas**

### **2.4.1 – Arrecadação de receitas**

Do total de receita de 2006, no valor de € 11.919.061,38, foram analisados 26 processos que perfazem um montante global de € 1.983.605,81 e representam 16,1% do total.

Dos processos seleccionados, 20 estavam relacionados com a actividade da construção (incluindo coimas), os restantes relacionavam-se com a actividade de mediação. As cobranças foram efectuadas via CTT, rede SIBS e pela tesouraria.

Foram efectuadas verificações ao nível da liquidação, emissão e cobrança de facturação, quer ao nível documental quer ao nível informático, não tendo sido identificada nenhuma desconformidade ou incoerência nos correspondentes suportes de informação.

Os fluxos de informação e os sistemas informáticos envolvidos na gestão e controlo da receita são descritos no anexo III.

### **2.4.2 – Análise da legalidade, regularidade e da contabilização de despesas**

Do total de despesa, no valor de € 9.583.911, foram também analisados 26 processos que perfazem um montante global de € 1.338.746,72 e correspondem a 14,9% do valor da despesa, excluindo os montantes relativos à rubrica económica “010103”.

Destes processos, 7 estavam relacionados com abonos a recursos humanos, 1 com o pagamento de seguros, 1 com o fundo de maneio e os restantes com prestação de serviços.

No âmbito dos processos seleccionados foram efectuadas verificações, quer nos sistemas informáticos envolvidos quer no suporte documental existente. Das verificações realizadas não foram encontradas desconformidades relevantes, entre os respectivos suportes.



Os procedimentos inerentes à realização da despesa (cabimento, autorização, processamento, liquidação, autorização de pagamento e pagamento) foram respeitados e efectuados de acordo com as normas aplicáveis.

Na generalidade, os procedimentos ocorreram de acordo com o circuito da despesa descrito no anexo III.

Todavia, foi identificada a realização de duas despesas relativas a jantar e cabazes de Natal oferecidos a colaboradores, no valor total de € 13.840. As despesas em causa encontram-se reflectidas no quadro seguinte:

**Quadro 8 – Despesas de jantar de Natal e cabazes de Natal oferecidos a colaboradores**

(em euros)

N.º e data de factura	Fornecedor	Natureza da despesa	Montante	Procedimento	Autorização
1 (não datada)	Quintinha Produtos Biológicos	Cabazes de Natal	4 320,00	Ajuste directo	Presidente do CA
33, de 12.Dez.2006	Hard Rock Café, SA	Jantar de Natal	9 520,00	Consulta prévia	Vogais do CA
<b>Total</b>			<b>13.840,00</b>		

Estas despesas<sup>42</sup> não se integram nas atribuições do então IMOPPI (cfr. artigos n.ºs 4.º e 5.º dos Estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março), nem do agora InCI, I.P. (cfr. Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, e Estatutos aprovados pela Portaria n.º 542/2007, de 30 de Abril), pelo que foram realizadas sem Lei permissiva. Também não satisfazem o princípio da economia, eficiência e eficácia, conforme se encontra disposto nas alíneas a) e c) do n.º 6 do artigo 42º, da Lei n.º 91/2001 e nas alíneas a) e c) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.<sup>43</sup>

A violação dos referidos preceitos legais é susceptível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 59º, n.ºs 1 e 4, e 65º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

A eventual reposição inclui juros de mora, que em Novembro de 2008 perfizeram o montante de € 3.183,20 (1% por cada mês de calendário ou fracção, a contar da data da infracção), nos termos do artigo 59º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e do artigo 3º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março), o que perfaz o total de € 17.023,20 (€ 13.840,00 + € 3.183,20).

Sobre esta matéria, em sede do contraditório, foram dadas as seguintes respostas:

- ♦ O Presidente do InCI, I.P., salientou:

*“Desde o início de funções como gestores do Instituto que, de forma inovadora, foi dado corpo a novas metodologias de trabalho, mediante a adopção de métodos de gestão participada, tendo em vista a promoção de boas condições de trabalho, satisfação dos trabalhadores, estreitamento de relações laborais, motivação e envolvimento na prossecução dos objectivos da Organização, aspectos considerados fundamentais para a coesão do grupo e para a produtividade geral.*

<sup>42</sup>Foram autorizadas em 20 de Novembro (jantar de Natal) e em 5 de Dezembro de 2006 (cabazes de Natal), respectivamente.

<sup>43</sup>Em acta de reunião do CA, de 6 de Dezembro de 2006, consta a ratificação dos actos praticados pelos membros do CA.

*Tais metodologias passaram, e passam, nomeadamente, pela realização de reuniões periódicas entre o, então, Conselho de Administração e os dirigentes, dirigentes entre si e, bem assim, reuniões gerais, pelo menos anuais, nalguns casos semestrais com todos os colaboradores (...).*

*Esta política de gestão de meios humanos permitiu que, desde 2002, se tenha procedido a sucessivos reajustamentos orgânicos, de forma a, com os meios disponíveis (tendencialmente decrescentes, por força de aposentações e desvinculações), fosse sempre melhorado o desempenho e garantidas respostas céleres e eficazes às atribuições cometidas.*

*(...)*

*Foi neste quadro e à semelhança de práticas idênticas de outros organismos públicos, que foi entendido, em Dezembro de 2006, ter um jantar de confraternização, na sequência de mais uma reunião plenária, onde foi feito o balanço das actividades do ano, apresentados os projectos futuros, designadamente a reestruturação do Instituto que se avizinhava, e debatidas ampla e abertamente todas e quaisquer questões do foro interno ou com reflexos no exterior.*

*(...)*

*Mais cumpre referir que, à data da realização das despesas em apreço, já, no âmbito da implementação do PRACE, o anteprojecto da lei orgânica do InCI, I.P., se encontrava a ser discutido, tornando-se evidente a consagração legal deste tipo de políticas de gestão de pessoal, hoje expressamente prevista na al. e) do n.º 4 do artigo 5.º do DL 144/2007, de 27 de Abril, actual Lei Orgânica do Instituto, competindo ao Conselho Directivo a promoção do '(...) desenvolvimento de competências para a melhoria do desempenho profissional, bem como fomentar a motivação dos trabalhadores e a coesão da equipa, com vista à melhor prossecução dos objectivos, atribuições e missão do InCI, I.P.', o que, salvo melhor opinião, legitima a tomada de decisões desta natureza.*

*(...)*

*Tem, ainda, este Conselho a convicção que, na realização da despesa em apreço, observou os princípios exigidos para a despesa pública, na medida em que a sujeitou a prévia autorização legal, à necessária inscrição orçamental, cabimentação e adequada classificação e verificou da sua eficiência e eficácia [vide 1.º parágrafo da pág. 212 de 'A Lei de Enquadramento Orçamental', anotada e comentada por Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins e Maria d'Oliveira Martins, Almedina, Setembro 2007: 'A realização de uma despesa pública pressupõe a verificação da conformidade legal (prévia autorização legal); a regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento, adequada classificação (...), eficiência (obter o máximo rendimento do que se gastou) e eficácia (atingir os objectivos fixados)']".*

◆ A Chefe do Departamento Financeiro, em 2006, veio alegar o seguinte:

*"(...) as despesas em apreço, perante uma proposta de aquisição emanada do sector competente, o departamento financeiro verificou da disponibilidade orçamental e deu informação de cabimento prévio, na rubrica respectiva e, após a competente aprovação, processou as respectivas facturas e procedeu ao seu pagamento. Importa informar, serem usuais reuniões gerais de colaboradores, no final do ano, para balanço da actividade e apresentação dos objectivos para o ano seguinte, sendo também comum, haver no final um jantar".*

A norma invocada pelo Presidente do INCI apenas atribui competências ao Conselho Directivo para o desenvolvimento de aptidões para a melhoria do desempenho profissional e o fomento da motivação dos trabalhadores, embora vise melhorar a prossecução dos objectivos, atribuições e missão do Instituto. Assim, não pode daqui retirar-se o suporte legal para a realização das despesas aqui em causa.



## 2.5 – Coimas que revertem para os cofres do Estado

No âmbito da liquidação da conta de 2006, o apuramento das retenções e das entregas da receita do Estado foi objecto de verificação exaustiva, da qual se apresentam as seguintes observações:

1. Face aos elementos disponibilizados, os apuramentos dos valores a reter para entrega ao Estado, em 2006, estão conforme com o estabelecido e as consequentes entregas nos cofres do Estado foram efectuadas;
2. O mapa de fluxos de caixa<sup>44</sup>, não reflecte os fluxos das importâncias relativas à percentagem das coimas cobradas para entrega nos cofres do Estado, ou seja, como receitas extra-orçamentais. As retenções daquelas importâncias não se encontram reflectidas no referido mapa e também aí não se encontram reflectidas como pagamentos extra-orçamentais as entregas das mesmas importâncias discriminadas no anexo V;
3. Quer as retenções quer as entregas das percentagens das coimas cobradas que constituem receita de Estado não se encontram reflectidas nos mapas de fluxos de caixa das gerências anteriores, de 2005, 2004 e 2003. O mapa de fluxos de caixa da gerência de 2007 já reflecte as retenções e as entregas da receita do Estado em causa;
4. Nas entregas efectuadas nos cofres do Estado, de retenções que transitaram de 2005 e de retenções efectuadas no ano de 2006, verificou-se que, à excepção de duas, não foi observado o prazo de entrega definido no artigo 5.º do Decreto com força de lei n.º 18526, de 28 de Junho de 1930<sup>45</sup> - “(...) até ao dia 10 do mês seguinte (...)” (cfr. quadro do anexo V).
5. As duas situações de maior atraso nas entregas nos cofres do Estado em 2006, que ocorreram com uma coima cobrada em Agosto e com as coimas cobradas em Novembro desse ano (cfr. quadro do anexo V), de alguma forma encontram explicação nas seguintes ocorrências, factos que em simultâneo ilustram as deficiências existentes no sistema de informação do Instituto respeitante à cobrança desta receita:
  - ◇ A entrega a 15 de Novembro de 2006 da percentagem de coima cobrada em Agosto resultou do procedimento de um tribunal (onde decorreu o processo respeitante à cobrança dessa coima), não ter canalizado, desde logo, para os cofres do Estado a percentagem legal prevista;
  - ◇ Quanto às coimas cobradas em Novembro de 2006, em que a respectiva entrega nos cofres do Estado ocorreu em 12 de Janeiro de 2007, o InCI, I.P., teve necessidade de recolher e esperar por esclarecimentos junto da CGD, a qual, por lapso, tinha creditado outras receitas próprias em conta bancária destinada exclusivamente ao depósito do produto de cobrança de coimas.

No âmbito do contraditório, Presidente do InCI, I.P., informou:

*“Toma-se boa nota das recomendações efectuadas e serão implementados os procedimentos necessários ao cumprimento dos prazos estabelecidos (...)”.*

Regista-se o propósito formulado.

<sup>44</sup> Mapa de fluxos de caixa, pontos 2.3 e 7.3 do “POCP”, integrante do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

<sup>45</sup> Disposição que alude ao artigo 2.º do Decreto com força de lei n.º 14908, de 18 de Janeiro de 1928, das importâncias cobradas em repartição ou serviço do Estado que se destinem a ser entregues no Tesouro.

## 2.6 – Dívidas a terceiros

Na análise efectuada nesta matéria procedeu-se quer à validação das informações fornecidas pelo InCI, I.P., ao TC, no âmbito do trabalho realizado em 2008, para a “Identificação dos principais credores do Estado, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas”, a integrar, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 (PCGE/07), quer à confirmação das Dívidas a Terceiros contabilizadas pelo InCI, I.P., em 31 de Dezembro de 2007. Para o efeito foi realizada uma circularização de fornecedores e outros credores com base em amostras seleccionadas<sup>46</sup>.

As dívidas a terceiros do Instituto reflectidas nos balanços do final dos exercícios de 2006 e de 2007 são indicadas no quadro seguinte:

**Quadro 9 – Dívidas a terceiros em 31 de Dezembro de 2007**

(em euros)

Contas	2007
2.2. Fornecedores C/C	261 062,42
2.4. Estado e Outros Entes Públicos	238 085,46
2.6. Outros Credores	603 528,14
<b>Total</b>	<b>1 102 676,02</b>

Fonte: Balanços constantes das Contas de Gerência.

Em 31 de Dezembro de 2007, os saldos entre as contas correntes do Instituto e as contas correntes das entidades objecto da circularização<sup>47</sup> basicamente conferem.

### 2.6.1 – Fornecedores C/C

As dívidas, a 31 de Dezembro de 2007, de fornecedores C/C encontram-se discriminadas no quadro seguinte, com indicação das respectivas antiguidades, bem como as situações em que o prazo de pagamento foi ultrapassado:

<sup>46</sup>O critério utilizado foi o montante de maior relevância no valor total creditado em conta de terceiros na gerência de 2007, representando 33,1%.

<sup>47</sup>Foram porém excluídas entidades que integram o Sector Público Administrativo/Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos/institutos públicos), bem como os Hospitais/Centros Hospitalares-E.P.E, as Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto-E.P.E., a Agência p/ o Investimento e Comércio Externo de Portugal-E.P.E, os Teatros Nacionais de D<sup>a</sup> Maria II e de S João-E.P.E, o Organismo de Produção Artística-E.P.E, a EP - Estradas de Portugal S.A. e as Sociedades Polis S.A.



Quadro 10 – Dívidas a 31 de Dezembro de 2007

(em euros)

Fornecedor	Antiguidade da dívida (dias) (*)	Montante	
		Vincenda	Vencida
CTT	90		29 006,59
CTT expresso	61		957,60
Exponor	70		484,00
Avis	51		614,46
Fundistamo	31		62 684,00
Manchete - gestão de informação	56		1 776,29
Vodafone	27		1 259,19
Unimagem	65		2 470,82
Palmigráfica	66		1 923,90
O Mirante	40		1 573,00
Sérvulo Correia	75		113 085,65
Caldeira, Costa&Ca., Lda	1	144,90	
Star Viagens e Turismo, S.A.	79		6 906,20
Gar - Gestão de artes gráficas	45		863,94
Argumentum - Edições, estudos e realizações	101		29 400,00
Adeco Portugal - Agência Hospitality	31		822,80
Coface Serviços Portugal	49		346,30
Copigés - Sistemas de identificação, S.A.	90		865,54
José Mata, Lda	40		5,99
CGD	21	24,77	
IGLC / ama (Agência para a Modernização Adm.)	7		5 722,38
Luís Tavares	24	51,50	
Alice Dias	20	43,00	
Ana Raquel Silva Carvalho	19	6,30	
Neuza Carvalho	24	23,30	
<b>Sub-Total</b>		<b>293,77</b>	<b>260 768,65</b>
<b>Total</b>		<b>293,77</b>	<b>261 062,42</b>

(\*) No caso dos fornecedores com mais de uma factura, a antiguidade da dívida foi calculada em termos médios.

Fonte: Balançetes analíticos de 2007 e facturas emitidas pelos Fornecedores.

Cerca de 99,9% dessa dívida encontrava-se na situação de vencida. A ultrapassagem dos prazos de pagamento estabelecidos foi também consequência do decurso de um período de tempo demasiado alargado entre a emissão das facturas e a entrada destas na Contabilidade. O facto de não existir evidência quer da data de entrada das facturas no InCI, I.P. quer do circuito interno, até darem entrada na Contabilidade, limita concluir sobre a razão desta ocorrência<sup>48</sup>. Por tudo isto, a antiguidade da dívida, constante no quadro, foi calculada a partir da data de emissão das facturas pelo fornecedor.

Na resposta do InCI, I.P., o Presidente disse:

*“Tomamos boa nota da recomendação sobre esta matéria, sendo aspectos a contemplar na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, não obstante desencadear-se, desde já, procedimentos formais adequados e mecanismos que agilizem e minimizem os circuitos e, conseqüentemente, os tempos”.*

Realça-se, mais uma vez, que o Instituto vai dar seguimento às recomendações formuladas.

As dívidas indicadas no quadro anterior foram pagas em 25 de Fevereiro de 2008, à excepção das relativas às firmas Avis e Unimagem, as quais totalizam € 3.085,28<sup>49</sup>.

<sup>48</sup>Das verificações efectuadas, constatou-se que os documentos remetidos ao InCI, I.P., não possuem data de entrada (registo do expediente), e em algumas situações, as quais se indicam no quadro constante do Anexo VI, decorre um intervalo de tempo fora do normal e dificilmente justificável entre a emissão desses documentos e a sua contabilização.

<sup>49</sup>Essas dívidas encontravam-se ainda por pagar em 30 de Junho de 2008.

## 2.6.2 – Estado e outros entes públicos

A dívida contabilizada ao Estado e outros entes públicos, no final dos exercícios de 2006 e de 2007, refere-se unicamente à percentagem de coimas cobradas pelo Instituto que deve ser entregue nos cofres do Estado.

A contabilidade patrimonial não movimenta uma subconta que reflecta as retenções e entregas, nos cofres do Estado, da percentagem referida, isto é, uma conta que funcionasse como conta corrente com o Estado relativamente a esta receita e cujo saldo se anulava, todos os meses, com a efectivação das entregas nos cofres do Estado.

O Instituto utiliza uma subconta - “2441 – Imposto % coimas a entregar por Receitas Gerais”, a qual é creditada pela liquidação da receita (60% das coimas)<sup>50</sup> e é debitada mensalmente pelas entregas efectuadas nos cofres do Estado ou por anulações de receita liquidada. Logo, tratando-se de uma conta creditada com previsões de valores a cobrar e debitada em função das cobranças efectuadas, os respectivos saldos tendem a estar continuamente sobreavaliados, nomeadamente pelo acumular de registos contabilísticos a regularizar.

Até ao final de 2006, só eram lançadas naquela subconta “anulações” de importâncias creditadas quando resultantes de substituições de guias de receita anteriormente emitidas.

No quadro seguinte indicam-se os saldos da conta no triénio 2005-2007.

**Quadro 11 – Valor previsional a entregar nos cofres do Estado**

(em euros)

	2005		2006	2007
Ctª 274999 a)	219.703,56	Ctª 2441	444.442,34	238.085,46

a) € 219.703,56 é apenas parte do saldo da conta em 31.Dez.2005, pois essa conta movimentava outras receitas do InCI, I.P., que foram transferidos em 30 de Novembro de 2006 para a ctª 2441.

Face à dimensão de um saldo credor de quase meio milhão de euros no final de 2006, o InCI, I.P. procurou inverter a situação em 2007, tendo introduzido novos procedimentos que permitiram efectivas anulações de receita liquidada em anos anteriores.

## 2.6.3 – Outros credores

Os saldos da subconta *Outros credores*, reflectidos nos balanços do final dos exercícios de 2006 e de 2007, decompõem-se da seguinte forma.

<sup>50</sup> Ao ser fixada a coima pelo InCI, I.P., o valor total da coima é debitado em conta de terceiros por contrapartida de: 40% do valor (receita do InCI, I.P.) é creditado na conta de proveitos; 60% do valor (a ser entregue nos cofres do Estado) é creditado na conta em causa, a 2441.



Quadro 12 – Outros credores 2006-2007

(em euros)

Outros credores	2006	2007
Gesbanha, S.A.	0	6 050,00
Multipessoal – Soc. e Gestão de Serviços, SA	0	8 626,14
Taxas iniciais ainda não associadas a processos de alvará	598 959,00	588 852,00
Outros não identificados	3 368,00	0
<b>Total</b>	<b>602 327,00</b>	<b>603 528,14</b>

Fonte: Balanços e balancetes analíticos dos anos de 2006 e de 2007.

O saldo evidenciado, em 2007, pela empresa Gesbanha, S.A., corresponde ao montante de uma factura relativa à prestação de serviços de gestão e contabilidade referentes ao mês de Dezembro. Relativamente ao saldo imputado à empresa Multipessoal, consubstancia-se nos montantes de duas facturas/recibos correspondentes à prestação de serviços de operação de registo de dados efectuada durante os meses de Outubro e de Novembro. No quadro seguinte apresenta-se a descrição sucinta dos documentos referidos.

Quadro 13 – Outros credores (fornecedores de serviços)

(em euros)

Empresa	Documento	Montante	Data de Emissão	Data de Entrada na Contabilidade	Data de Pagamento	Data de Vencimento
Gesbanha, S.A.	Factura n.º 70848	6 050,00	04/12/2007	10/12/2007	11/02/2008	Pto. Pagam.
Multipessoal	Factura/recibo n.º 01295	3 878,95	31/10/2007	13/11/2007	11/02/2008	30/11/2007
Multipessoal	Factura/recibo n.º 01397	4 747,19	30/11/2007	10/12/2007	11/02/2008	30/12/2007
<b>Total</b>		<b>14 676,14</b>				

Fonte: Facturas e e-pública.

Como se pode verificar, à data que ocorreram os pagamentos, os débitos constantes no quadro anterior já se encontravam em situação de vencidos.

Relativamente aos saldos das *taxas iniciais ainda não associadas a processos de alvarás*, correspondem a verbas em que os clientes para iniciar o processo de obtenção de alvarás têm de pagar uma taxa inicial (cfr. n.º 2 da Portaria n.º 15/2004, de 10 de Janeiro). Posteriormente, no final do processo, este valor é deduzido na despesa final do alvará. Caso não exista emissão de alvará e se o montante correspondente à taxa inicial não for reclamado após um ano, reverte para o InCI, I.P. (cfr. n.º 7 do 2º ponto).

Quanto aos valores correspondentes aos saldos em *outros não identificados*, contabilizados em 2006, consubstanciam-se em guias pagas em duplicado por clientes<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Umás situações foram regularizadas no início de 2007, quanto às restantes o Instituto transferiu os valores para a conta 21 – Clientes, contribuintes e utentes. O cliente tem o prazo de 5 anos para requerer a devolução, caso contrário estes montantes revertem para receitas de Estado.

## 2.6.4 – Prazo médio de pagamentos

O quadro seguinte apresenta o prazo médio de pagamento (PMP)<sup>52</sup>, do InCI, I.P., com referência ao ano de 2007.

**Quadro 14 – Prazo médio de pagamentos**

(em euros)

Conta	Montante
Saldo de fornecedores (22)	261 062,42
Saldo de aquisições de serviços contabilizadas em Credores Diversos (268)	14 676,14
<b>Dívidas a fornecedores</b>	<b>275 738,56</b>
Saldo de CMVMC (61)	8 659,33
Saldo de FSE (62)	3 495 436,06
Aquisições Imob. Corp. (42)	3 785 371,72
<b>Compras anuais</b>	<b>7 289 467,11</b>
<b>Prazo médio de pagamento de 0,45 (meses)</b>	

Fonte: Balancete analítico de 2007.

O prazo médio de pagamento é de cerca de 0,45 meses, ou seja, cerca de 14 dias, sendo inferior ao prazo comercial normalmente praticado, apesar das situações evidenciadas no ponto 2.6.1.

## 2.6.5 – Inquéritos “identificação dos principais credores do Estado, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas”, em 31 de Dezembro de 2007

No final de 2007 o Instituto possuía uma dívida de € 275.738,56, relativa a aquisição de serviços.

No quadro seguinte apuram-se as dívidas a fornecedores C/C e outros credores<sup>53</sup>, discriminando as inferiores e superiores a € 5.000.

<sup>52</sup> PMP = (Dívidas a fornecedores / Compras anuais) \* 12.

Dívidas a fornecedores = saldo das contas 22 (Fornecedores), 261 (Fornecedores por Imobilizado) e aquisições de serviços contabilizados na conta 268 (Credores Diversos).

Compras anuais = Aquisições do ano registadas na conta 31 (compras) ou saldo das contas 61 (Custo mercadorias vendidas e matérias consumidas) e 62 (Fornecimentos de serviços externos) e/ou aquisições do ano registadas nas contas 42 (Imobilizações corpóreas) e 44 (Imobilizações em curso), consoante o caso.

<sup>53</sup> Dívida não financeira excluindo do universo dos credores as entidades que integram o Sector Público Administrativo/Administração Central. No caso presente o InCI, I.P. não apresentava dívida financeira no final de 2007.



**Quadro 15 – Dívida do InCI, I.P. em 31 de Dezembro de 2007**

(em euros)

Apuramento no decorrer do trabalho de campo		Resposta ao inquérito remetida pelo Instituto	
Contas	Valor	Dívidas	Valor
Fornecedores C/C	261 062,42	Superiores a € 5000	261 480,96
Outros Credores	14 676,14	Inferiores a € 5000	14 257,60
<b>Total</b>	<b>275 738,56</b>	<b>Total</b>	<b>275 738,56</b>

Em 30 de Junho de 2008, encontravam-se ainda por pagar duas dívidas já vencidas em 31 de Dezembro de 2007, no valor total de € 3.085,28 (às firmas Avis e Unimagem, respectivamente, de € 614,46 e de € 2.470,82).

Verifica-se a correcção das informações fornecidas pelo InCI, I.P. ao TC, em resposta ao inquérito sobre a identificação dos “Credores do Estado”, em 31 de Dezembro de 2007, informação essa destinada a contribuir para a elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Igualmente se confirma a correcção da informação remetida, na mesma sede, pelos CTT – Correios de Portugal, S.A., respeitante à dívida do Instituto a esta empresa.

## 2.7 – Conta de Gerência de 2006

O InCI, I.P., é uma entidade obrigada à aplicação integral do POCP, devendo respeitar os modelos de prestação de contas, mapas e anexos conforme são definidos no mesmo Plano, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 232/97, e de acordo com os n.º 1, alínea a) do ponto I e n.º 1, alínea a) do ponto II da Instrução n.º 1/2004 – 2.ªS., do TC, publicada em 14 de Fevereiro, em DR II Série.

A conta de gerência do InCI, I.P. (ex-IMOPPI) mais recente homologada pelo TC é a conta 4903/2002 (2.ª gerência partida de 2002 – de 21 de Julho a 31 de Dezembro). A sua homologação ocorreu em 30 de Novembro de 2005.

Na prestação de contas de 2006, as peças contabilísticas finais apresentam, numa análise preliminar, as seguintes deficiências:

- ♦ O mapa de fluxos de caixa não desagrega as receitas e as despesas conforme a sua natureza, isto é, conforme a classificação económica legal vigente. O POCP, no seu ponto 7.3 – *Fluxos de Caixa* estipula: “As receitas e as despesas orçamentais serão desagregadas de acordo com a distribuição constante do orçamento”;
- ♦ Os valores apresentados no mapa de fluxos de caixa, tanto os parcelares como os totais, encontram-se arredondados à casa dos “euros”<sup>54</sup>;

<sup>54</sup> Os mapas de fluxos de caixa das gerências de 2003, 2004 e 2005 remetidos ao TC também evidenciam as agregações e os arredondamentos referidos. Relativamente aos arredondamentos de valores, e independentemente de considerações sobre a sua legalidade, refira-se que em resultado dos mesmos o mapa de fluxos de caixa fica desconforme quando os valores totais em recebimentos e em pagamentos não conferem com a soma das respectivas parcelas.

- ◆ No balanço e na demonstração de resultados não é seguido o quadro ou plano de contas previsto no ponto 10 do POCP<sup>55</sup>. Nestas peças também não são indicados os códigos numéricos das contas, tal como se encontra previsto no POCP<sup>56</sup>.

## 2.7.1 – Mapa de fluxos de caixa de 2006

### Percentagem de coimas cobradas que revertem para os cofres do Estado

Procedeu-se à verificação dos valores constantes nos mapas de controlo orçamental da Receita e da Despesa<sup>57</sup> com os valores agregados registados no mapa de fluxos de caixa. Os valores globais das receitas e das despesas orçamentais coincidem.

Já quanto aos valores extra-orçamentais e relativamente à percentagem de coimas cobradas, pertencentes e a entregar nos cofres do Estado, verificou-se que:

- ◆ Na gerência de 2006:
  - ◇ transitaram da gerência anterior € 2.645,4458;
  - ◇ foram arrecadados durante a gerência € 79.838,38;
  - ◇ foram entregues nos cofres do Estado € 82.483,82 (€ 2.645,44 + € 79.838,38), não tendo, assim, transitado qualquer valor para a gerência seguinte;
- ◆ Este valor (€ 82.483,93)<sup>59</sup> encontra-se reflectido como extra-orçamental no mapa do controlo orçamental da receita no artigo 17.01.00 – *Operações de tesouraria – Retenção de Receitas de Estado*;
- ◆ A entrega nos cofres do Estado não consta, como extra-orçamental, no mapa do controlo orçamental da despesa;
- ◆ Nem a arrecadação nem a entrega nos cofres do Estado daquela importância aparecem reflectidas no mapa de fluxos de caixa, respectivamente, como recebimentos e pagamentos extra-orçamentais.

---

<sup>55</sup>Independentemente de apresentarem saldo nulo, são indicadas contas estranhas ao plano de contas do POCP. Em contrapartida, não são indicadas outras constantes do POCP. No balanço são indicadas contas com as seguintes denominações: Dívidas a instituições de crédito (Passivo); Descoberto bancário (Passivo); Empresas participadas e participantes (Passivo); Acções em empresas do grupo (Activo); Acções em empresas associadas (Activo). Na demonstração de resultados são indicadas contas com as seguintes denominações: Perdas em empresas do grupo e associadas (Custos e Perdas); Juros e custos similares relativos a empresas do grupo (Custos e Perdas); Rendimentos de participação de capital (proveitos e ganhos); Rendimentos de participação de capital e Rendimentos de títulos negociáveis e de outras aplicações financeiras relativos a empresas do grupo (Proveitos e Ganhos). Verifica-se também a substituição de alguma terminologia equivalente à explicitada no POCP, substituição essa que se exemplifica quando: no balanço em lugar de referirem “total dos fundos próprios e do passivo” referem “total do capital próprio e do passivo”.

<sup>56</sup> Verifica-se esta deficiência também nas peças de 2004 e de 2005.

<sup>57</sup> Mapas de controlo orçamental da Receita e da Despesa previstos, respectivamente, nos pontos 7.2 e 7.1 do POCP, Decreto-Lei n.º 232/97.

<sup>58</sup> Este valor respeita a coimas cobradas em Dezembro de 2005 e integra o saldo da gerência de 2005 aparecendo considerado no valor das disponibilidades a transitar com o descritivo “... de receitas próprias na posse do serviço ...13.461.609”.

<sup>59</sup> Há uma diferença de € 0,11 devido a arredondamentos.



Este procedimento não respeita o disposto no POCP que, a propósito, explicita:

- ◆ *“O mapa de fluxos de caixa apresenta os recebimentos e pagamentos associados à execução do orçamento e às demais operações que afectam a tesouraria, evidenciando ainda os saldos iniciais e finais”* (Ponto 2.3 – Mapas de execução orçamental);
- ◆ *“Mapa onde deverão ser evidenciadas as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria”* (Ponto 7.3 – Fluxos de caixa).

Quanto à não transição em saldo de qualquer importância deve referir-se que a percentagem de coimas pertencentes ao Estado cobradas em Novembro e Dezembro de 2006, no montante de € 3.708,54, apenas foi entregue em 12 de Janeiro de 2007<sup>60</sup> pelo que deveria a mesma ter transitado em saldo para a gerência de 2007. Só que foi indevidamente contabilizada como saída em 2006.

## Valores em “Regularizações”

No mapa de fluxos de caixa de 2006, conforme quadro seguinte, como saldo da gerência anterior, é apresentado o valor de € 13.455.672, o qual é desdobrado em duas parcelas, a primeira refere que se encontrava na posse do Instituto o valor de € 13.461.609<sup>61</sup> e a segunda indica uma diferença de “€ -5.937” que seriam “regularizações a efectuar após 31.Dez.2005”.

No entanto, relativamente à verba indicada como de regularizações a realizar, não é explicado de que situações se tratam e qual o motivo para as mesmas serem efectuadas após 31 de Dezembro de 2005<sup>62</sup>.

Quanto ao saldo da gerência anterior explicitado, este não coincide com o saldo das disponibilidades na posse do Instituto em 31 de Dezembro de 2005 que transitou de uma gerência para outra.

---

<sup>60</sup> Conforme quadro do anexo V.

<sup>61</sup> Disponibilidades em balanço em 31.Dez.2005: € 13.461.608,71

<sup>62</sup> Quanto a “regularizações” decorrem as seguintes exigências do POCP:

- Os mapas de fluxos de caixa quando necessário apresentarão valores a regularizar no saldo final, mas estas verbas terão de ser constituintes do saldo de disponibilidades que transita para a gerência seguinte, isto é, constituirão parcelas que integram um total. Como foi referido, o InCI, I.P., faz precisamente o contrário, não demonstra o saldo de disponibilidades na sua posse, na medida em que deduz a este saldo uma determinada importância;
- As situações “a regularizar” têm de ser identificadas devendo encontrar-se traduzidas no mapa de fluxos de caixa em entradas ou saídas (em recebimentos ou em pagamentos), ou, se for o caso, resultam de entradas e saídas em gerência anterior de forma a poderem influenciar o saldo de disponibilidades final. Se essa contabilização não for efectuada (no decorrer dessa gerência ou em gerências anteriores com reflexos nos saldos transitados) o mapa de fluxos de caixa não balanceia, isto é, o valor transitado da gerência anterior adicionado ao total das entradas não é igual ao total das saídas adicionado ao saldo a transitar para a gerência seguinte

No que concerne ao saldo para a gerência seguinte (2007) é indicado o valor € 15.804.192<sup>63</sup> como encontrando-se na posse do serviço, mas o saldo a transitar considerado foi de € 15.800.901, que resulta da dedução aquele valor de € 3.291 como regularizações de anos anteriores<sup>64</sup>. Quanto a este valor a regularizar não são igualmente identificadas situações justificativas<sup>65</sup>.

**Quadro 16 – 2006, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P.**

(em euros)

Recebimentos		
Saldo da gerência anterior		13 455 672
Execução orçamental de receitas próprias	13 455 672	
na posse do serviço	13 461 609	
Regularizações após 31/12/2005	- 5 937	
Pagamentos		
Saldo para a gerência seguinte		15 800 901
Execução orçamental de receitas próprias		
Na posse do serviço	15 804 192	
Na posse do serviço de anos anteriores	- 3 291	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2006.

O valor na posse do serviço, de € 15.804.192, coincide com o valor das disponibilidades no balanço a 31 de Dezembro de 2006, e confere com as reconciliações bancárias de final de ano apresentadas<sup>66</sup>, pelo que deveria ter sido evidenciado como saldo a transitar para 2007<sup>67</sup>.

Assim, o Instituto na sua prestação de contas apresenta como saldo para a gerência seguinte um valor indevidamente apurado por diferença, de € 15.800.901, ou seja, é o valor que permite que o somatório da coluna dos recebimentos seja igual ao somatório da coluna dos pagamentos.

Deste modo, o valor de € 3.291 a deduzir não é mais que a parcela necessária de “abate” ao saldo de disponibilidades na posse do serviço para que o mapa de fluxos de caixa balanceie.

Aliás, também o valor de € 5.936,81, abatido ao saldo de disponibilidades na posse do serviço evidenciado no saldo de abertura da gerência, constitui a importância que foi necessária abater ao saldo de disponibilidades na posse do serviço no final da gerência de 2005 para que o mapa de fluxos de caixa dessa gerência balanceasse.

<sup>63</sup>Disponibilidades em balanço em 31 de Dezembro de 2006: € 15.804.192,36.

<sup>64</sup>O descritivo refere “na posse do serviço de anos anteriores”.

<sup>65</sup>Nem com a conta seguinte apresentada ao TC (2007) foi referida qualquer explicação. O mapa de fluxos de caixa da conta de 2007 abre com um saldo da gerência anterior no valor de € 15.804.192,37, isto é, diferente do saldo para a gerência seguinte apresentado em 2006, embora o valor das disponibilidades de facto na posse do instituto no final de 2006 era de € 15.804.192,36

<sup>66</sup>Muito embora:

- Estas reconciliações apresentem deficiências;
- Terem sido efectuados pagamentos após 31 de Dezembro de 2006 que foram indevidamente contabilizados em 2006;
- O InCI ter utilizado o período complementar para o pagamento de despesa e não o evidenciar na sua contabilidade. O Instituto apresenta contas em que as disponibilidades do exercício (no balanço a 31.Dez.2006) são iguais às disponibilidades da gerência (no mapa de fluxos de caixa da gerência de 2006).

<sup>67</sup>Dado que o instituto não contabiliza movimentos no período complementar para a efectivação de pagamentos ou de créditos, o saldo de disponibilidades do exercício de 2006 (evidenciado em balanço a 31 de Dezembro) é igual ao saldo das disponibilidades da gerência do ano de 2006



As situações relatadas apontariam para uma opinião negativa sobre a conta de 2006.

## Demonstração numérica da conta de gerência de 2006

Não é possível ser apresentada uma demonstração numérica decorrente do mapa de fluxos de caixa apresentado pelo Instituto, o qual evidencia saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte que foram obtidos por diferença e que não coincidem com os valores das disponibilidades existentes no final da gerência de 2005 e no final da gerência de 2006.

Porém, sem prejuízo das correcções que podem ser introduzidas nas contas de gerência anteriores, no mapa de fluxos de caixa de 2006 devem ser considerados os ajustamentos evidenciados na seguinte demonstração numérica:

Quadro 17 – Demonstração numérica - Gerência de 2006

(em euros)

Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior apresentado	13 455 672,00	Saído na gerência apresentado	10 697 292,87
Valor indevidamente deduzido ao saldo das disponibilidades que transitaram de 2005	5 936,71	Percentagem de coimas cobradas entregue nos cofres do Estado	82 483,82
<b>Saldo da gerência anterior corrigido</b>	<b>13 461 608,71</b>	<b>Saído corrigido</b>	<b>10 779 776,69</b>
Recebido na gerência apresentado	13 042 521,97	Saldo para a gerência seguinte apresentado	15 800 901,00
Percentagem de coimas cobradas que constitui receita de Estado	79 838,38	Valor indevidamente deduzido ao saldo das disponibilidades existentes no final de 2006	3 291,37
<b>Recebido na gerência corrigido</b>	<b>13 122 360,35</b>	<b>Saldo para a gerência seguinte corrigido</b>	<b>15 804 192,37</b>
<b>Total</b>	<b>26 583 969,06</b>	<b>Total</b>	<b>26 583 969,06</b>

Em síntese foram efectuadas as seguintes correcções:

- ◆ Nos saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte foram adicionadas as importâncias que o Instituto, indevidamente, tinha subtraído aos saldos de disponibilidades apurados, respectivamente, no final das gerências de 2005 e de 2006<sup>68</sup>;
- ◆ Em recebimentos e em pagamentos foram adicionadas, respectivamente, as verbas retidas e as verbas entregues nos cofres do Estado respeitante à percentagem de coimas cobradas que constitui receita de Estado. Estes fluxos encontram-se omissos no mapa apresentado pelo InCI, I.P.

Como foi referido relativamente à percentagem das coimas a entregar nos cofres do Estado, o InCI, I.P., não reflectiu no mapa de fluxos de caixa de 2006 as retenções e as entregas ocorridas durante a gerência. O valor retido relativo às coimas cobradas em Dezembro de 2005 e entregues a 27 de Janeiro de 2006, de € 2.645,44, que transitou em saldo de 2005 para 2006, encontra-se englobado no valor das disponibilidades na posse do serviço no início de 2006, ou seja, nos € 13.461.609. Dado que o mapa

<sup>68</sup>Relativamente ao valor indevidamente deduzido no saldo para a gerência seguinte, de € 3.291,37, adicionado no quadro da demonstração numérica, este difere em 1 cêntimo do valor de € 3.291,36 constante do mapa de fluxos de caixa de 2006 apresentado. Contudo, o valor de € 3.291,36 foi apurado por diferença entre totais que se encontram arredondados em euros.

de fluxos de caixa não espelha a entrega dessa importância em 2006 (a saída na gerência), então esse valor estará incluído também nos € 5.937 apontados como “regularizações após 31.12.2005”.

Acresce que entre as “regularizações” indicadas em 2006, no saldo da gerência anterior e no saldo para a gerência seguinte, verifica-se uma diferença de € 2.646 (5.937 – 3.291)<sup>69</sup>.

Assim, a diferença de € 3.291 indicada no final da gerência de 2006<sup>70</sup>, será a mesma que poderia ser apontada no início, no saldo da gerência anterior, caso tivesse sido especificada no referido mapa de fluxos a transição da retenção de receita de Estado no valor de € 2.645,44. Nesse sentido, procurou-se explicação para aquela diferença nas gerências anteriores.

## 2.7.2 – Gerências anteriores

Nas gerências anteriores, os respectivos mapas de fluxos de caixa evidenciam diversas situações que merecem correção ou, pelo menos, a obtenção de outros esclarecimentos. Apresentam-se essas situações por ordem cronológica.

### Gerência de 2003

Esta gerência foi já objecto de cinco versões do mapa de fluxos de caixa. A penúltima versão deste mapa<sup>71</sup>, que deu entrada no Tribunal em 15 de Fevereiro de 2008, não obteve parecer positivo por parte do Departamento de Verificação Interna (DVIC.1), tendo sido solicitado ao Instituto a elaboração de um novo mapa, desde logo, porque aquele, para além de não balancear<sup>72</sup>, não evidenciava a retenção de percentagem de coimas a entregar nos cofres do Estado e as entregas dessa receita.

A última versão do mapa de fluxos de caixa, entretanto remetida, encontra-se em análise no citado Departamento.

### Gerência de 2004

O mapa de fluxos de caixa da gerência de 2004 apresentado ao TC indica os seguintes saldos:

---

<sup>69</sup> A Comissão de Fiscalização embora não traduzindo de modo linear a informação constante no mapa de fluxos de caixa refere o seguinte (Relatório e parecer, ponto 5.4.): “(...) o saldo de gerência no final de 2006 seria de € 15.800.901 (...) ao que se acrescentou a quantia de € 3.291, resultante dos saldos remanescentes de exercícios anteriores por regularizar. Deste modo, o saldo de gerência a transitar para 2007 ascendeu a € 15.804.192, montante coincidente com as disponibilidades registadas no balanço em 31 de Dezembro de 2006”.

<sup>70</sup> Com o descritivo: “Na posse do serviço de anos anteriores”.

<sup>71</sup> Esta 4.ª versão resultou do ofício do DVIC.1, de 7.Fev.2008. A conta de gerência do IMOPPI do ano de 2003 recebeu o n.º 6155/2003.

<sup>72</sup> A conta não balanceia em virtude de os descontos em vencimentos e salários retidos na gerência, no valor de € 999.064,00, não se encontrarem a somar no lado dos recebimentos da conta. Também os descontos em vencimentos e salários entregues na gerência, no valor de € 1.003.487,00, não somam no lado dos pagamentos da conta. Nos saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte as importâncias referentes a descontos em vencimentos e salários são consideradas nos respectivos somatórios parciais, respectivamente, de € 4.359.921,00 e € 11.728.727,00.



Quadro 18 – 2004, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P.

(em euros)

Recebimentos		
Saldo da gerência anterior		11 728 727
Execução orçamental	11 728 727	
de receitas próprias		
na posse do serviço	11 728 727	
na posse do Tesouro	318 788	
Descontos em vencimentos e Salários		
receita de Estado	48 165	
Pagamentos		
Saldo para a gerência seguinte		9 240 473
Execução orçamental		
De receitas próprias		
Na posse do serviço	9 325 764	
diferença de saldos apurados em 2003 entre		
13.ª e o IMOPPI	- 96 538	96 538
a regularizar financeiramente em 2005	11 247	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2004.

Quanto ao saldo da gerência anterior, a importância de € 318.788, referida como encontrando-se na posse do Tesouro, não estará contida na verba referida como oriunda de receita própria e na posse do serviço de € 11.728.727. Tratar-se-á ainda de verba resultante dos movimentos em “contas de ordem”<sup>73</sup>. Já o valor de € 48.165, relativo a descontos em vencimentos que transitaram para a nova gerência, encontra-se incluído na verba na posse do serviço de € 11.728.727.

Relativamente ao valor total do saldo para a gerência seguinte, é considerado um valor “na posse do serviço”, de € 9.325.764, mas o saldo a transitar foi outro, de € 9.337.011 (9.240.473 + 96.538) muito embora o mapa de fluxos de caixa não o explicita. A diferença resulta das situações explicitadas no quadro seguinte:

Quadro 19 – 2004, saldo para a gerência seguinte apresentado pelo InCI, I.P.

(em euros)

Disponibilidades na posse do IMOPPI, pelas suas contas, em 31.Dez.2004	9.325.764
Diferença de saldos apurados entre o IMOPPI e a 13.ª Delegação, em 2003. O Instituto teria a mais nas suas disponibilidades esse valor.	- 96.538
	9.229.226
Valor a regularizar em 2005 apontado pelo IMOPPI. Na conta de 2004 apresentada ao TC, o IMOPPI especifica e relaciona regularizações a realizar em 2005, que perfazem um valor total de € 11.245,97 (face ao mapa de fluxos de caixa há uma diferença de cerca de 1 euro). Trataram-se de débitos bancários da SIBS e com outras origens. Segundo o IMOPPI aqueles débitos terão sido “indevidamente” efectuados sobre as contas detidas na CGD	+ 11.247
	9.240.473
São adicionados os 96.538,00 de disponibilidades na posse do IMOPPI	+ 96.538
<b>Saldo a transitar para a gerência seguinte</b>	<b>9.337.011</b>

<sup>73</sup> Obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos - SFA efectuarem a entrega da receita própria cobrada e posteriormente procederem à sua requisição junto da Direcção-Geral do Orçamento - DGO, nos termos dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

As operações do quadro anterior resumem-se na adição incorrecta às disponibilidades na posse do Instituto, no final do ano de 2004, dos débitos bancários a regularizar na gerência seguinte, no valor de € 11.247, o que perfaz € 9.337.011 (€ 9.325.764 + € 11.247).

Com efeito, os saldos contabilísticos de disponibilidades em instituições bancárias de final de ano não reflectiam a saída daquelas disponibilidades, de € 11.247, respeitantes aos débitos bancários. Inclusivamente aqueles valores terão sido adicionados aos saldos dos extractos bancários nas reconciliações bancárias de final de ano. Logo, não é correcto adicionar aquele valor de débitos aos saldos contabilísticos para o cálculo das disponibilidades no final do ano de 2004.

O saldo que deveria transitar para 2005, com base nos elementos disponíveis, deveria então ser de € 9.325.764. Mas com esse valor de saldo para a gerência seguinte o mapa de fluxos de caixa de 2004 já não balanceia.

Acresce que o mesmo mapa de fluxos de caixa, à semelhança do verificado com os mapas das gerências de 2003 e de 2006, não reflecte as receitas de Estado retidas relativas à percentagem das coimas cobradas, bem como também não reflecte as entregas efectuadas nos cofres do Estado.

### Gerência de 2005

O mapa de fluxos de caixa da gerência de 2005 apresentado ao TC indica os seguintes saldos:

**Quadro 20 – 2005, saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte apresentados pelo InCI, I.P.**

(em euros)

Recebimentos		
Saldo da gerência anterior		9 240 473
Execução orçamental de receitas próprias		
na posse do serviço	9 325 764	
diferença de saldos apurados em 2003 entre 13. <sup>a</sup> e o IMOPPI	- 96 538	
a regularizar financeiramente em 2005	11 247	
	9 240 473	
Pagamentos		
Saldo para a gerência seguinte		13 455 672
Execução orçamental de receitas próprias		
na posse do serviço	13 461 609	
Regularizações após 31/12/2005	- 5 936,81	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2004.

O saldo indicado como sendo da gerência anterior, de € 9.240.473, não confere com o saldo para a gerência seguinte apresentado no mapa de fluxos de caixa da gerência anterior (2004). No final de 2004, o respectivo mapa de fluxos de caixa evidenciava que transitava para a gerência seguinte a quantia de € 9.337.011 (€ 9.240.473 + € 96.538);

Relativamente ao saldo para a gerência seguinte é indicado um valor “na posse do serviço”, de € 13.461.609, mas o saldo explicitado a transitar é outro, de € 13.455.672, sendo a diferença de € 5.936,81 respeitante a “Regularizações após 31/12/2005”, as quais não são explicadas.



O valor na posse do serviço, de € 13.461.609, coincide com o valor das disponibilidades no balanço a 31 de Dezembro de 2005, e confere com as reconciliações bancárias de final de ano apresentadas, pelo que deveria ter sido evidenciado como saldo a transitar para 2006<sup>74</sup>.

Esse valor de € 13.461.608,71 não é indicado como saldo a transitar, pois com o mesmo o respectivo mapa de fluxos de caixa não balanceia. Assim, à imagem do que veio a acontecer no final de 2006, o Instituto na sua prestação de contas apresenta como saldo a transitar um valor indevidamente apurado por diferença, de € 13.455.672, ou seja, é o valor que permite que o somatório dos recebimentos seja igual ao somatório dos pagamentos.

Deste modo, também o valor de € 5.936,81 não é mais que a parcela que é necessário abater ao saldo de disponibilidades na posse do serviço para que o mapa de fluxos de caixa balanceie.

O mapa de fluxos de caixa merece ainda as seguintes observações:

- ◆ O mapa em causa, à semelhança do relativo a 2006, não reflecte as receitas de Estado retidas relativas à percentagem das coimas cobradas, bem como também não reflecte as entregas efectuadas nos cofres do Estado;
- ◆ O mapa não balanceia. A saída na gerência respeitante a uma entrega nos cofres do Estado, no valor de € 85.293, relativa ao saldo de gerência de 2004<sup>75</sup>, muito embora se encontre especificada no mapa de fluxos de caixa, não foi levada em conta no somatório das verbas em “pagamentos”, isto é, não contribui para o total apresentado de € 22.161.943.

### 2.7.3 – Gerência do ano de 2007

O mapa de fluxos de caixa apresentado abre com um saldo de € 15.804.197,37, isto é, o valor das disponibilidades de facto na posse do Instituto no final de 2006. Mas, por outro lado, este saldo de abertura não é coincidente com o saldo para a gerência seguinte apresentado na conta de 2006.

### 2.7.4 – Verificação integrada das contas de 2003 a 2007

Conforme resulta do atrás evidenciado, a partir da última conta homologada pelo Tribunal – gerência de 2002 – todas as posteriores têm o mesmo tipo de problema, tendo os respectivos saldos implicações sucessivas, desde a conta de gerência de 2003 até à de 2007, pelo que é necessária a apreciação conjunta de todas elas, de acordo com os princípios da continuidade e da consistência.

<sup>74</sup>Dado que o instituto não contabiliza movimentos no período complementar para a efectivação de pagamentos e de créditos, o saldo de disponibilidades do exercício de 2005 (evidenciado em balanço a 31 de Dezembro) é igual ao saldo das disponibilidades da gerência do ano de 2005

<sup>75</sup>Esta saída encontra-se especificada no mapa de fluxos de caixa com uma diferença de -€ 2,00, isto é, de € 85.291. O documento relativo à transferência bancária dos € 85.293, datado de 6 de Junho de 2005, refere “*Entrega de saldos de 2004*”.

Por despacho de 7 de Junho de 2005, do Subdirector-geral do Orçamento, foi autorizada a integração do saldo do IMOPPI, no valor de € 9.240.471, podendo o Instituto proceder às alterações orçamentais respectivas. Note-se que da diferença entre o valor em disponibilidades que o Instituto detinha na sua posse no final de 2004, de € 9.325.764 (fonte: mapas de fluxos de caixa de 2004 e de 2005 apresentados) e o valor autorizado a integrar o orçamento de 2005, de € 9.240.471, resulta a quantia de € 85.293, correspondente à referida reposição de saldos. Aquela entrega ter-se-á efectuado no cumprimento do disposto no decreto de execução orçamental de 2005 (Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, artigo 16.º, n.º 3 e n.º 4).

Sobre a matéria das contas de gerência, no âmbito do contraditório, o Presidente do InCI, I.P., referiu:

*“As referências já anteriormente feitas às deficiências da aplicação financeira, bem como as relativas à ausência de competências técnicas na área de contabilidade dentro do Instituto, justificam as deficiências presentes nas contas de gerência dos períodos em referência.*

*Não podemos, no entanto, deixar de realçar que, ao terceiro ano de prestação de contas em sistema POCP, a certificação legal de contas retira a reserva que sobre as anteriores tinha recaído, denotando o esforço efectuado para o aperfeiçoamento do sistema e da técnica contabilística.*

*Acresce que, no ano de 2007, algumas das incorrecções apontadas a peças contabilísticas, no relato a que nos reportamos, já foram corrigidas (ex.: mapa de fluxos de caixa).*

*Para além de serem desencadeados o quanto antes os melhores esforços para dar cumprimento a todas as recomendações constantes do relato, que se reputam como muito importantes, o respeito integral pelo POCP e pelas instruções do Tribunal de Contas para a contabilização e a prestação de contas serão um objectivo prioritário a atingir por este Instituto”.*

As justificações, objectivos e propósitos apresentados pelo Presidente do InCI, I.P., acabados de transcrever, sendo de registar não corrigem as deficiências detectadas nas contas das gerências de 2003 a 2007 remetidas para apreciação e eventual homologação deste Tribunal.

Por sua vez, as correcções efectuadas no presente relatório aos saldos de abertura e encerramento das referidas gerências, porque não se materializam nos documentos de prestação de contas, designadamente nos respectivos mapas de fluxos de caixa, não permitem a emissão de parecer / homologação das referidas contas.

Tal desiderato e por forma a avaliar da observância dos princípios contabilísticos da continuidade e da consistência só se conseguirá com a análise integrada e articulada das contas das gerências de 2003 a 2007, no âmbito do processo de verificação interna (cfr. artigo n.º 53, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), ordenando-se, desde já, aos competentes serviços de apoio deste Tribunal que assim procedam (cfr. n.º 3 da mesma antes citada).



### 3 – CONCLUSÕES

As verificações efectuadas permitem salientar as seguintes conclusões:

#### Controlo Interno

1. As actas das reuniões do CA foram disponibilizadas à CF, em regra, com meses de atraso, para além de que, à data de fecho do trabalho de campo, um número significativo de actas de reuniões do CA, em 2006, ainda não se encontravam assinadas por um dos seus membros.

Os manuais de procedimentos existentes, nomeadamente nas áreas de contabilidade, de recursos humanos e da tesouraria, encontram-se desactualizados (**cf. ponto 2.1.1**).

2. Os sistemas informáticos envolvidos, quer no circuito da receita quer na gestão dos recursos humanos e da contabilidade, não têm integração automática de informação, aumentando consideravelmente a complexidade e a dificuldade da sua gestão, bem como a ocorrência de erros.

A avaliação realizada aos sistemas informáticos e à informação neles residente evidenciou a fiabilidade dos dados, permitindo a sua utilização em sede de testes substantivos.

No sistema informático utilizado, na contabilidade e nos recursos humanos, não existe uma gestão de utilizadores e respectivas autorizações de acesso, não garantindo uma adequada segregação de funções.

Existe “dependência” da empresa fornecedora das aplicações informáticas (e-publica), aquando do processamento de vencimentos.

Está em fase de implementação, no Instituto, um novo sistema informático integrado, prevendo-se a sua entrada em produção ainda no decurso do ano de 2008 (**cf. ponto 2.1.2.1**).

3. Não existe um inventário e cadastro dos bens actualizado e a totalidade dos bens móveis não se encontram marcados/etiquetados com a devida identificação. O Instituto não cumpre a plenitude dos procedimentos do CIBE, conforme o disposto da Portaria n.º 671/2000 (2ª Série) (**cf. ponto 2.1.2.2**).
4. A conta “25 – Devedores e credores pela execução do orçamento” não é movimentada em conformidade com o estabelecido no POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, e conforme orientação – Norma Interpretativa n.º 1/2001, constante do aviso n.º 7466/2001, da Comissão de Normalização Contabilística, de 16 de Abril, publicado no DR, II Série, de 30 de Maio. Não são utilizadas as sub contas da conta 25, relativas ao período complementar e aos exercícios findos (**cf. ponto 2.1.2.3**).
5. Não está estabelecida a frequência para efectuar os depósitos bancários. Estes são realizados duas a três vezes por semana, dependendo da disponibilidade de um funcionário que exerce funções de segurança no Instituto (**cf. ponto 2.1.2.4**).
6. Os procedimentos de apuramento e conferência dos valores relativos à percentagem das coimas que revertem para os cofres do Estado não se encontram previstos nos manuais de procedimentos. As operações de apuramento e de conferência daqueles valores não têm tradução em documento datado e subscrito pelos seus intervenientes.

Para a contabilização daqueles valores a contabilidade elabora um documento com recurso às mesmas fontes que recorre a tesouraria – base de dados informática, contendo a informação das

cobranças postais e elementos obtidos junto da tesouraria (cobranças por cheque bancário ou através do crédito de conta no Tesouro) (**cf. ponto 2.1.2.5**).

### Caracterização Financeira e Patrimonial no Triénio 2005 / 2007

7. A actividade do InCI, I.P., é suportada, fundamentalmente, por receitas próprias.

A receita de *Taxas s/licenciamentos diversos concedidos a empresas* é a que tem maior relevância. Representou mais de 98% da receita própria cobrada, nas gerências de 2005 e de 2006, e cerca de 96% na gerência de 2007 (**cf. ponto 2.2.1**).

8. A despesa global realizada caracteriza-se por um acréscimo, em 2006, de € 1.887,3 mil (24,5%). Este crescimento teve origem, essencialmente, no aumento da despesa relativa à *aquisição de bens e serviços* (46,5%). Em 2007, o nível da despesa total manteve-se, tendo-se registado um ligeiro decréscimo (0,2%).

As componentes da despesa de maior peso foram as *despesas com pessoal*, 53,4%, 45,9% e 47,1%, em 2005, 2006 e 2007, seguindo-se, no mesmo período, a *aquisição de bens e serviços*, 35,4%, 41,6% e 42,5%, respectivamente. No triénio, o conjunto destas despesas representam 88,8%, 87,5% e 89,6%, do total (**cf. ponto 2.2.2**).

9. As despesas tiveram sempre valores inferiores aos da receita, representando 64,6% em 2005, 80,4% em 2006 e 75,1% em 2007, face à totalidade da receita (**cf. ponto 2.2.3**).

10. O activo líquido teve um crescimento de, aproximadamente, 22,5% (€ 3,588 milhões). O aumento verificado foi sustentado, fundamentalmente, com o aumento das disponibilidades, de 33,4% (€ 4,599 milhões), entre 2005 e 2007 (**cf. ponto 2.2.4**).

11. O Instituto fechou os três exercícios com resultados líquidos do exercício positivos (**cf. ponto 2.2.4.1**).

12. Em 2006, face a 2005, o aumento verificado em *dívidas a terceiros* ficou a dever-se a uma alteração na contabilização dos montantes relativos a receitas extra-orçamentais. Com efeito, o valor das coimas e das taxas iniciais (ainda não considerada receita do InCI, I.P.) passaram a ter evidência na conta de terceiros, sendo que antes estes montantes eram reflectidos na conta de *proveitos diferidos* (**cf. ponto 2.2.4**).

### Unidade de Tesouraria

13. O InCI, I.P., não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho (artigo, 2º, n.º 2). A documentar a conta de gerência de 2006, o Instituto movimentou e apresentou certidões de saldos e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais 6 na Caixa Geral de Depósitos e as restantes no Instituto de Gestão do Crédito Público.

14. No final do ano de 2006 encontravam-se fora do Tesouro cerca de € 553,0 mil, ou seja, 8,4% das disponibilidades existentes em depósitos.

15. O não cumprimento do RTE é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97 (**cf. ponto 2.3.1**).



### Reconciliações bancárias em 31 de Dezembro de 2006

16. Nas reconciliações bancárias, reportadas à data de 31 de Dezembro de 2006, foram indevidamente subtraídos e adicionados aos saldos bancários, respectivamente, € 677.330,02 e € 2.405,39. Essas operações serviram para a resolução indevida de três tipos de situações:
- ◇ Pagamentos que ocorreram já em 2007, mas que foram considerados e contabilizados como pagamentos realizados antes de 31 de Dezembro de 2006 (dedução de € 677.283,47);
  - ◇ Inclusão em saldos bancários de final de ano de valores que se encontravam em caixa em 31 de Dezembro de 2006 (adição de € 2.182,6);
  - ◇ Justificação de diferenças entre despesas processadas e pagamentos efectuados (dedução de € 46,55 e adição de € 222,79) (cfr. ponto 2.3.2).

### Período complementar para o pagamento de despesa e princípio da anualidade

17. O Instituto incluiu na conta de 2006 despesas e pagamentos pertencentes à execução orçamental da gerência do ano seguinte, que afectaram o saldo da gerência em menos € 429.962,90, violando o princípio da anualidade consagrado no artigo 4º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
18. A violação do princípio da anualidade é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 2.3.3).

### Resultado das verificações nas áreas da arrecadação das receitas e da realização de despesa

19. Os procedimentos inerentes à realização da despesa e à cobrança de receita foram respeitados e efectuados de acordo com as normas aplicáveis (cfr. pontos 2.4.1 e 2.4.2).
20. Foi identificada a realização de duas despesas relativas a ofertas a colaboradores, no valor total de € 13.840. Estas despesas foram realizadas sem lei permissiva e não satisfazem o princípio da economia, eficiência e eficácia conforme se encontra disposto nas alíneas a) e c) do n.º 6 do artigo 42º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e nas alíneas a) e c) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 22º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

A violação dos referidos preceitos legais é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 59º, n.ºs 1 e 4, e 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A eventual reposição inclui juros de mora no montante de € 3.183,20, com referência a Novembro de 2008 (1% por cada mês de calendário ou fracção, a contar da data da infracção), nos termos do artigo 59º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e do artigo 3º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março), o que perfaz o total de € 17.023,20 (€ 13.840,00 + € 3.183,20) (cfr. ponto 2.4.2).

### Coimas que revertem para os cofres do Estado

21. Nas entregas efectuadas nos cofres do Estado, de retenções que transitaram de 2005 e de retenções efectuadas no ano de 2006, à excepção de duas entregas, em todas as restantes não foi

observado o prazo definido no artigo 5.º do Decreto com força de lei n.º 18526, de 28 de Junho de 1930 (**cf. ponto 2.5**).

### Dívidas a terceiros

22. Os saldos entre as contas correntes do Instituto e as contas correntes das entidades, objecto da circularização, conferem (**cf. Pontos 2.6**).
23. Em 2007, o prazo médio de pagamento a fornecedores foi de cerca de 0,45 meses, ou seja, cerca de 14 dias, sendo inferior ao prazo comercial normalmente praticado (**cf. ponto 2.6.4**).
24. Em 31 de Dezembro de 2006, o Instituto não detinha qualquer dívida a fornecedores. No final de 2007, possuía uma dívida de € 275.738,56, relativa a aquisição de serviços. Desta, € 275.444,79 (99,9% do total) de dívida encontrava-se vencida. Em 30 de Junho de 2008, encontravam-se ainda por pagar duas dívidas já vencidas em 31 de Dezembro de 2007, no valor total de € 3.085,28.

As informações fornecidas pelo InCI, I.P., ao TC, em resposta aos inquéritos sobre a “Identificação dos principais credores do Estado, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas”, em 31 de Dezembro 2006 e de 2007, estão conformes com os registos contabilísticos de suporte (**cf. ponto 2.6.5**).

### Contas de Gerência

25. O Instituto não cumpriu as disposições constantes do POCP e consequentemente, a Instrução n.º 1/2004-2.ª S., do TC, publicada a 14 de Fevereiro, no DR II Série, quanto à desagregação das receitas e despesas conforme a sua natureza e ao arredondamento de valores à casa dos “euros” na apresentação do mapa de fluxos de caixa de 2006. Também, no balanço e na demonstração de resultados não é seguido o quadro ou plano de contas previsto no POCP (**cf. ponto 2.7**).
26. Nos mapas de fluxos de caixa de 2004, 2005 e 2006, verificou-se que não foi dado cumprimento ao disposto nos pontos 2.3, 5, 6, 7.3 e 10 do POCP, e consequentemente não foi respeitado o ponto II, n.º 1, alínea a) da Instrução n.º 1/2004-2.ª S., do TC, traduzindo-se essas irregularidades nos seguintes factos (**cf. pontos 2.7, 2.7.1 e 2.7.2**):
  - ◇ O mapa de fluxos de caixa de 2004, no saldo para a gerência seguinte adiciona ao valor das disponibilidades valores debitados por instituição bancária;
  - ◇ O mapa de fluxos de caixa de 2005 contém um saldo da gerência anterior diferente do saldo para a gerência seguinte apresentado no mapa da gerência de 2004;
  - ◇ Os mapas de fluxos de caixa de 2005 e de 2006 contém um saldo para a gerência seguinte apurado por diferença e não coincidente com o montante das disponibilidades na posse do Instituto no final dessas gerências;
  - ◇ Os mapas de fluxos de caixa de 2004, 2005 e 2006 não reflectem a totalidade dos recebimentos e pagamentos ocorridos na gerência - não evidenciam a totalidade dos fluxos extra-orçamentais relativos à retenção e entrega de coimas nos cofres do Estado;
  - ◇ Os mapas de fluxos de caixa de 2004, 2005 e 2006 não desagregam as receitas e as despesas conforme a sua natureza;
  - ◇ Nos balanços e nas demonstrações de resultados, respeitantes aos anos de 2004, 2005 e 2006, não foi seguido o quadro ou plano de contas previsto no POCP.



27. O mapa de fluxos de caixa de 2007 abre com o saldo de € 15.804.197,37, o qual não coincide com o saldo para a gerência seguinte apresentado na conta de 2006 (**cf. ponto 2.7.3**).
28. Considerando que todas as contas de gerência desde 2003 a 2007 apresentam incorrecções no apuramento e evidenciação dos saldos transitados da gerência e a transitar para a gerência seguinte, de acordo com os princípios da continuidade e da consistência é necessária a sua análise integrada, pelo que serão objecto de verificação interna pelo DVIC (**cf. ponto 2.7.4**).

## 4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., que:

### Controlo Interno

1. Providencie para que as actas de reuniões do CD sejam aprovadas e assinadas, por todos os seus membros na reunião subsequente, e se proceda à sua disponibilização ao Fiscal Único em tempo útil (**cf. ponto 2.1.1**);
2. Providencie para que actas das reuniões do CA de 2006 sejam assinadas por todos os membros desse órgão (**cf. ponto 2.1.1**);
3. Actualize os manuais de procedimentos existentes, tornando-os mais abrangentes, designadamente incluindo procedimentos relativos ao apuramento, conferência e entrega da percentagem das coimas cobradas que constituem receita de Estado, bem como elabore novos manuais, especialmente, em áreas fundamentais para o Instituto, como a de informática, garantindo a sua implementação e seguimento pelos funcionários (**cf. ponto 2.1.1**);
4. Desenvolva com celeridade o novo sistema informático, assim como a sua disponibilização aos utilizadores, garantindo uma adequada segregação de funções, e que potencie uma gestão da informação integrada e eficiente (**cf. ponto 2.1.2.1**);
5. Garanta a existência de um inventário único e cadastro dos bens actualizado e que a totalidade dos bens móveis sejam etiquetados com a devida identificação, devendo cumprir na plenitude os procedimentos do CIBE, conforme o disposto da Portaria n.º 671/2000, o qual deverá servir de base à elaboração do Balanço (**cf. ponto 2.1.2.2**);
6. Movimente a conta “25-Devedores e credores pela execução do orçamento” em conformidade com o POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro (**cf. ponto 2.1.2.3**);
7. Defina a periodicidade, associada a valores máximos, de realização de depósitos bancários dos valores em cofre (**cf. ponto 2.1.2.4**);
8. Providencie para que sejam elaborados documentos formais que evidenciem o apuramento e entrega da respectiva percentagem relativa às coimas que reverte para os cofres do Estado (**cf. ponto 2.1.2.5**);

### Disponibilidades

9. Cumpra integralmente o regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, empenhando-se, em parceria com o IGCP, I.P., para que as contas tituladas na banca comercial sejam as estritamente necessárias, respeitando, apenas, às situações que exijam operacionalidades que não sejam asseguradas por este Instituto. Essas situações residuais deverão ser devidamente justificadas (**cf. ponto 2.3.1**);
10. Elabore reconciliações bancárias reportadas a data precisa (dia/mês/ano) discriminadas por movimento subtraindo e/ou adicionando aos saldos contabilísticos dos extractos bancários apenas os valores relativos a “*movimentos em trânsito*” (**cf. ponto 2.3.2**);
11. Implemente procedimentos por forma a que nos documentos remetidos ao Instituto seja aposta data de entrada (expediente), bem como relativos à evidência cronológica do circuito interno correspondente ao respectivo ciclo de vida (**cf. ponto 2.6.1**);
12. Agilize os circuitos e fluxos de informação, com vista a minimizar o período de tempo que decorre entre a entrada de documentos e o seu destino, nomeadamente das facturas, e proceda aos pagamentos a terceiros dentro dos prazos estabelecidos (**cf. ponto 2.6.1**);

### Período complementar para o pagamento de despesa e princípio da anualidade

13. Respeite as datas limite para a realização de pagamentos de despesas indicadas nos decretos de execução orçamental, observando o princípio da anualidade consagrado na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (**cf. ponto 2.3.3**);

### Percentagem de Coimas que reverte para os cofres do Estado

14. Cumpra o disposto no artigo 5.º do Decreto com força de lei n.º 18526, de 28 de Junho de 1930, no que respeita à entrega da receita nos cofres do Estado (**cf. ponto 2.5**);

### Organização e apresentação de Contas

15. Respeite integralmente o POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, bem como a Instrução n.º 1/2004-2.ª S, do TC, publicada em 14 de Janeiro, em DR II, Série (**cf. ponto 2.7**).



## 5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer (atuado no processo de auditoria) concordando, quanto às indiciadas infracções financeiras, com as soluções adoptadas no presente relatório.

## 6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota constante do **Anexo VII**, são devidos emolumentos no montante de € 16.680,50, a suportar pelo InCI, I.P.

## 7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido:

- ♦ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ♦ Ao Governo, mais concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ♦ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.;
- ♦ Aos Responsáveis individuais mencionados nos Anexos I e II.

7.2. No prazo de seis meses, deverá o Conselho Directivo do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas.

7.3. Um exemplar do presente relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

7.4. Remeta-se um exemplar deste relatório ao Departamento de Verificação Interna para, de imediato e de forma integrada e articulada, proceder à verificação interna das contas de 2003 a 2007 do ex-IMMOPI e actual InCI, I.P.

7.5. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo, sem o Anexo I, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.

Aprovado em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em 11 de Dezembro de 2008

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**

  
(José Luis Pinto Almeida)

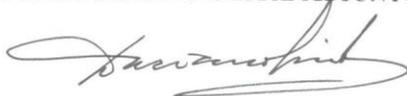
**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**

  
(António José Avérous Mira Crespo)

  
(José Manuel Monteiro da Silva)

**Fui Presente**

**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO**





## ANEXO II – COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO DE GESTÃO

Quadro 22 – Composição do Conselho de Administração/Directivo do InCI, I.P. de 2004 a 2007

Nome	Situação	Período de exercício de funções	Morada
Hipólito António Pinto Ponce de Leão (Eng.º)	Presidente	01.Jan.2004 a 31.Dez.2007	Rua da Alegria, n.º 358, 6.º Esq., 4000-035 Porto
Filipe António Alves da Silva (Dr.)	Vogal	01.Jan.2004 a 31.Dez.2007	Rua Tomás da Fonseca, n.º 4, 4.º Esq., S. Domingos de Benfica 1600-211 Lisboa
Cláudia Alexandra Pereira Assis de Almeida (Dr.ª)	Vogal	07.Fev.2006 a 31.Dez.2007	Rua D. Prior do Crato, n.º 12, 3.º Esq., Odivelas. 2675-535 Odivelas
José António Pereira Pontes (Eng.º)	Vogal	01.Jan.2004 a 31.Dez.2004	Rua Sousa Lopes, Lote MNO-1206,N, 1600-207 Lisboa

O órgão executivo do Instituto teve a denominação de Conselho de Administração até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, ou seja, até 30 de Abril de 2007.

## ANEXO III – AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO RESIDENTE NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS E PROCEDIMENTOS E FLUXOS DE INFORMAÇÃO ENVOLVIDOS NOS CIRCUITOS DA RECEITA E DA DESPESA

### 1 – Avaliação da Informação Residente nos Sistemas Informáticos

O conhecimento e a avaliação dos sistemas informáticos (SI) foi efectuado com o recurso a questionários<sup>76</sup> e entrevistas, bem como a realização de testes de procedimento e de conformidade. Com os testes de procedimento efectuou-se a verificação e confirmação do funcionamento dos SI, enquanto que com os testes de conformidade procedeu-se à avaliação dos controlos, designadamente no que respeita à eficácia, à eficiência, à confidencialidade, à fiabilidade, à integridade, à disponibilidade e à conformidade legal.

A avaliação realizada (conforme tabela resumo dos níveis de controlo obtidos na escala CMM - *Capacity Maturity Model*) conduziu à conclusão de que a maturidade e a eficiência dos controlos são de nível 3, a que corresponde um risco de controlo de 50%.

Quadro 23 – Avaliação dos controlos obtida na escala CMM

Controlos	Nível obtido no CMM
<b>Controlos Gerais</b>	3
Estratégia Informática	2
Segurança Física	3
Segurança Lógica	3
Desenvolvimento, programação e manutenção dos sistemas	3
Operação de rotina de instalação central	3
Telecomunicações	2
Microcomputadores	3
<b>Controlos Aplicacionais</b>	2
<b>Controlos de Utilização</b>	4

Os testes efectuados levaram a concluir pela fiabilidade dos dados, permitindo a sua utilização em sede de testes substantivos.

<sup>76</sup> Fundamentados no COBIT e ISO/IEC 27001.



## 2 – Receita

A informação relativa à cobrança das receitas de exploração é registada nos “sistemas produtivos”<sup>77</sup>, pelos departamentos emissores das guias. Aquando da emissão de guias de cobrança, são gerados e enviados ficheiros<sup>78</sup>, para os CTT e para a rede SIBS, com a identificação e informação relativa aos pagamentos. Posteriormente os clientes procedem aos respectivos pagamentos, quer via CTT quer via SIBS/multibanco.

Na sequência dos pagamentos efectuados pelos clientes, quer os CTT quer a SIBS enviam diariamente, ao InCI, I.P., ficheiros com a informação relativa aos mesmos. Este procede à conferência desta informação e à sua integração nos respectivos sistemas.

Relativamente à informação residente nos sistemas produtivos<sup>79</sup>, quer a registada manualmente<sup>80</sup> quer a integrada<sup>81</sup>, mensalmente procede-se à sua exportação, para ficheiros de formato XLS, e ao seu envio ao Departamento Financeiro. Este departamento ainda efectua tratamento da informação, designadamente, a agregação de valores, e procede, manualmente, à integração na aplicação e-Pública. De realçar que a gestão e o controlo da informação recebida revela-se uma tarefa muito morosa e consumidora de demasiados recursos.

No sector da tesouraria são recebidos, até ao dia 8 do mês seguinte, os documentos e valores<sup>82</sup> de receita emitida pelos departamentos emissores, e procede-se ao tratamento e controlo da informação recebida, bem como à sua organização e conferência<sup>83</sup>. Posteriormente a contabilidade efectua o tratamento e registo manual na aplicação e-Pública.

De destacar que o registo na e-Pública é efectuado de forma agregada.

---

<sup>77</sup> Construção (Oracle), Mediação e Coimas (Informix), Angariação e Exames (SQL).

<sup>78</sup> Ficheiros: “emissão de guias de cobrança” e “Exames”. Os primeiros são enviados para os CTT e para a rede SIBS enquanto os segundos são só enviados para esta última. Relativamente aos Exames efectuados, não são emitidas Guias. É enviado um e-mail com a respectiva informação e indicado no portal a referência a pagamento. Neste caso só se procede ao envio de informação, relativa a pagamentos a efectuar, para a rede SIBS.

<sup>79</sup> Informação relativa à totalidade dos documentos emitidos, cobrados e anulados.

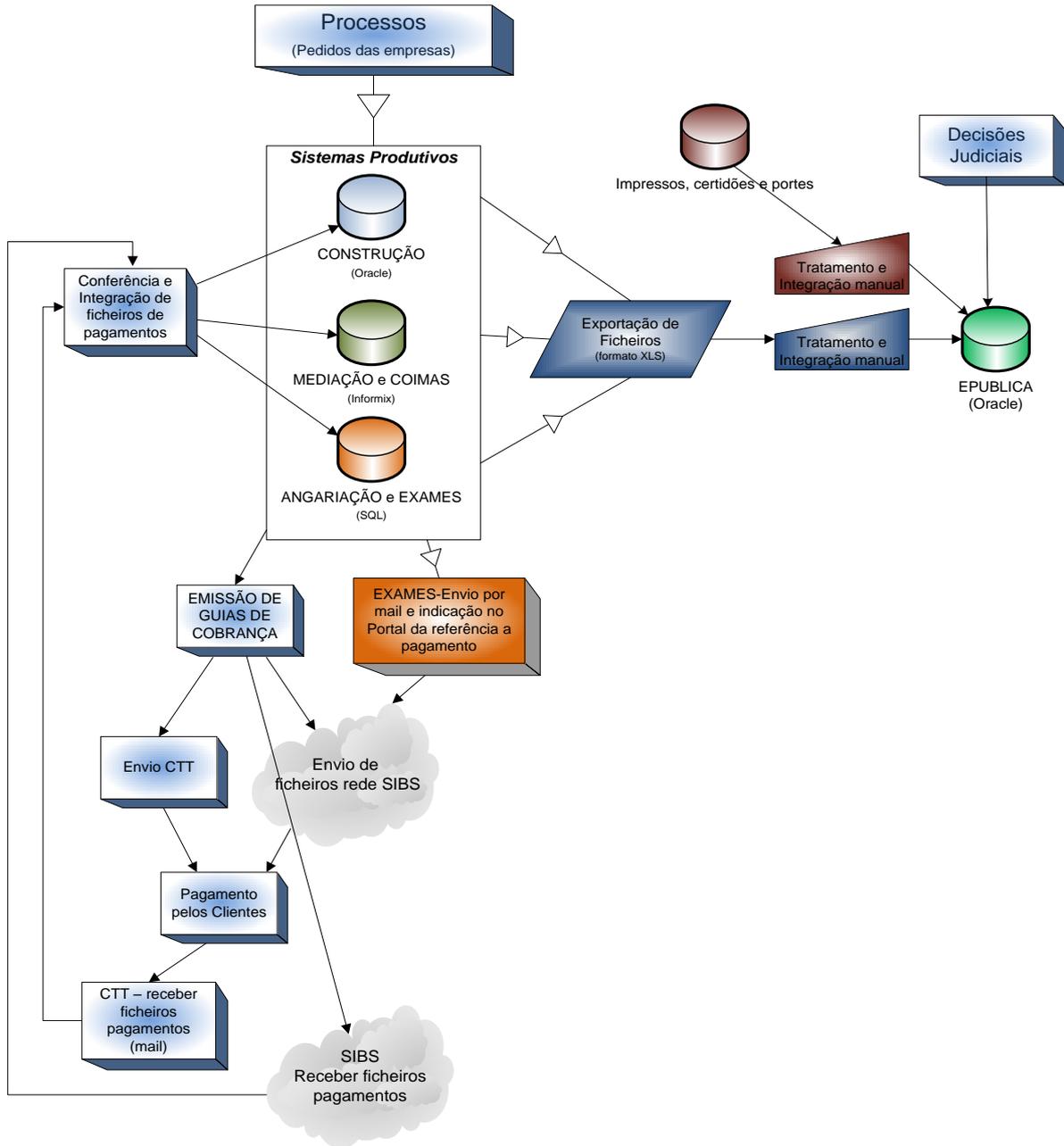
<sup>80</sup> Nos departamentos emissores das guias.

<sup>81</sup> Oriunda dos ficheiros de pagamentos enviados pelos CTT e pela rede SIBS.

<sup>82</sup> Extractos de depósitos bancários, impressos, certidões, notas de entrega dos CTT, etc.

<sup>83</sup> Através de diversos mecanismos, tais como cruzamento de dados entre a CGD e os CTT.

Figura 2 – Procedimentos e Fluxos de Informação subjacentes aos processos da receita



Fonte: InCI, I.P.



## 3 – Despesa

O circuito da despesa tem início com uma informação, enviada à contabilidade, na qual se evidencia a intenção e a necessidade de se efectuar determinada compra/despesa.

A contabilidade efectua o cabimento na e-Pública e carimba a informação. Posteriormente envia-a ao Conselho Directivo para a respectiva autorização e despacha para o sector de aprovisionamento, património e economato (SAPE). Este elabora e envia, ao fornecedor, a requisição oficial.

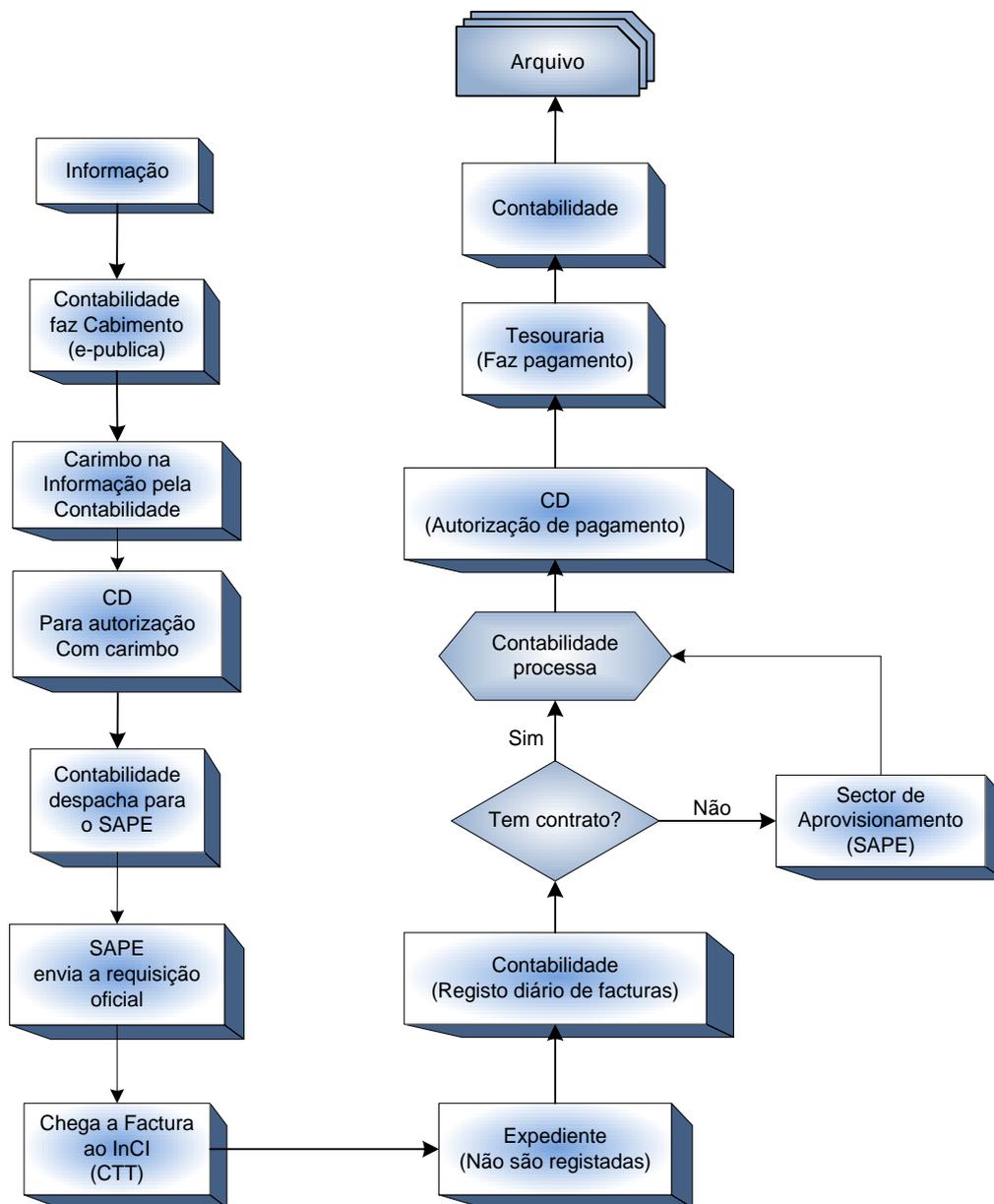
A factura chega via CTT e é enviada à contabilidade, onde é atribuído número sequencial, e procede-se ao seu registo no diário de facturas (ficheiro XLS), sendo carimbada com a respectiva data. De referir que as facturas não são registadas no expediente, não sendo efectuado qualquer registo de entrada.

Nos casos em que não existe contrato escrito com os fornecedores, a factura é enviada ao SAPE, que procede à sua conferência, ao registo em ficheiro XLS e anexa toda a informação, designadamente requisição, informação e cabimento. Na sequência é enviado para a Contabilidade.

Caso exista contrato escrito com a entidade fornecedora, a contabilidade acede à lista de contratos e valida a natureza da informação. Posteriormente procede ao registo no e-Pública e envia a informação, em lotes, 2 a 4 vezes por mês, para o Conselho Directivo autorizar os pagamentos.

A tesouraria procede aos pagamentos, geralmente por transferência bancária (*homebanking*) e envia para a contabilidade. Esta preenche a data da sessão e efectua o registo (no e-Pública) contabilístico do pagamento. Posteriormente o processo é enviado para arquivo.

**Figura 3 – Procedimentos e Fluxos de Informação relativos aos processos da despesa**



Fonte: InCI, I.P.



## ANEXO IV – SITUAÇÕES DETECTADAS NAS RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS A 31 DE DEZEMBRO DE 2006

Quadro 24 – Situações detectadas nas reconciliações bancárias a 31 de Dezembro de 2006

(em euros)

Situações		Valores indevidamente deduzidos aos saldos dos extractos bancários	Valores indevidamente adicionados aos saldos dos extractos bancários
<b>Conta 1211 - Ctª CGD n.º 0698017500530 (Despesa)</b>			
1	<p>Dois cheques emitidos a 8 de Janeiro de 2007 para pagamento de facturas à Optimus e à TMN, no valor total de € 1.127,43 (cheques n.º 648599 e n.º 648600). Um cheque sem data de emissão, no valor de € 3.708,54, entregue nos cofres do Estado a 12 de Janeiro de 2007, relativo à entrega de percentagem de coimas cobradas em Novembro e Dezembro de 2006 (cheque n.º 648602).</p> <p>A necessidade de compatibilizar a contabilização daqueles pagamentos, que foi efectuada com datas do ano de 2006, com a saída de disponibilidades, levou a que os valores fossem deduzidos ao saldo do extracto bancário na reconciliação bancária a 31.Dez.2006.</p> <p>As autorizações dos pagamentos à Optimus e à TMN são de 29.Dez.2006.</p> <p>Contudo, aqueles três cheques não se encontram em trânsito em 31.Dez.2006.</p>	4 835,97	
2	<p>Dois depósitos em numerário ocorridos em 11 e 12 de Janeiro de 2007.</p> <p>As contabilizações das liquidações dos Fundos de Maneio de 2006 foram efectuadas com datas do ano de 2006, havendo assim necessidade de adicionar os valores ao montante do extracto na reconciliação bancária a fim de ser atingido o saldo contabilístico.</p> <p>Não faz sentido adicionar aquele valor ao saldo bancário em 31.Dez.2006, pois nessa data encontrava-se em disponibilidades de caixa - conta 11.</p>		2 182,60
<b>Conta 1212- Ctª CGD n.º 0698010493030 (Taxas - Construção)</b>			
3	<p>Duas transferências bancárias carregadas a 5 e 8.Jan.2006 no sistema "homebanking" (débitos bancários a 9 e 10.Jan.2007), transferências da conta do InCI, I.P. no Tesouro - n.º 4563 - para a presente conta, a fim de suportar despesas com o sistema SIBS (€ 1.592,85 + € 2.781,47).</p> <p>As autorizações dos pagamentos são de 29.Dez.2006, tendo as transferências sido "carregadas" em homebanking em 5 e 8.Jan.2007 e realizadas, respectivamente, em 9 e 10.Jan.07.</p> <p>Em reconciliação bancária a 31 de Dezembro de 2006 não poderia ser deduzido aquele valor ao saldo do extracto bancário (e nunca ao saldo desta conta bancária que veio, ao contrário, a receber esse valor).</p>	4 374,32	
<b>Conta 1214 - Conta CGD 0698019129930 (Impressos)</b>			
4	<p>Duas transferências bancárias carregadas a 5 e 8.Jan.2006 no sistema "homebanking" (débitos bancários a 9 e 10.Jan.2007), transferências da conta do InCI, I.P. no Tesouro n.º 4563 para a presente conta, a fim de suportar despesas debitadas pela CGD (€ 133,10 + € 25,00).</p> <p>As autorizações dos pagamentos são de 29.Dez.2006, tendo as transferências sido "carregadas" em homebanking em 5 e 8.Jan.2007 e realizadas, respectivamente, em 9 e 10.Jan.07.</p> <p>Tal como na situação anterior, na realidade em 31 de Dezembro de 2006 não se encontram em trânsito quaisquer transferências.</p>	158,10	

Situações	Valores indevidamente deduzidos aos saldos dos extractos bancários	Valores indevidamente adicionados aos saldos dos extractos bancários
<b>Conta 1301 - Conta Tesouro 4563 - HomeBanking (Despesa)</b>		
<p>5 Um pagamento de abonos em 2004, não realizado, pois a conta de destino da transferência bancária ordenada tinha sido encerrada.</p> <p>Verba que figurou em reconciliações bancárias desde o ano de 2004. A situação foi solucionada com a realização do pagamento em 1 de Março de 2007.</p> <p>Este valor não se encontrava em trânsito em 31 de Dezembro de 2006. Logo não tinha que ser deduzido ao saldo do extracto bancário.</p> <p>Encontrando-se contabilizada a realização dessa despesa na gerência de 2004 e não tendo sido realizado o respectivo pagamento, esta disponibilidade deveria ter figurado no mapa de fluxos de caixa como verba extra-orçamental entrada nessa gerência, com o descritivo de regularização de abono a efectuar. Nessa gerência e nas gerências seguintes, incluindo a gerência de 2006, essa disponibilidade integraria o saldo a transitar para a gerência seguinte em verbas extra-orçamentais. Na gerência de 2007 o respectivo mapa de fluxos de caixa registaria a realização do pagamento como verba extra-orçamental saída na gerência, com o descritivo de regularização de abono efectuada.</p>	46,55	
<p>6 120 pagamentos, cuja 1.ª etapa na tesouraria - registo da informação no sistema "homebanking" - ocorreu nos dias 4, 5, 8 e 9.Jan.2007, tendo o dia 4.Jan.2007 sido o 3.º dia útil do ano.</p> <p>Estes 120 pagamentos integram-se no conjunto de 136, perfazendo o valor de € 779.983,88, todos com autorização de pagamento datada de 29.Dez.2006.</p> <p>Na realidade, em 31 de Dezembro de 2006, aqueles meios de pagamento não se encontravam em trânsito.</p>	667 915,08	
<p>7 Pagamento em excesso face à despesa realizada e processada. Em 2007 o InCI, I.P., veio a recuperar aquela diferença.</p> <p>Por lapso, em 12.Out.2006, aquando do pagamento adiantado de participação em conferência no exterior, foram transferidos mais € 40,00 face ao valor de despesa previsto, de € 471,84. Posteriormente, em 8.Dez.2006, a factura remetida ao Instituto apontava uma despesa de € 361,00, isto é, menos € 70,84, e, consequentemente, foi efectuada a devida correcção no processamento da despesa. Os 110,84 (70,84 + 40,00) vieram a ser devolvidos ao Instituto no decorrer de 2007.</p> <p>Indevidamente, aquele valor foi adicionado ao saldo do extracto bancário a fim de colmatar a diferença verificada entre a despesa processada e a saída de disponibilidades na gerência de 2006.</p> <p>A verba a recuperar teria de ser registada no mapa de fluxos de caixa da gerência de 2006 como verba extra-orçamental saída e, simultaneamente, integraria o saldo a transitar para a gerência seguinte. No mapa de fluxos de caixa da gerência de 2007 aquele valor figuraria como disponibilidade entrada.</p>		110,84
<p>8 Pagamento adiantado de despesa com participação em conferência em 2006 sem que tivesse sido efectuado qualquer processamento contabilístico nesse ano. O pagamento ocorreu em 28.Set.2006.</p> <p>À imagem da situação anterior, aquela verba teria de figurar no mapa de fluxos de caixa de 2006 e de 2007 como verba extra-orçamental como saída e entrada, respectivamente.</p>		111,65
<p>9 Pagamento em excesso face a despesa realizada e processada. Em 2007 o InCI, I.P., veio a recuperar aquela diferença.</p> <p>Por lapso, foi transferida a mais para a firma beneficiária aquela importância. Em 2007, na factura seguinte da mesma firma foi efectuado o respectivo desconto.</p> <p>Tal como nas duas situações anteriores, a verba em causa teria de figurar no mapa de fluxos de caixa de 2006 e de 2007, como verba extra-orçamental como saída e entrada, respectivamente.</p>		0,30
<b>Totais</b>	<b>677 330,02</b>	<b>2 405,39</b>

**ANEXO V – ENTREGAS NOS COFRES DO ESTADO DE PERCENTAGEM DAS COIMAS****Quadro 25 – Entregas, de 60% das coimas cobradas pelo InCI, I.P., nos cofres do Estado - gerência de 2006**

(em euros)

N.º guia	Mês de cobrança das coimas	Data colocada na guia	Data de entrega nos cofres do Estado (data da vinheta)	Valor	Subtotal
01/2006	Dez 2005	11 Jan 2006	27 Jan 2006	2 645,44	2 645,44
2	Janeiro 2006	9 Fev 2006	13 Fev 2006	6 161,57	76 129,84
3	Fevereiro 2006	7 Mar 2006	17 Mar 2006	9 157,54	
4	Março 2006	7 Mar 2006	12 Abr 2006	12 520,05	
5	Abril 2006	9 Mai 2006	11 Mai 2006	5 692,85	
6	Maio 2006	7 Jun 2006	9 Jun 2006	17 591,98	
7	Junho 2006	7 Jul 2006	13 Jul 2006	11 336,56	
8	Julho 2006	7 Ago 2006	9 Ago 2006	5 272,40	
9	Agosto 2006	8 Set 2006	15 Set 2006	1 356,31	
10	Setembro 2006	6 Out 2006	11 Out 2006	3 470,59	
11	Agosto 2006	8 Nov 2006	15 Nov 2006	900,00	
12/2006	Outubro 2006	8 Nov 2006	15 Nov 2006	2 669,99	
01/2007	Nov e Dez 2006	sem data	12 Jan 2007	3 708,54	3 708,54
<b>Total</b>				<b>82 483,82</b>	<b>82 483,82</b>

Fonte: Guias de entrega de Receitas de Estado nos cofres do Estado

**ANEXO VI – TEMPO QUE DECORRE ENTRE A RECEPÇÃO E A CONTABILIZAÇÃO DE FACTURAS****Quadro 26 – Intervalo de tempo entre datas de emissão e contabilização de facturas (situações exemplificativas em 2006, 2007 e 2008)**

(em euros)

Entidade	N.º da factura	Valor	Data de emissão	Data da contabilização	Data de pagamento
Locacest	260039	24 219,83	31.Dez.2006	12.Mar.2007	10.Abr.2007
Locacest	260029	20 750,92	31.Dez.2006	12.Mar.2007	10.Abr.2007
Roland Berger	9/0091/06	21 175,00	28.Jul.2006	26.Set.2006	09.10.2006
CTT	2690114720	9 954,77	31.Dez.2006	19.Fev.2007	15.Mar.2007
Roland Berger	9/0115/07	125 840,00	30.Jul.2007	21.Nov.2007	10.Dez.2007
CTT	2690105512	6,12	31.Dez.2007	28.Abril.2008	06.Jun.2008
CTT	2690113984	13 778,81	31.Dez.2007	28.Abril.2008	06.Jun.2008
Brandia Central	P2008.00132	219 965,90	25.Jan.2008	28.Fev.2008	14.Abr.2008

Fonte: Extractos de conta e Facturas.





# Tribunal de Contas

## ANEXO VII – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

*Auditoria Financeira ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.)*

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 12/08-AUDIT  
Relatório n.º 50/08-2ª Secção

**Entidade fiscalizada:** Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

**Entidade devedora:** Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

Regime jurídico: AA

AAF c)

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,99	0		0,00
Acções na área da residência oficial .....	88,29	467		41 231,43
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				41 231,43
<b>Emolumentos <sup>b)</sup>:</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1 668,05
Limite máximo (VR) .....				16 680,50
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				16 680,50

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS

b) Art. 10º, n.º 1 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

c) O regime jurídico aplicável a esta entidade é o do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

*António M. Marques do Rosário*

(António Marques do Rosário)





**Tribunal de Contas**

---

**ANEXO VIII – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO**





07.NOV 08 33774 -

Por Protocolo

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 7 de Novembro de 2008

N/ Referência: *Contraditório\_TC* Processo: *n.º 12/08-AUDIT* V/ Referência: *Proc. n.º 12/08 – Audit DA III.1*

**Assunto:** Auditoria financeira ao InCI, I.P. – Gerência de 2006

Tendo sido este Instituto notificado do relato elaborado no âmbito do processo n.º 12/08-AUDIT, referente à auditoria financeira realizada por essa Edilidade, vem, ao abrigo e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, nos termos e com os fundamentos que seguem:

O relato supra mencionado, que foi atentamente analisado e mereceu a nossa melhor atenção, contém na sua parte final um conjunto de conclusões e recomendações a que, por razões de sistematização, seguidamente nos vamos reportar:

**Ponto 1 das Conclusões e Recomendações 1, 2 e 3 – Controlo Interno (Actas do CD e manuais de procedimentos do Instituto)**

Reconhecendo-se a falha apontada, serão tomadas providências para que todas as actas do Conselho Directivo passem a ser assinadas imediatamente após a realização das reuniões deste órgão, bem como imediatamente disponibilizadas ao, agora, Fiscal Único sempre que, pelo mesmo, forem solicitadas.

No que se refere aos manuais de procedimento do Instituto nas áreas de contabilidade, de recursos humanos e da tesouraria, a sua última actualização data de 2004. Encontrando-se, no período de

Sede  
Av. Júlio Dinis, 11 - 1069-010 Lisboa T. 351 21 794 67 00 F. 351 21 794 67 90  
Linha de Atendimento 707 201 020 www.inci.pt - geral@inci.pt  
NIPC 504 739 506

DTTC 10 11 08 21857

gerência ora em causa, prevista para breve a reestruturação do Instituto, aguardava-se a sua ocorrência e conseqüente aprovação da nova estrutura orgânica para serem desencadeados os mecanismos necessários à actualização dos manuais de procedimentos das diversas áreas do Instituto.

Dado que, actualmente, a organização interna do Instituto se encontra finalmente estabilizada, estão reunidas as condições para se proceder de imediato ao início dos trabalhos de actualização dos manuais de procedimentos de todas as áreas, assumindo-se, porém, em face desta auditoria, como prioritários os das áreas da contabilidade, de recursos humanos e da tesouraria.

#### **Ponto 2 das Conclusões e Recomendação 4 – Controlo Interno (sistemas informáticos)**

Os sistemas informáticos utilizados pelo então IMOPPI referenciados na conclusão dois do relato, foram adquiridos em 2002, ano em que, por força da aprovação do Regulamento de Carreiras, Disciplinar e Retributivo do IMOPPI, aprovado pelo Despacho Conjunto do MF /MOPTC, de 15 de Março de 2002 (RCDR), o IMOPPI passou a deter autonomia administrativa e financeira e, como tal, passou a estar obrigado a utilizar o POCP, tendo conseqüentemente tido necessidade de se munir de ferramentas informáticas adequadas.

Na selecção destas, foi tido em consideração, designadamente, o facto de serem estas as aplicações utilizadas por outras entidades com estatuto similar, cuja experiência de utilização daquelas era positiva, nomeadamente, o Instituto Marítimo-Portuário e a própria Direcção-Geral do Tribunal de Contas, escolha que pareceu, à data, ser segura.

Apesar das insuficiências detectadas, na utilização das aplicações, o então IMOPPI não tratou de providenciar a sua substituição dado que, entretanto integrou o projecto piloto do RIGORE, no âmbito do qual era esperada a implementação, durante o ano de 2005, da solução informática preconizada no projecto que viria colmatar todas as necessidades do Instituto (cfr. circular Série A n.º 1315 da DGO).

Em 2006 e início do ano de 2007 as referidas aplicações informáticas foram descontinuadas pelo respectivo fornecedor, que procedeu à sua substituição, sem custos, pelas actuais aplicações informáticas, que constituem *upgrades* das primeiras, embora tenham efectivamente as deficiências apontadas no relato.

Porém, não tendo tido continuidade o referido projecto do RIGORE e face às deficiências das aplicações do Instituto, foi, em meados de 2007, despoletado um projecto de informatização global do Instituto que contemplará, de forma integrada, as aplicações financeiras e de recursos humanos

no sistema de informação do Instituto, cuja conclusão, conforme recomendado, se vai envidar todos os esforços para ser célere.

### **Ponto 3 das Conclusões e Recomendação 5 – Controlo Interno (Inventário e cadastro de bens actualizado)**

Relativamente à gestão do inventário, o mesmo era assente efectivamente numa versão antiga da aplicação informática SINGAP/QUIDGEST referida no relato, a qual não permitia e não permite calcular as respectivas amortizações, o que, sendo uma operação contabilística obrigatória, incumbia ao Instituto assegurar, o que era feito pela área da Contabilidade numa folha Excel. Esta deficiência será também colmatada com a implementação do mencionado projecto de informatização global do Instituto que prevê igualmente uma funcionalidade de gestão do património e inventário.

Por outro lado, é de referir que o InCI, I.P. teve a sua origem, em 1956, na Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas (CICEOP), posteriormente redominada de Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas e dos Industriais da Construção Civil (CICEOPICC), que funcionava sob a presidência do CSOP (Conselho Superior das Obras Públicas). Mais tarde, foi autonomizada daquele e nasceu como Conselho de Mercados de Obras, Públicas e Particulares (CMOPP), que, anos depois, foi transformado em instituto público, o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI) e, em 2007, reestruturado e redominado de InCI, I.P..

Parte do seu actual património foi "herdado" do ex-CSOP, transitando sucessivamente até chegar aos nossos dias, tendo, nomeadamente, ocorrido três mudanças de instalações, a última das quais em 2002, que implicaram não só a mudança dos bens móveis, mas igualmente de todo o acervo documental, incluindo um arquivo com cerca de oito quilómetros lineares, garantindo-se, não obstante, o funcionamento, em permanência, dos serviços públicos.

Acresce que, aquando da sujeição do Instituto ao sistema do POCP, foi necessário avaliar o património inicial do Instituto, tendo sido decidido fazer um novo inventário físico de todos os bens móveis, tendo-se optado por começar pelo registo daqueles que ainda tinham vida útil contabilística.

Desde 2002 até ao presente, verificaram-se ainda diversas mudanças internas, decorrentes da reorganização dos serviços - com especial relevo na reestruturação ocorrida já em 2007, na sequência da entrada em vigor da nova lei orgânica e estatutos do Instituto - que implicaram a alteração de diversos postos de trabalho, razões que poderão justificar alguma falha ou imprecisão na sua inventariação.

Não obstante, toma-se boa nota das recomendações efectuadas e tudo se fará para se cumprir, o quanto antes, com o disposto na Portaria n.º 671/2000 e demais formalidades legalmente obrigatórias em matéria de património.

**Ponto 4 das Conclusões e Recomendação 6 – Controlo Interno (Não movimentação da Conta “25 – Devedores e Credores pela execução do orçamento” em conformidade com o estabelecido no POCP e conforme orientação contida na Norma Interpretativa n.º 1/2001, da Comissão de Normalização Contabilística)**

Como já acima referido, só após a aprovação dos RCDR do IMOPPI, o Instituto ficou submetido ao sistema do POCP, que começou a aplicar em 2003.

À data, o Instituto tinha como chefe do Departamento de Contabilidade uma licenciada em Contabilidade, que, não obstante, deter obviamente conhecimentos nessa área, não detinha, porém, competências específicas em POCP, o que, somado à mudança de regime financeiro que implicou um esforço de conhecimento e adaptação às novas regras pelos escassos meios humanos (três elementos) afectos ao departamento, justifica o não cumprimento integral de todas as regras e práticas contabilísticas aplicáveis.

Em Maio de 2004, por razões de ordem pessoal, a referida chefe de departamento pediu a demissão, tendo deixado de assegurar as funções inerentes ao cargo que desempenhava e consequentemente tendo o Instituto ficado sem qualquer elemento com valias técnicas que assegurassem o acompanhamento e o controlo da contabilidade.

Por tal razão, em Julho de 2004, na sequência de procedimento adequado, foram contratados os serviços de uma empresa da especialidade para assegurar a qualidade técnica, legal e fiscal da contabilidade do Instituto, empresa que continua presentemente a prestar esses serviços.

De facto, o objecto do contrato era (e é) o seguinte:

“(…) o fornecimento de serviços de contabilidade, em estrita observância com os requisitos e normas legais e fiscais, de acordo com o POCP, executando, em particular, as actividades a seguir discriminadas:

- a) Diagnóstico dos processos, circuitos e procedimentos, com vista a um eficaz e rigoroso processamento contabilístico, no sentido de evitar erros decorrentes de omissões, duplicações e garantir fiabilidade da informação proporcionada pela contabilidade;
- b) Execução da contabilidade para cumprimento das exigências do artigo 10.º da Lei 9/90, de 20 de Fevereiro e Divisão II do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e demais legislação

aplicável, bem como instrumento de informação para gestão com base no POCP, tendo por base as potencialidades e limitações da aplicação informática REPUBLICA e a sua articulação com a contabilidade orçamental; (...).”

A empresa em questão é uma empresa com reconhecido mérito no mercado, com experiência no POCP, detentora de um quadro de pessoal vasto e qualificado (muitos dos seus técnicos são docentes no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa) e titular de certificado de qualidade ISO 9001.

Assim, pensava-se estarem a ser cumpridos os formalismos e as boas regras contabilísticas aplicáveis, ignorando-se em absoluto o incumprimento ora imputado, até pelo facto de nunca o mesmo ter sido apontado por nenhuma das entidades que até ao presente auditou o organismo, ou mesmo pela Direcção-Geral do Orçamento, entidade a que regularmente se presta informação.

Não obstante, serão tomadas com a máxima brevidade possível, as providências necessárias à regularização desta e outras situações com ela relacionadas, por forma a que a lei seja integralmente observada.

#### **Ponto 5 das Conclusões e Recomendação 7 – Controlo Interno (frequência dos depósitos bancários)**

Tomamos boa nota da recomendação sobre esta matéria e tal como referido a propósito do ponto 1 das conclusões do relato, será um dos aspectos a contemplar na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, não obstante estabelecer-se, desde já, uma regra de valor máximo em cofre para depósito obrigatório.

#### **Ponto 6 das Conclusões e Recomendação 8 – Controlo Interno (documentos formais para apuramento da percentagem relativa a coimas que revertem para o Estado)**

À semelhança do referido no ponto anterior, este aspecto será contemplado na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, sem prejuízo de se providenciar, desde já, a preparação de uma minuta de documento que cumpra as recomendações.

Não obstante, cumpre esclarecer que a contabilização e o apuramento dos valores das coimas, respectivamente, pelos serviços de contabilidade e pelos de tesouraria, não são efectuados por recurso às mesmas fontes, porquanto a contabilidade apura os valores através do sistema emissor das respectivas guias, que tenham sido pagas no mês, e a tesouraria apura os valores através dos débitos nas contas bancárias e dos cheques pagos directamente junto do Instituto.

### **Pontos 13 a 15 das Conclusões e Recomendação 9 - Unidade de Tesouraria**

Cabe ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT) assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência. Todavia, em 2006, o IGCP não prestava a totalidade dos serviços equiparados à banca comercial nem nas mesmas condições desta (a título de exemplo, refira-se que, segundo informação obtida junto da então DGT, o contrato de cobrança postal celebrado entre o então CMOPP e os CTT, dada a sua antiguidade, prevê o pagamento de um valor unitário por cada cobrança inferior ao que aquela entidade suporta em contrato idêntico que tem com os CTT).

Também à data, os serviços de débito em conta, a cobrança por "pagamento de serviços", TPA e Multibanco não eram disponibilizados pelo Banco do Tesouro. Nomeadamente, em 2006, o Banco do Tesouro ainda não possuía contrato com a SIBS para a modalidade de "pagamento de serviços", sistema utilizado para a cobrança da esmagadora maioria das receitas do Instituto, relativas às taxas devidas no âmbito dos procedimentos administrativos de concessão e revalidação dos títulos habilitantes para o exercício das actividades reguladas pelo Instituto (ex. alvarás).

Da mesma forma, a emissão de cheques para a realização de pagamentos sobre o estrangeiro, feita através do IGCP era difícil e morosa, não se compadecendo com a urgência que, muitas vezes, a situação requeria.

O depósito directo de cheques bancários e numerário no IGCP era, igualmente, complexo. Embora fosse possível efectuar-lo por intermediação da CGD os procedimentos estabelecidos exigiam um conjunto de tarefas que obrigavam à afectação de recursos em tempo muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial, uma vez que impunham a realização do registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito.

Este registo não era exigido na banca comercial. A solução disponível no IGCP era, pois, ineficiente, morosa e consequentemente com custos superiores.

Relativamente às disponibilidades na banca comercial, se bem que a conta da despesa, constituída junto da CGD apresentasse um saldo a 31.12.2006 anormalmente alto, o que configurou uma situação excepcional (a 31.12.2005 o saldo era de € 3.421,97 e a 31.12.2007 era de € 56.471,01) e que vai merecer toda a atenção, não podemos, no entanto, deixar de chamar à atenção para o facto de que, tendo o Instituto, no ano de 2006, aplicados dez milhões de euros em CEDIC, se estes forem adicionados às disponibilidades no Tesouro, a percentagem de disponibilidades fora do IGCP seria de apenas 3,4%.

Apesar das dificuldades elencadas, o InCI, I.P. providenciará, tão breve quanto possível, uma nova diligência junto do IGCP para saber quais os serviços de que dispõe actualmente e que possam satisfazer as necessidades do Instituto de forma a que este cumpra integralmente a Unidade de Tesouraria.

Entretanto irá providenciar-se de imediato no sentido de proceder, na continuação do "esvaziamento" mensal das contas da receita da CGD para o IGCP, à fixação de um limite máximo de valor na conta da despesa.

Sem prejuízo do acima exposto, designadamente do compromisso assumido de regularização da situação, não pode deixar de se alegar que o Instituto seguiu, por força das circunstâncias descritas, uma prática de bom cumprimento da Unidade de Tesouraria porquanto as disponibilidades na banca comercial (e só na CGD) nunca ultrapassaram os 3,4%, percentagem que é muito inferior ao praticado pela maioria dos outros organismos auditados por esse douto Tribunal.

Acresce informar que os juros vencidos nas contas tituladas pelo InCI, I.P. junto da CGD constituíram sempre receita do Estado e nunca deste Instituto.

Não houve, em suma, qualquer propósito de não cumprimento da Unidade de Tesouraria, antes pelo contrário, sempre houve da parte do Instituto uma preocupação com este cumprimento, patente pelas transferências regulares e constantes que se verificam entre as contas receptoras de receita na CGD e as contas do Tesouro, mas somente a necessidade de assegurar um serviço público célere, económico e eficaz, paralelamente a um sistema que garantisse uma eficiente cobrança dos dinheiros públicos.

#### **Pontos 16 a 18 das Conclusões e Recomendações 10 e 13 - Reconciliações bancárias em 31 de Dezembro de 2006 e Período complementar para o pagamento de despesa e princípio da anuidade**

Atente-se o referido, a propósito do ponto 4 das conclusões do relato, quanto ao facto de o Instituto confiar na empresa prestadora de serviços responsável pela qualidade técnica e legal da contabilidade e ainda no facto de, no ano em causa, o último dia do período complementar de gerência (05.01.2007) recair numa sexta-feira.

Assim, não obstante o processamento e autorização atempada da documentação necessária ao pagamento durante o período de gerência legalmente admitido, sucedeu que, por dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos, bem como de funcionamento da própria aplicação de contabilidade, não foi possível proceder aos pagamentos devidos até ao final do dia 5 de Janeiro, pagamentos que foram efectuados logo no dia útil imediatamente seguinte (dia 08.01.2007).

As únicas excepções aos referidos pagamentos foram aqueles três que tinham que ser efectuados através de cheque, os quais, estando obrigados à aposição de duas assinaturas, só puderam ser efectuados mais tarde, em virtude de impedimento dos membros do então Conselho de Administração, para além de, no caso do pagamento da parte das coimas que reverte a favor do Estado, ter havido um atraso na recepção nos serviços dos extractos bancários que permitiam o apuramento dos montantes cobrados.

Quanto à inclusão na reconciliação bancária dos valores pagos no período complementar de gerência, bem como o depósito da liquidação do fundo de maneo - efectuado dentro do prazo legalmente admitido para o efeito, previsto no n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março -, porque se referem a operações do ano de 2006, parece-nos que só poderiam constar dos valores a reconciliar, sob pena destes não coincidirem com o saldo contabilístico (cfr. Mod. TC 1999.001 que constitui o Anexo IV à Instrução n.º 1/2004-2.ª S do TC, publicada em 14 de Janeiro, em DR, II Série).

O mesmo é válido relativamente às diferenças entre despesas processadas e pagamentos efectuados, nos montantes, respectivamente, de € 46,55 e de € 222,79, tratando-se de situações pontuais não identificáveis facilmente e que só após algum tempo e trabalho exaustivo era possível solucionar, mas que obrigatoriamente teriam que figurar na reconciliação contabilística, sob pena de esta não estar correcta.

Reconhecendo a incorrecção contabilística e a eventual não obediência ao princípio da anuidade patente nas operações referidas no relato desse douto Tribunal, não pode este Instituto deixar de referir, uma vez mais, que, subjacente à sua actuação, não esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização, regendo-se, antes, por critérios que julgou eficientes e não lesivos de qualquer princípio.

## **Ponto 20 das Conclusões – Resultado das verificações nas áreas da arrecadação das receitas e da realização da despesa**

Desde o início de funções como gestores do Instituto que, de forma inovadora, foi dado corpo a novas metodologias de trabalho, mediante a adopção de métodos de gestão participada, tendo em vista a promoção de boas condições de trabalho, satisfação dos trabalhadores, estreitamento de relações laborais, motivação e envolvimento na prossecução dos objectivos da Organização, aspectos considerados fundamentais para a coesão do grupo e para a produtividade geral.

Tais metodologias passaram, e passam, nomeadamente, pela realização de reuniões periódicas entre o, então, Conselho de Administração e os dirigentes, dirigentes entre si e, bem assim, reuniões gerais, pelo menos anuais, nalguns casos semestrais com todos os colaboradores, para

partilha de informação, auscultação das sensibilidades, responsabilização e envolvimento de todos os meios humanos nos objectivos e missão do Instituto.

Esta política de gestão de meios humanos permitiu que, desde 2002, se tenha procedido a sucessivos reajustamentos orgânicos, de forma a, com os meios disponíveis (tendencialmente decrescentes, por força de aposentações e desvinculações), fosse sempre melhorado o desempenho e garantidas respostas céleres e eficazes às atribuições cometidas.

Inerente ao reajustamento orgânico, esteve uma racionalização dos meios humanos, através da sua movimentação entre unidades orgânicas, referindo-se, a título de exemplo, a implementação, em Novembro de 2002, do Departamento de Inspeção e da Direcção de Análise de Mercados, que, até aí, apesar de estarem estatutariamente previstos, não existiam de facto. A mobilidade interna verificada implicou a libertação de meios humanos por parte de umas unidades orgânicas em benefício de outras, com conseqüente acréscimo de trabalho para as primeiras, tendo a forma como o processo decorreu demonstrado um forte espírito de equipa, brio profissional, capacidade de adaptação à mudança e identificação dos trabalhadores com o espírito de missão da Organização.

Foi neste quadro e à semelhança de práticas idênticas de outros organismos públicos, que foi entendido, em Dezembro de 2006, ter um jantar de confraternização, na sequência de mais uma reunião plenária, onde foi feito o balanço das actividades do ano, apresentados os projectos futuros, designadamente a reestruturação do Instituto que se avizinhava, e debatidas ampla e abertamente todas e quaisquer questões do foro interno ou com reflexos no exterior.

Acresce ainda, em complemento do que fica dito, que o Instituto desde sempre teve superávit e a despesa em apreço significou 0,35% do total da despesa com aquisição de bens e serviços do ano em causa.

Tudo isto aconteceu em clima de cooperação entre os trabalhadores e de profunda coesão entre o Conselho Directivo e todos os colaboradores, patente no quadro infra, em que se verifica que a receita por trabalhador tem aumentado de forma inequívoca, facto a que o, então, Conselho de Administração não podia ficar indiferente, tendo, pois, deliberado premiar simbolicamente o esforço de todos os seus colaboradores.

	<b>receita per capita</b>	<b>variação</b>
2005	€ 86.898	-
2006	€ 89.023	2,4%
2007	€ 92.278	3,7%

Mais cumpre referir que, à data da realização das despesas em apreço, já, no âmbito da implementação do PRACE, o anteprojecto da lei orgânica do InCI, I.P. se encontrava a ser discutido, tornando-se evidente a consagração legal deste tipo de políticas de gestão de pessoal, hoje expressamente prevista na al. e) do n.º 4 do artigo 5.º do DL 144/2007, de 27 de Abril, actual Lei Orgânica do Instituto, competindo ao Conselho Directivo a promoção do "(...) *desenvolvimento de competências para a melhoria do desempenho profissional, bem como fomentar a motivação dos trabalhadores e a coesão da equipa, com vista à melhor prossecução dos objectivos, atribuições e missão do InCI, I.P.*", o que, salvo melhor opinião, legitima a tomada de decisões desta natureza.

Em caso algum se quis, pois, violar a lei, antes pretendeu-se aplicar os mais modernos conceitos de gestão, na certeza de que o gesto efectuado conheceu um alto retorno para o Instituto, para os cidadãos e para as empresas.

Tem, ainda, este Conselho a convicção que, na realização da despesa em apreço, observou os princípios exigidos para a despesa pública, na medida em que a sujeitou a prévia autorização legal, à necessária inscrição orçamental, cabimentação e adequada classificação e verificou da sua eficiência e eficácia [*vide 1.º parágrafo da pág. 212 de "A Lei de Enquadramento Orçamental", anotada e comentada por Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins e Maria d'Oliveira Martins, Almedina, Setembro 2007: "A realização de uma despesa pública pressupõe a verificação da conformidade legal (prévia autorização legal); a regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento, adequada classificação (...)), eficiência (obter o máximo rendimento do que se gastou) e eficácia (atingir os objectivos fixados)"]].*

### **Recomendações 11 e 12**

Tomamos boa nota da recomendação sobre esta matéria, sendo aspectos a contemplar na actualização dos manuais de procedimentos do Instituto, não obstante desencadear-se, desde já, procedimentos formais adequados e mecanismos que agilizem e minimizem os circuitos e, consequentemente, os tempos.

### **Ponto 21 das Conclusões e Recomendação 14 – Coimas que revertem para os cofres do Estado**

Toma-se boa nota das recomendações efectuadas e serão implementados os procedimentos necessários ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelo disposto no artigo 5.º do Decreto com força de lei n.º 18526 de 28 de Junho de 1930 (entrega até ao dia 10 do mês seguinte ao da cobrança).

### **Pontos 25 a 28 das Conclusões e Recomendação 15 - Contas de Gerência**

As referências já anteriormente feitas às deficiências da aplicação financeira, bem como as relativas à ausência de competências técnicas na área de contabilidade dentro do Instituto, justificam as deficiências presentes nas contas de gerência dos períodos em referência.

Não podemos, no entanto, deixar de realçar que, ao terceiro ano de prestação de contas em sistema POCP, a certificação legal de contas retira a reserva que sobre as anteriores tinha recaído, denotando o esforço efectuado para o aperfeiçoamento do sistema e da técnica contabilística.

Acresce que, no ano de 2007, algumas das incorrecções apontadas a peças contabilísticas, no relato a que nos reportamos, já foram corrigidas (ex.: mapa de fluxos de caixa).

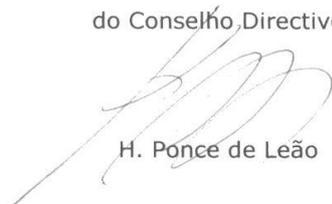
Para além de serem desencadeados o quanto antes os melhores esforços para dar cumprimento a todas as recomendações constantes do relato, que se reputam como muito importantes, o respeito integral pelo POCP e pelas instruções do Tribunal de Contas para a contabilização e a prestação de contas serão um objectivo prioritário a atingir por este Instituto.

### **Conclusão**

Em face de todo o exposto e, sem prejuízo de se reconhecer a ocorrência, embora de forma não intencional ou negligente, das desconformidades apontadas na auditoria financeira em assunto, cuja imediata correcção e implementação de procedimentos para garantia da sua não repetição no futuro se assegurará, reitera-se que este Instituto sempre pretendeu pautar a sua conduta pelo estrito cumprimento da lei e de acordo com as melhores práticas de gestão, realçando-se, além do mais, que, das referidas desconformidades, não resultou qualquer prejuízo para o Instituto, para o Erário Público ou, em geral, para o Estado.

O Presidente

do Conselho Directivo



H. Ponce de Leão

Em mão

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 10 de Novembro de 2008

**V/ Ref.:** Proc. n.º 12/08 – Audit DA III.1

**Assunto:** Auditoria financeira ao InCI, I.P. – Gerência de 2006

Teresa Maria Barbosa Azevedo, notificada do relato elaborado no âmbito do processo n.º 12/08-AUDIT, referente à auditoria financeira realizada por essa Edilidade, vem, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na auditoria em epigrafe e retratadas no anexo I do relato, apresentar nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, nos termos e com os fundamentos que seguem:

As irregularidades apontadas no referido relato, susceptíveis de gerar uma eventual responsabilidade financeira para a ora signatária, individualmente considerada, tiveram por base a auditoria realizada aos exercícios de 2005 a 2007, na qual foi especificamente, objecto de análise a conta de gerência do ano de 2006.

#### **1. Enquadramento:**

- 1.1. No período em análise, desde 11 de Novembro de 2002 até 31 de Julho de 2007, a estrutura orgânica do Instituto era a constante do organograma, que se anexa e, as competências da signatária, as correspondentes às de chefe de departamento financeiro, constantes a pag. 13 da Estrutura Orgânica do IMOPPI, aprovada pelo Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas em 14 de Maio de 2003, na dependência da Direcção Financeira;
- 1.2. Em 1 de Março de 2003, acumula as funções de chefe de departamento de recursos humanos, data da demissão do anterior titular. DGTIC 10 11'08 21865



- 1.3. A 17 de Maio de 2006, por aposentação, o lugar de director administrativo e financeiro fica vago e não é nomeado novo titular;
- 1.4. Por, e a pedido do Conselho Directivo do InCI, I.P., a signatária ter sido chamada a pronunciar-se no contraditório institucional, na parte em que lhe competia, remeteria para o mesmo, a análise factual e resumida nas conclusões contidas no mesmo, porquanto na esfera da sua competência sempre agiu com a maior das diligências, sentido do dever e na convicção do cumprimento da lei, executando as suas funções tendo como valor máximo o serviço público e a economia, eficiência e eficácia na cobrança e dispêndio dos dinheiros públicos.

## **2. Das eventuais infracções financeiras:**

### **2.1. Unidade de Tesouraria**

Importa informar que, o então IMOPPI, aquando da publicação do Decreto Lei nº 191/99, de 5 de Junho, porque a sua lei orgânica e a lei que regula a principal actividade da sua competência, tinha entrado em vigor e estavam em fase de implementação, tentou, junto da então Direcção Geral do Tesouro, integrar o projecto DUC, e como tal inerentemente a rede de entidades cobradoras do Banco do Tesouro. Foi na altura informado, e em reuniões posteriores nos anos seguintes (designadamente em 2004 e 2005) que a situação se mantinha – a prioridade da integração no sistema seria os impostos e serviços integrados, com receitas próprias. No entanto, e à cautela, projectou o seu modelo de guia de cobrança de receita com base no modelo aprovado para o DUC (veja-se o modelo guia de cobrança em vigor neste Instituto desde 1999).

Incapacitados de integrar o sistema de “pagamentos ao estado”, o instituto teve que recorrer e/ou manter contratos de cobrança com entidades cujos serviços e rede de cobertura assegurasse uma eficaz cobrança das receitas, com o menor custo e rapidez, por forma a prestar um serviço eficiente aos agentes económicos regulados. O resultado dessa cobrança teria de ser direccionado para as contas abertas na Caixa Geral de Depósitos, pois à data não foi possível estabelecer os referidos contratos “pagamento ao estado”.

Por outro lado, o Banco do Tesouro não assegurava muitos dos serviços bancários necessários ao funcionamento normal de qualquer organização e do instituto em particular. Essa limitação era também patente na fase dos pagamentos pois, à data, os serviços de débito em conta e os de associação de pagamentos a cartão multibanco (via verde e estacionamento) eram inexistentes, e outros serviços, por serem morosos e demorados, inviabilizavam a sua concretização através do banco oficial, o que levava o instituto a manter uma conta na CGD para efectuar tais movimentos.

 2

Acresce informar que as orientações transmitidas à unidade orgânica responsável pela gestão de tesouraria eram no sentido de manter o mínimo de disponibilidades fora do Banco do Tesouro, designadamente através de transferências mais frequentes nos meses de maior cobrança de receita (os três primeiros meses do ano).

Tal é patente porquanto a percentagem de disponibilidades fora do ICGT não é, no período em análise, superior a 3,4%, quando referida a 31 de Dezembro, e as transferências para o Tesouro ocorrem nos primeiros dias do mês seguinte.

## **2.2. Período complementar para o pagamento de despesa e princípio da anuidade**

Tal como referido no contraditório, o departamento financeiro procedeu ao processamento e envio para autorização atempadamente de toda a documentação necessária ao pagamento durante o período de gerência legalmente admitido.

Efectuando-se quase toda a totalidade dos pagamentos pelo homebanking, provavelmente por congestionamento de acesso ao sistema de pagamentos, não foi possível emitir os meios de pagamentos devidos, pela unidade orgânica competente, (veja-se as competências constantes a pág. 16 da citada estrutura orgânica), até ao final do dia 5 de Janeiro, meios esses que foram emitidos logo no dia útil imediatamente seguinte (dia 08.01.2007).

Igualmente, a substituição da aplicação da própria aplicação de contabilidade, que no ano de 2006, era o primeiro ano que funcionava, nos lançamentos do período complementar de gerência gerou erros e levou à anulação de movimentos e a novos lançamentos.

Reconhecendo-se a incorrecção contabilística e a eventual não obediência ao princípio da anuidade patente nas operações referidas no relato desse douto Tribunal, não pode a signatária deixar de referir, uma vez mais, que, subjacente à sua actuação, não esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização, agindo talvez, com menos cuidado na conferência que lhe competia, justificado pela confiança que a empresa contratada nos merecia, tanto mais, que este era um aspecto para o qual se tinha chamado a atenção aquando da sua contratação.

## **2.3. Realização de despesas sem suporte legal**

Nos termos da Estrutura Orgânica do IMOPPI, em vigor à data dos factos cuja eventual responsabilidade é imputada à signatária, a competência para a "contratação", nos termos da legislação em vigor, competia ao Sector de Aprovisionamento, Património e Economato – SAPE.



Na esfera do Departamento Financeiro e nas subunidades orgânicas do mesmo, as competências centravam-se entre outras, na óptica do controlo e execução orçamental, contabilização, processamento e liquidação de despesas, elaboração, organização e prestação de contas, controlar e assegurar a cobrança de recitas, efectuar o pagamento das despesas e gerir as disponibilidades financeiras do instituto.

Assim, para as despesas em apreço, perante uma proposta de aquisição emanada do sector competente, o departamento financeiro verificou da disponibilidade orçamental e deu informação de cabimento prévio, na rubrica respectiva e, após a competente aprovação, processou as respectivas facturas e procedeu ao seu pagamento. Importa informar, serem usuais reuniões gerais de colaboradores, no final do ano, para balanço da actividade e apresentação dos objectivos para o ano seguinte, sendo também comum, haver no final um jantar.

### **3. Conclusão**

À luz da estrutura orgânica vigente no período em análise, o organograma do instituto desenvolvia-se segundo seis graus de chefia. Directamente dependente do Conselho de Administração, a Direcção Administrativa e Financeira, compreendia dois departamentos de nível I, o Departamento de Entidades Externas e o Departamento Financeiro. Do Departamento Financeiro, dependiam dois departamentos de nível III e um Sector de nível II, a saber, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Contabilidade e Sector de Tesouraria.

De notar que os titulares dos cargos, pertenciam todos ao grupo de pessoal dirigente e, eram nomeados e enquadrados na estatuto remuneratório correspondente, do Regulamento de Carreiras Disciplinar e Retributivo do IMOPPI.

Não obstante, a signatária se pronunciou sobre as eventuais infracções financeiras que lhe são imputadas, no próprio anexo I do relato, ao citar-se a signatária como eventual responsável, tal é feito na qualidade de chefe de departamento financeiro, departamento esse com competências de coordenação, controlo e gestão das áreas funcionais do departamento (departamento de recursos humanos, departamento de contabilidade e sector de tesouraria), fazendo depois referência a competências específicas de unidades orgânicas de nível inferior.

Igualmente, refira-se que a ora signatária dependia, nessa data, de um Director Administrativo e Financeiro (até 17 de Maio de 2006, data da aposentação do titular do cargo).

 4

A signatária possui 18 anos de experiência na área e trabalhava com a grande maioria dos colaboradores das unidades orgânicas há mais de 10 anos e o trabalho da empresa de contabilidade contratada oferecia garantias de qualidade.

Nesta conformidade, não querendo no entanto deixar de referir que se alguma responsabilidade lhe possa ser imputada, ela só não resultará da intenção do não cumprimento escrupuloso das normas legais, antes resultam de situações factuais, não imputáveis à signatária ou quando muito, ser produto de menor atenção, na coordenação dos trabalhos.

Anexo:

Cópia do of. nº 2653-SEOP/XV, de 15-05-03, e respectivos anexos, com a aprovação da Estrutura Orgânica do IMOPPI



Teresa Azevedo



Por Protocolo

10.NOV 08 38878 -

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 10 de Novembro de 2008

N/ Referência: *Contraditório\_TC* Processo: *n.º 12/08-AUDIT* V/ Referência: *Proc. n.º 12/08 – Audit DA III.1*

**Assunto:** Auditoria financeira ao InCI, I.P. – Gerência de 2006

Filipe António Alves da Silva, Vogal do Conselho Directivo do InCI, I.P., tendo sido notificado, por protocolo, em 27.10.2008, através do ofício n.º 17340, do relato elaborado no âmbito do processo n.º 12/08-AUDIT, referente à auditoria financeira realizada por essa Edilidade, vem, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na auditoria em epígrafe e retratadas no anexo I do relato, ao abrigo e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, nos termos e com os fundamentos que seguem:

1. Tendo acompanhado os trabalhos de apreciação e resposta ao relato, por parte do Instituto, remetido a esse douto Tribunal através do ofício n.º 38774, de 7.11.2008, subscrevem-se os termos em que o mesmo foi elaborado e apresentado, termos que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.

2. Não obstante, em aditamento a todo o exposto, importa ainda referir o seguinte:

**Disponibilidades – Regime de Tesouraria do Estado – Unidade de Tesouraria**

O ora signatário, não tendo na sua alçada a área financeira do Instituto, desconhecia, até agora, o montante das quantias depositadas no final de cada ano em contas tituladas fora do Banco do



g

Nota: Ao entregar qualquer documentação deverá mencionar o número de título/alvará/licença.

Tesouro, tal como desconhecia e desconhece as decisões e os procedimentos internos de controlo e de processamento das operações contabilísticas, bancárias, financeira e fiscais do Instituto.

Sem prejuízo do referido, é certo que não desconhecia a existência de contas bancárias do Instituto junto da Caixa Geral de Depósitos (CGD), cuja manutenção, como melhor resulta da exposição apresentada em sede de contraditório pelo Instituto, deveu-se, tanto quanto sabe, exclusivamente, ao facto de a Banca do Tesouro, à data, não oferecer, com as mesmas condições de eficiência que a Banca Comercial, todos os serviços e funcionalidades que a CGD disponibilizava e de que o InCI, I.P. carecia na realização das suas operações, quer por não os disponibilizar de todo, quer pela adesão aos serviços e funcionalidades que estavam disponíveis implicar para o Instituto encargos burocráticos e financeiros substancialmente superiores aos já suportados.

Nessa medida, estava o signatário convicto de que não havia qualquer incumprimento, uma vez que estavam asseguradas condições de maior eficiência para o Instituto, delas não resultando qualquer prejuízo para o Estado ou para as contas públicas.

#### **Disponibilidades – Período complementar para o pagamento de despesa e Princípio da anualidade**

Uma vez mais cumpre evidenciar que o signatário não tinha, nem nunca teve, o pelouro da área financeira, pelo que nunca acompanhou o processamento das operações contabilísticas e/ou financeiras.

É, não obstante, de realçar que, subjacente à sua actuação enquanto gestor público, jamais esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização.

Tanto assim é que apoiou a contratação, em meados de 2004, de uma empresa da especialidade, para, entre outros aspectos, ser assegurada a elaboração da contabilidade do Instituto por especialistas na matéria, aos quais incumbia contratualmente, para além de eticamente, a observância das normas legais aplicáveis.

Assim, o signatário sempre confiou que a empresa, com a autonomia própria de um prestador de serviços, executava os serviços com correcção, isenção, rigor contabilístico e observância das normas legais.

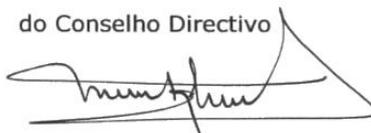
3. Em conclusão, reforça-se que, em todos os actos em que teve interferência, o signatário procurou fazer uma interpretação correcta da lei e associar um exercício prudente, enquanto gestor e responsável por dinheiros públicos, à máxima valorização do interesse público, sempre com a clara

noção de que tal não seria possível sem o envolvimento, responsabilização e motivação dos meios humanos do Instituto.

Prevaleço-me da ocasião para apresentar a V. Exas. os mais respeitosos cumprimentos,

O Vogal

do Conselho Directivo



Filipe Alves da Silva

Registada com A.R.

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 10 de Novembro de 2008

*Processo: n.º 12/08-AUDIT V/ Referência: Proc. n.º 12/08 – Audit  
DA III.1*

**Assunto:** Auditoria financeira ao InCI, I.P. – Gerência de 2006

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Cláudia Alexandra Pereira Assis de Almeida, Vogal do Conselho Directivo do InCI, I.P., tendo sido notificada do relato elaborado no âmbito do processo n.º 12/08-AUDIT, referente à auditoria financeira realizada por esse Tribunal, vem, ao abrigo e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, nos termos e com os fundamentos que seguem:

1. Para além dos demais elementos já trazidos aos autos, importa ainda referir o seguinte:

**Disponibilidades – Regime de Tesouraria do Estado – Unidade de Tesouraria**

A ora signatária, não tendo na sua alçada a área financeira do Instituto, desconhecia, até agora, o montante das quantias depositadas no final de cada ano em contas tituladas fora do Banco do Tesouro, tal como desconhecia e desconhece as decisões e os procedimentos internos de controlo e de processamento das operações contabilísticas, bancárias, financeira e fiscais do Instituto.

Acresce que no final do ano de 2006 e princípio de 2007 a signatária esteve ausente do Instituto, por motivo de doença, na sequência de uma operação cirúrgica a que foi submetida, pelo que também, por essa razão, não teve qualquer intervenção nos factos a que se refere o relato reportados a 31.12.2006.

DTTC 11 11'08 21954

Sem prejuízo do referido, nunca teve a signatária conhecimento de que houvesse qualquer incumprimento, e nunca foi a signatária alertada para a existência de qualquer incumprimento.

**Disponibilidades – Período complementar para o pagamento de despesa e Princípio da anualidade**

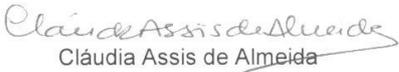
Uma vez mais cumpre evidenciar que por não ter o pelouro da área financeira, bem como, por ter estado doente no final de 2006 e início de 2007, não acompanhou o processamento das operações bancárias, contabilísticas e/ou financeiras de final de ano de 2006 e princípio de 2007.

É, não obstante, de realçar que, como princípio e regra geral subjacente à sua actuação enquanto gestora público, jamais esteve qualquer intenção de não cumprir as regras legais e de boa contabilização, sendo certo que, como referido antes, nunca teve o pelouro da área financeira, nem teve conhecimento nem foi alertada para a existência de qualquer incumprimento.

**2. Cumpre ainda ressaltar que a signatária é vogal do Conselho Directivo do InCI, I.P. desde Fevereiro de 2006, e desconhecia, até ao presente, o conteúdo das recomendações do relatório n.º 5/DSAudi/2003, referente a uma auditoria da DGO, a qual teve lugar em momento muito anterior ao da sua tomada de posse e início de funções no Instituto, sendo certo que nunca foi colocada ao corrente do teor dessas recomendações.**

3. Pode afirmar, inequivocamente que, em todos os actos em que teve interferência, a signatária sempre procurou fazer uma interpretação correcta da lei, com o objectivo da prossecução do interesse público.

Com os melhores cumprimentos,

  
Cláudia Assis de Almeida



10.NOV 08 33881 -

Registada com A.R.

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 10 de Novembro de 2008

N/ Referência: *Contraditório\_TC* Processo: *n.º 12/08-AUDIT* V/ Referência: *Proc. n.º 12/08 – Audit DA III.1*

**Assunto:** Auditoria financeira ao InCI, I.P. – Gerência de 2006

Hipólito António Pinto Ponce de Leão, Presidente do Conselho Directivo do InCI, I.P., tendo sido notificado do relato elaborado no âmbito do processo n.º 12/08-AUDIT, referente à auditoria financeira realizada por essa Edilidade, vem, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na auditoria em epígrafe e retratadas no anexo I do relato, ao abrigo e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, nos termos e com os fundamentos que seguem:

1. Tendo acompanhado os trabalhos de apreciação e subscrito, enquanto presidente do Instituto, a resposta do InCI, I.P. ao relato, remetida a esse douto Tribunal através do ofício n.º 38774, de 7.11.2008, subscrevem-se os termos da mesma, agora a título pessoal, termos que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.

2. Em aditamento a todo o exposto, importa ainda referir que o ora signatário tem e tinha, no período em análise na presente auditoria, na sua alçada, o pelouro da área financeira do Instituto.

No exercício das suas competências e no âmbito da sua responsabilidade, sempre o signatário procurou actuar na estrita obediência da lei e de acordo com as melhores práticas de gestão, perseguindo critérios de economia, eficácia e eficiência, visando a defesa do interesse público.

Sede  
Av. Júlio Dinis, 11 - 1069-010 Lisboa T. 351 21 794 67 00 F. 351 21 794 67 90  
Linha de Atendimento 707 201 020 www.inci.pt - geral@inci.pt  
NIPC 504 739 506

Nota: Ao entregar qualquer documentação deverá mencionar o número de título/alvará/licença.

Ao longo dos tempos foi dando, sempre que necessário ou solicitado, directivas aos serviços no sentido da escolha de opções e procedimentos que melhor se adequassem ao cumprimento das obrigações legais do Instituto.

Nesse âmbito, divulgou internamente o relatório da DGO a que se refere o relato desse douto Tribunal, tendo em vista a correcção das desconformidades no mesmo identificadas.

Acresce que, tal como melhor consta da resposta do Instituto ao relato em análise, poucos meses depois do conhecimento das recomendações da DGO, a então chefe do Departamento de Contabilidade deixou o Instituto, por razões de ordem pessoal, e foi decidido contratar os serviços de contabilidade a uma empresa da especialidade, à qual foi dado igualmente conhecimento das recomendações da DGO, com uma especial chamada de atenção para a necessidade do respectivo cumprimento.

#### **Disponibilidades – Regime de Tesouraria do Estado – Unidade de Tesouraria**

A manutenção de contas bancárias do Instituto junto da Caixa Geral de Depósitos (CGD), como melhor resulta da exposição apresentada em sede de contraditório do Instituto, deveu-se, somente, ao facto de a Banca do Tesouro, à data, não oferecer, com as mesmas condições de eficiência que a Banca Comercial, todos os serviços e funcionalidades que a CGD disponibilizava e de que o InCI, I.P. carecia na realização das suas operações, quer por não os disponibilizar de todo, quer pela adesão aos serviços e funcionalidades que estavam disponíveis implicar, para o Instituto, encargos burocráticos e financeiros substancialmente superiores aos já suportados.

O Instituto tinha, fora da Banca do Tesouro, exclusivamente as contas necessárias ao seu normal e eficiente funcionamento, estando, além do mais, definidas transferências regulares para a Banca do Tesouro, de forma a não deixar acumular grandes quantias na banca comercial.

Assim, estava o signatário convicto de que não havia qualquer incumprimento, uma vez que estavam asseguradas condições de maior eficiência para o Instituto, delas não resultando qualquer prejuízo para o Estado ou para as contas públicas.

#### **Disponibilidades – Período complementar para o pagamento de despesa e Princípio da anualidade**

Não obstante o signatário ter, no período em análise, o pelouro da área financeira, não procedia, de facto, à verificação dos documentos contabilísticos que suportaram as operações contabilísticas a que se refere o douto relato.

Estando as mesmas a cargo da referida empresa, a quem incumbia, como mencionado, contratual e eticamente, a observância das normas legais aplicáveis e estando a mesma ciente das recomendações da DGO, o signatário sempre confiou que a empresa, com a autonomia própria de um prestador de serviços, executava os serviços com correcção, isenção, rigor contabilístico e observância das normas legais.

O signatário pensava, pois, que já estavam a ser cumpridos os formalismos e as boas regras contabilísticas aplicáveis, ignorando em absoluto, até ao presente, o incumprimento ora imputado, podendo-lhe, quando muito, ser-lhe imputada a culpa de ter agido de boa fé, no relacionamento de confiança que estabeleceu com a já identificada empresa.

3. Em face do exposto e reconhecendo as incorrecções contabilísticas e o eventual desrespeito, reitera-se, não consciente e muito menos intencional, de normas legais, patente nas operações referidas no relato desse douto Tribunal, o signatário diligenciará, enquanto responsável máximo do Instituto, com o pelouro da área financeira, no sentido da sua imediata correcção.

4. Em conclusão, reforça-se que, subjacente à sua actuação enquanto gestor público e responsável pelo pelouro financeiro, jamais esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização e que, em todos os seus actos, o signatário procurou fazer uma interpretação correcta da lei e associar um exercício prudente à máxima valorização do interesse público, sempre com a clara noção de que tal não seria possível sem o envolvimento, responsabilização e motivação dos meios humanos do Instituto.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente  
do Conselho Directivo

H. Ponce de Leão

DGTC 11 11'08 21959