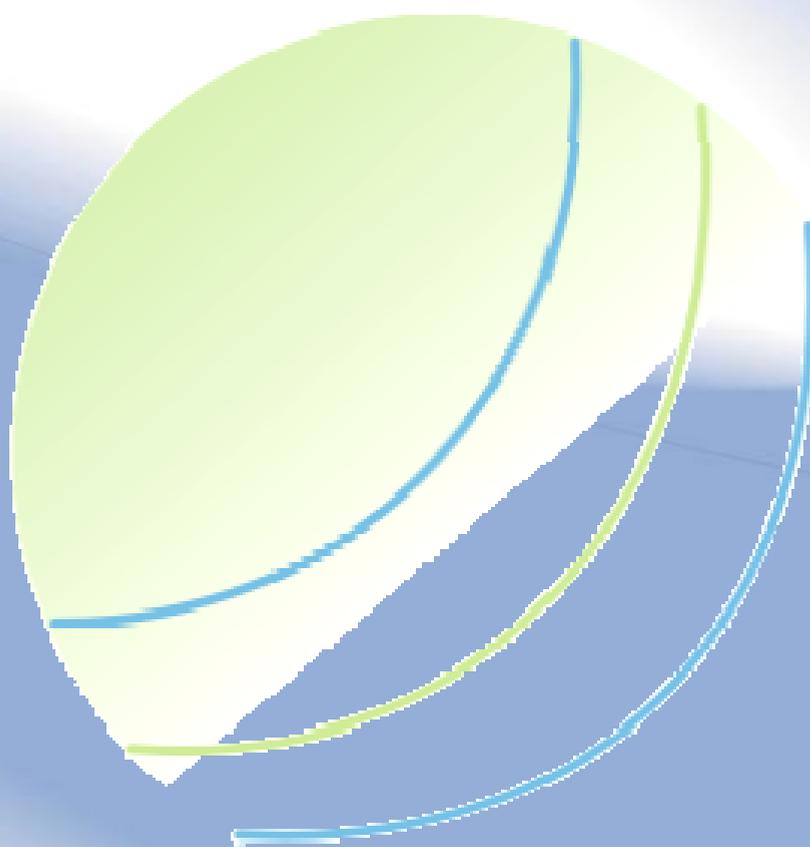




Tribunal de Contas

*Auditoria Financeira ao Gabinete de Planejamento
Estratégico e Relações Internacionais*

- Gerência de 2010 -



**Relatório
Outubro de 2012**



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 01/12 – AUDIT

**Auditoria Financeira ao Gabinete de Planeamento Estratégico e
Relações Internacionais - Gerência de 2010**

Relatório

Outubro de 2012

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL.....	2
ÍNDICE DE QUADROS	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS	3
ÍNDICE DE FIGURAS	3
SIGLAS	4
FICHA TÉCNICA	6
1 – SUMÁRIO	7
1.1 – CONCLUSÕES.....	7
1.2 – RECOMENDAÇÕES	10
2 – INTRODUÇÃO.....	11
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS.....	11
2.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	11
2.3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	12
2.4 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DO GPERI.....	12
2.4.1 – <i>Natureza</i>	12
2.4.2 – <i>Missão e Atribuições</i>	13
2.4.3 – <i>Órgãos e organograma</i>	14
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
3 – PARTE EXPOSITIVA	17
3.1 – CONTROLO INTERNO.....	17
3.1.1 – <i>Organização geral</i>	18
3.1.2 – <i>Regime financeiro e sistema contabilístico</i>	18
3.1.3 – <i>Disponibilidades</i>	19
3.1.4 – <i>Imobilizado / património</i>	20
3.1.5 – <i>Aquisição de bens e serviços correntes e de capital</i>	21
3.1.6 – <i>Recursos humanos</i>	21
3.1.7 – <i>Gestão documental</i>	22
3.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	22
3.2.1 – <i>Evolução da execução orçamental no período 2008 / 2010</i>	22
3.2.2 – <i>Receita</i>	23
3.2.3 – <i>Despesa</i>	24
3.3 – FUNDO DE MANEIO	29
3.4 – CONTAS E RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS	30
3.5 – LEGALIDADE E REGULARIDADE DE OPERAÇÕES DE DESPESA	32
3.6 – CONTAS DE GERÊNCIA	37
3.6.1 – <i>Demonstração numérica da gerência</i>	38
3.6.2 – <i>Juízo sobre as contas</i>	39
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
5 – EMOLUMENTOS	39
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	39
ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS.....	41
ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	42
ANEXO III – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	43



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro n.º 1 – Projetos do PIDDAC selecionados.....	12
Quadro n.º 2 - Estrutura do quadro de pessoal	21
Quadro n.º 3 - Evolução da execução orçamental no período 2008-2010.....	22
Quadro n.º 4 – Dotações orçamentais afetas ao GPERI (2008-2010).....	24
Quadro n.º 5 - Estrutura da despesa de funcionamento e de cooperação no período 2008-2010	25
Quadro n.º 6 - Despesas do PIDDAC no período 2008-2010.....	27
Quadro n.º 7 - Despesas dos projetos por classificação económica.....	29
Quadro n.º 8 - Saldos das contas bancárias do GPERI.....	31
Quadro n.º 9 – Contratos constantes da amostra	33
Quadro n.º 10 – Demonstração numérica das gerências de 2010	38

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1 – Recursos humanos por carreiras em 31/12/2010.....	21
Gráfico n.º 2 - Evolução da execução orçamental (2008 – 2010).....	23
Gráfico n.º 3 – Financiamento da despesa – 2010.....	24
Gráfico n.º 4 – Estrutura da despesa em 2010	25
Gráfico n.º 5 – Despesa de funcionamento por agrupamento económico em 2010.....	26
Gráfico n.º 6 – Despesa do PIDDAC por agrupamento económico	27

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º 1 – Organograma do GPERI.....	15
--	----

SIGLAS

Siglas	Denominação
AA	Auditoria Ambiental
AMTL	Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE
APA	Administração do Porto de Aveiro
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA
APFF	Administração do Porto da Figueira da Foz, SA
APL	Administração do Porto de Lisboa, SA
APS	Administração do Porto de Sines, SA
APSS	Autoridade Portuária de Setúbal e Sesimbra, SA
APVC	Autoridade Portuária de Viana do Castelo, SA
AQ	Acordo Quadro
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CP	Comboios de Portugal, SA
CT	Código de Trabalho
DAAE	Divisão de Análise e Acompanhamento Empresarial
DAG	Divisão de Apoio à gestão
DEGI	Divisão de Estudos e Gestão da Informação
DGO	Direção-geral do Orçamento
DPCI	Divisão de Programação e Controlo de Investimentos
DRICE	Divisão de Relações Internacionais e Cooperação Externa
DSA	Direção de Serviços de Ambiente
DSAEP	Direção de Serviços de Acompanhamento de Empresas e Parcerias Público-Privadas
DSAERI	Direção de Serviços de Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DSEPE	Direção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico
DSPA	Direção de Serviços de Programação e Acompanhamento do Investimento
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GAERE	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Exteriores
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GMOPTC	Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
GPRI	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
GSEAOPC	Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações
GSET	Global Serviços e Engenharia Total Unipessoal, Lda
IGAP	Inspeção-Geral da Administração Pública
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LVCR	Lei de Vinculação de Carreiras e Remunerações



Tribunal de Contas

Siglas	Denominação
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
ML	Metropolitano de Lisboa
MM	Metro Mondego, S.A.
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
MP	Metropolitano do Porto, S.A.
MST	Metro Sul do Tejo, S.A.
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reforma da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RAVE	Rede de Alta Velocidade
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SG	Secretaria-geral
SG-MOPTC	Secretaria-geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação para a Gestão Orçamental
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
TC	Tribunal de Contas
UMC	Unidade de Compras Ministerial

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Ana Maria Silva Júlio Matos	Auditora Auditor	Licenciatura em Gestão de Empresas Licenciatura em Informática de Gestão
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação Coordenação Geral	António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 – SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade e exatidão das contas de gerência de 2010 do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

Controlo interno

1. O GPERI não dispõe de unidades com atribuição de funções de gestão nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos, jurídico-contencioso e de compras, sendo tais funções desempenhadas, em regime de apoio técnico-administrativo partilhado, pela Secretaria-geral do ex-MOPTC. Neste contexto, em 2011, verificou-se que não existia segregação de funções entre a contabilidade e os pagamentos, devido à falta de recursos (**cf. ponto 3.1.1**).
2. O Gabinete não dispõe de código de conduta ou de ética nem regulamentos de procedimentos e de controlo interno (**cf. ponto 3.1.1**).
3. As contas de gerência foram apresentadas de acordo com as Instruções do Tribunal de Contas n.º 2/97, 2.ª Secção. As operações de contabilização encontram-se centralizadas e eram da responsabilidade da Secretaria-geral do ex-MOPTC no âmbito dos serviços partilhados, não estando, no entanto, estabelecidas em nenhum documento, designadamente em protocolo, as funções e responsabilidades de cada uma das entidades (**cf. ponto 3.1.2**).
4. O Gabinete não procedeu à inventariação dos bens do imobilizado resultante da fusão dos três organismos que lhe deram origem, de acordo com as instruções regulamentadoras do CIBE. A informação relativa ao inventário encontrava-se em atualização e residia numa folha de cálculo em Excel, com a descrição dos bens e a sua localização (**cf. ponto 3.1.4**).

Execução orçamental

5. A execução do orçamento de funcionamento no período de 2008 a 2010 revela ligeiras reduções sucessivas, verificando-se em 2010 menos 0,4% do que no ano anterior (**cf. ponto 3.2.1**).
6. Relativamente ao PIDDAC (Capítulo 50), a execução regista uma redução significativa de 42,4% em 2010 face ao ano anterior. As taxas de execução em 2010, tendo em conta o orçamento disponível, apresentam-se elevadas tanto no funcionamento, com 88,6%, como no PIDDAC, com 83,1% (**cf. ponto 3.2.1**).
7. A receita global do GPERI decresceu nos últimos três anos, especialmente devido ao PIDDAC, situando-se em 2010 em menos 41,2% face ao ano anterior (**cf. ponto 3.2.2**).

8. Nas despesas de funcionamento destacam-se as “despesas com o pessoal” que registam um peso crescente, com 88,9% (€ 1.871.871,94) do total das despesas realizadas em 2010 (**cf. ponto 3.2.3**).
9. A despesa de investimento (PIDDAC) apresenta variações no triénio mais significativas no agrupamento “aquisição de bens e serviços”, com menos 76,5% em 2010 face ao ano anterior. No agrupamento “transferências de capital” verificou-se uma variação negativa de 42,6% em 2010, retratando uma redução substancial nos projetos executados pelas empresas (**cf. ponto 3.2.3**).
10. O controlo da execução física e o acompanhamento dos programas e projetos de investimento financiados pelo GPERI, com recursos públicos, consubstanciou-se apenas na análise da informação prestada trimestralmente pelos executores sobre as metas e os indicadores alcançados, não procedendo o Gabinete a outra qualquer diligência com vista à sua confirmação (**cf. ponto 3.2.3**).

Fundo de manei

11. As rubricas designadas no despacho de constituição do fundo de manei em 2010 não foram as adequadas à natureza das despesas que se enquadram no conceito deste fundo (**cf. ponto 3.3**).
12. No que respeita à utilização do fundo de manei, embora tenha sido respeitada a sua finalidade, pagamento de despesas de pequeno montante, as despesas por si suportadas não se enquadram, quanto à sua natureza, nas rubricas de classificação económica acima referidas (**cf. ponto 3.3**).
13. Relativamente ao fundo constituído em 30 de setembro de 2010, as despesas realizadas enquadram-se já nas rubricas previstas no respetivo despacho (**cf. ponto 3.3**).

Contas e reconciliações bancárias

14. Em 2010, devido à falta de recursos humanos, as reconciliações bancárias não foram efetuadas mensalmente pela Secretaria-geral, tendo, no entanto, sido efetuadas no final de cada gerência partida (**cf. ponto 3.4**).
15. Das reconciliações bancárias relativas à conta do IGCP n.º 1120013252 resulta que se encontram por regularizar os montantes de € 908,92, relativo à Caixa Geral de Aposentações, e de € 458,06, de reembolsos da UE (**cf. ponto 3.4**).

Aquisição de bens e serviços e despesas de investimento

16. No âmbito da aquisição de bens e serviços observou-se que quer o GPERI quer a SG do ex-MOPTC não possuíam alguns contratos, não sendo possível conhecer as vinculações resultantes dos respetivos clausulados (**cf. ponto 3.5**).
17. Em 2010 várias aquisições de bens e serviços não foram objeto de renovação formal, tendo sido efetuadas com as autorizações mensais de cada fatura por parte do dirigente máximo do serviço (**cf. ponto 3.5**).



18. A falta de documentos relativos a alguns processos de despesa (designadamente informações a fundamentarem e a proporem a autorização da despesa, respetivos despachos autorizadores e contratos escritos) dificulta, ou mesmo impossibilita, a apreciação da sua legalidade, eficiência e economia, tornando o processo pouco transparente (**cf. ponto 3.5**).
19. Em 2009 e em 2010 a aquisição de combustíveis rodoviários foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 772/2008, revista pela Portaria n.º 420/2009, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, uma vez que o GPERI, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a sua entrada em vigor (**cf. ponto 3.5**).
20. Não se obteve evidência da receção dos bens ou serviços adquiridos em 2010, tendo também, em cerca de 48% das despesas analisadas, sido dada autorização de despesa antes de a mesma ter sido cabimentada, em desconformidade com o legalmente estabelecido. O mesmo se verificou relativamente a despesas de dois projetos do PIDDAC (**cf. ponto 3.5**).

Juízo conclusivo sobre a conta

21. A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (**cf. ponto 3.6.2**).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

1) Ao Ministro da Economia e Emprego

Providenciar para que sejam instituídos procedimentos no sentido de ser exercido um efetivo acompanhamento e avaliação do investimento a cargo do MEE em matéria de obras públicas.

2) Ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais /organismo sucessor e à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego

- a) Definir, em documento escrito, os procedimentos relativos às funções e responsabilidades concretas de cada entidade no âmbito dos serviços partilhados;
- b) Proceder à inventariação dos bens do imobilizado, nos termos das instruções regulamentadoras do CIBE;
- c) Elaborar reconciliações bancárias com uma periodicidade mensal;
- d) Garantir que o cabimento das despesas seja efetuado previamente à respetiva autorização;
- e) Manter o arquivo sistemático e atualizado dos contratos em vigor;
- f) Documentar o processo de realização de despesa;
- g) Recorrer aos Acordos Quadro em vigor nas aquisições de bens e serviços ou, nos casos em que se justifique a dispensa, obter previamente autorização ministerial;
- h) Regularizar os montantes de € 908,92, relativo à Caixa Geral de Aposentações, e de € 458,06, respeitante a reembolsos da UE.

3) Ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais /organismo sucessor

- a) Proceder a um efetivo acompanhamento e avaliação dos investimentos a cargo do MEE em matéria de obras públicas;
- b) Providenciar para que sejam elaborados código de conduta ou de ética e regulamentos de procedimentos e de controlo interno;
- c) Documentar a efetiva receção e aceitação dos bens e serviços adquiridos.



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), realizou-se a presente auditoria financeira ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPERI), gerência de 2010.

O horizonte temporal da presente auditoria centrou-se no ano económico de 2010, tendo-se procedido ao alargamento do mesmo, em determinadas situações, com vista à perceção completa dos processos analisados.

A ação teve como objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade e exatidão das contas de gerência de 2010 do GPERI, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
 - ◇ *as operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;*
 - ◇ *foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;*
 - ◇ *os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;*
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas;
- ◆ Apreciar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às operações selecionadas.

2.2 – Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, as normas e os procedimentos acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Foram examinados os sistemas de gestão administrativa e de controlo interno através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade. A verificação da documentação suporte dos valores constantes das contas de gerência e respetivos registos contabilísticos foi feita por amostragem não estatística.

Para analisar e concluir sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2010 do GPERI, bem como sobre a sua integralidade e exatidão foram selecionadas duas amostras, considerando as seguintes populações/universos: despesas de funcionamento; projetos PIDDAC com execução.

Foram selecionadas todas as despesas de funcionamento com exceção das de valor inferior a € 400 e das relativas a pessoal (exceto “*abonos variáveis ou eventuais*”)¹. Deste universo, as despesas objeto de análise ascenderam a € 219.153,15, representando 97,7% do total (€ 224.254,73).

Quanto ao PIDDAC, dos 140 projetos inscritos, no âmbito do MOPTC, apenas 84 (69%) tiveram execução. No orçamento do GPERI de 2010 encontravam-se inscritos 48, dos quais apenas 29 apresentaram execução, sendo 3 executados pelo GPERI e os restantes por empresas do setor público (cfr. ponto 3.2.3).

O critério utilizado consistiu em selecionar 5 projetos, sendo 2 em que a entidade responsável foi o GPERI e 3 de outras entidades, de acordo com a sua relevância financeira. Os projetos selecionados representam 47,8% e 50,9% da dotação inicial e da despesa efetiva, respetivamente.

O quadro seguinte evidencia os projetos PIDDAC selecionados.

Quadro n.º 1 – Projetos do PIDDAC selecionados

(em euros)

Cód. Projecto	Designação	Entidade Responsável	Dotação Inicial	Dotação Ajustada	Cativo	Despesa Efetiva
06145	GNSS Evolution	GPERI	452 571	452 571	0	452 571
04769	GALILEO - Desenvolvimento de um sistema europeu de navegação por Satélite para uso civil	GPERI	1 847 430	1 847 430	0	1 847 429
04193	Empreendimento Oriente / Aeroporto	ML	65 105 000	37 612 206	500 000	37 612 206
05936	Troço Antas / Gondomar (Dragão / Venda Nova)	MP	88 288 025	73 430 089	1 000 000	73 430 089
06608	Ligação Ferroviária a Espanha (Porto Sines/Elvas/Espanha)	REFER	89 118 428	76 727 226	1 175 000	76 727 226
Total			244 811 454	190 069 522	2 675 000	190 069 521

2.3 – Condicionantes e limitações

Salienta-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos. Contudo, devido à falta de recursos humanos, a informação solicitada à Secretaria-geral foi prestada com demora, o que condicionou a execução do trabalho de auditoria.

2.4 – Breve caracterização do GPERI

2.4.1 – Natureza

A criação do GPERI ocorreu com a publicação da lei orgânica do então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de outubro. O GPERI é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, tendo sucedido nas atribuições dos anteriores Gabinete de Estudos e Planeamento, da Auditoria Ambiental e do Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Externas².

¹ Rúbrica de classificação económica “01.02.02 – horas extraordinárias”.

² Artigos n.ºs 1º e 9º do Decreto Regulamentar n.º 59/2007, de 27 de abril.



2.4.2 – Missão e Atribuições

O GPERI tem por missão³ garantir o apoio técnico à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional, bem como a observação e avaliação global de resultados obtidos, o acompanhamento dos institutos, organismos e empresas tuteladas, em articulação com os demais serviços do então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, assegurando ainda as funções comuns de coordenação e apoio técnico em matérias relacionadas com a União Europeia e com as relações externas⁴.

Das atribuições que o GPERI tem destacam-se as seguintes⁵:

- a) *Assegurar o apoio técnico na formulação de estratégias e definição de políticas nas áreas de intervenção do MOPTC e contribuir para a conceção e execução da respetiva política legislativa;*
- b) *Apoiar tecnicamente o Governo na elaboração de instrumentos de previsão orçamental, em articulação com os instrumentos de planeamento;*
- c) *Garantir a gestão integral do ciclo de investimentos a cargo do MOPTC, nas fases de programação, previsão orçamental, acompanhamento e avaliação;*
- d) *Elaborar, difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento, de programação financeira e de avaliação das políticas e programas do MOPTC, designadamente aquelas orientadas para o acompanhamento dos projetos em regime de parcerias público privadas que envolvam o Ministério;*
- e) *Garantir a produção da informação adequada, designadamente estatística, no quadro do sistema estatístico nacional, nas áreas de intervenção do MOPTC;*
- f) *Garantir a articulação com o controlador financeiro e com a Inspeção-geral do Ministério;*
- g) *Coordenar a atividade do MOPTC de âmbito internacional, garantindo a coerência das intervenções e a sua articulação com o MNE, no âmbito das suas atribuições próprias;*
- h) *Elaborar estudos de prospetiva de âmbito nacional, sectorial e regional, desenvolvendo competências nas áreas das metodologias prospetivas e de cenarização, identificando e acompanhando as tendências de longo prazo nas áreas de intervenção do MOPTC;*
- i) *Efetuar o acompanhamento estratégico das empresas e organismos tutelados;*
- j) *Assessorar o Ministério, relativamente às questões de natureza ambiental.*

Aquando da elaboração do orçamento para 2010, o GPERI solicitou à Secretaria-geral, no âmbito dos serviços partilhados, que participasse na sua elaboração⁶. O GPERI acompanhou a sua preparação e analisou-o, o qual foi ajustado e finalizado com a Secretaria-geral, assim como remetido para aprovação já com os montantes propostos pela tutela. Face aos cortes impostos pelo Governo foi de novo ajustado.

O GPERI, no âmbito da gestão orçamental, à exceção do PIDDAC, não teve acesso a nenhum sistema de informação. Todos os registos relativos ao OE-funcionamento foram efetuados pela Secretaria-geral. Relativamente ao PIDDAC, o GPERI efetuou o registo e a gestão de toda a informação no SIC-PIDDAC.

³ Nos termos do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 59/2007 e da Portaria n.º 63/2009, de 22 janeiro.

⁴ Cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 59/2007.

⁵ Cf. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 59/2007 e n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de outubro.

⁶ Tendo como base o orçamento do ano anterior.

No que respeita à execução do orçamento de funcionamento e ao processo da despesa, existiu uma grande intervenção da Secretaria-geral⁷, que preparou as informações e os pedidos de cabimento e enviou⁸ ao GPERI para autorização. Na sequência, o Diretor proferiu as autorizações e os processos foram enviados para a Secretaria-geral, a qual efetuou o registo dos respetivos compromissos. Posteriormente, os Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) foram enviados ao GPERI e assinados, digitalmente, consubstanciando a autorização de pagamento.

O controlo/acompanhamento da execução orçamental, efetuado pelo GPERI, foi feito através de um balancete enviado mensalmente pela Secretaria-geral, o qual refletia a execução orçamental.

Também o GPERI procedeu ao registo, em folha de cálculo interna, de todos os PAP e pagamentos efetuados, no sentido de uma gestão e controlo mais eficiente.

No âmbito do PIDDAC, o GPERI tem funções de gestão e controlo. A Portaria n.º 63/2009, de 22 de janeiro, no seu artigo 3.º, prevê, relativamente às competências da Direção de Serviços de Programação e Acompanhamento do Investimento, a participação no processo de definição do enquadramento e da estratégia da política de investimento público do Ministério; a preparação, em colaboração com os serviços e empresas, dos planos e programas sectoriais de investimento; a análise das propostas de financiamento dos projetos de investimento; o acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projetos de investimento financiados por capitais públicos; bem como a avaliação de resultados e do impacto do investimento realizado, através de um painel de indicadores.

2.4.3 – Órgãos e organograma

Em 2010, a estrutura orgânica do GPERI era constituída por cinco direções de serviço e cinco divisões. Dispunha ainda de um Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Exteriores.

Era dirigido por um diretor, coadjuvado por dois subdiretores, sendo um deles responsável pela área de relações internacionais.

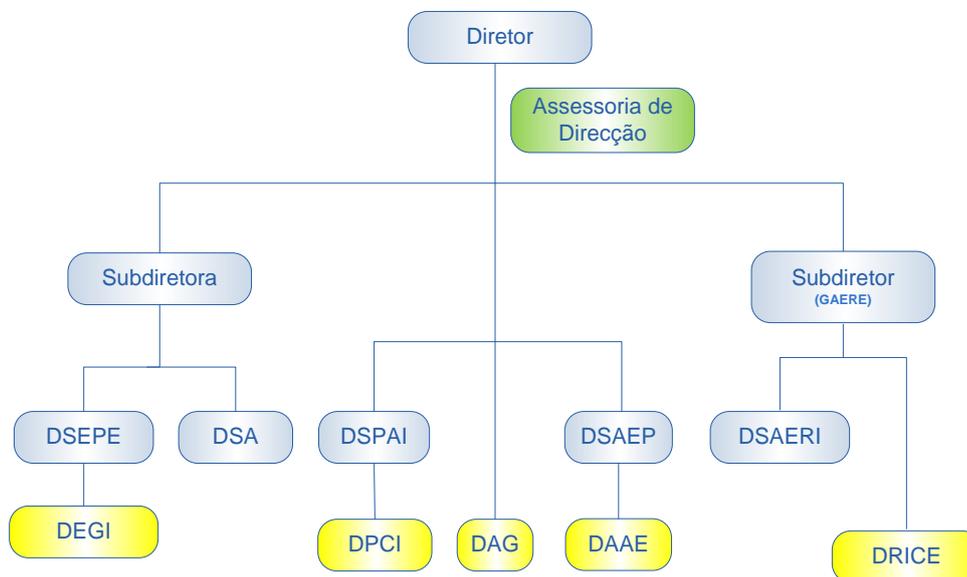
O organograma do GPERI é o seguinte:

⁷ Mais concretamente da Unidade Ministerial de Compras.

⁸ A informação foi remetida em suporte eletrónico e era impressa.



Figura n.º 1 – Organograma do GPERI



DSEPE - Direção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico
DSA - Direção de Serviços de Ambiente
DSPAI - Direção de Serviços de Programação e Acompanhamento do Investimento
DSAEP - Direção de Serviços de Acompanhamento de Empresas e Parcerias Público-Privadas
DSAERI - Direção de Serviços de Assuntos Europeus e Relações Internacionais

GAERE – Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Exteriores
DEGI – Divisão de Estudos e Gestão da Informação
DPCI – Divisão de Programação e Controlo de Investimentos
DAAE – Divisão de Análise e Acompanhamento Empresarial
DRICE – Divisão de Relações Internacionais e Cooperação Externa
DAG – Divisão de Apoio à gestão

A estrutura orgânica do GPERI não contemplava qualquer unidade específica com funções administrativas/financeiras ou de controlo/auditoria interna⁹.

Contudo é de realçar que, no âmbito do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE), foi implementada a prestação de atividades comuns nos serviços que integram o MOPTC em domínios como a negociação e aquisição de bens e serviços, os sistemas de informação e comunicação, a gestão do património, a gestão de recursos humanos e financeiros e o apoio jurídico. A lei orgânica do ex-MOPTC¹⁰ atribuiu à Secretaria-geral¹¹ a gestão operacional dessas atividades em articulação com os demais serviços e organismos do ex-MOPTC¹².

De facto, o Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de outubro, no seu artigo 13.º, veio reforçar as competências da Secretaria-geral no que diz respeito à centralização da aquisição de bens e serviços para os serviços da administração direta e indireta do MOPTC. O Decreto Regulamentar n.º 60-A/2007, de 30 de abril, que aprovou a lei orgânica da Secretaria-geral, transpondo as diretivas

⁹ De referir a existência da Divisão de Apoio à Gestão (DAG).

¹⁰ Decreto-lei n.º 210/2006, de 27 de outubro.

¹¹ Estas atribuições tiveram como base a promoção da economia de meios através da implementação de serviços partilhados, bem como a centralização de funções de cariz administrativo relativas aos organismos do Ministério.

¹² Também de acordo com a RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto, a generalidade das tarefas administrativas são asseguradas em parceria com a Secretaria-geral.

definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e do Programa do Governo, veio dispor no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), o seguinte¹³:

- A SG tinha por missão assegurar as funções de apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MOPTC e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão de recursos internos, de apoio técnico-jurídico e contencioso, da documentação e informação, da comunicação e relações públicas e das tecnologias de informação e comunicação, assegurando ainda as funções relativas à preparação e acompanhamento da execução do orçamento de funcionamento do MOPTC;
- A SG prestava serviços de contabilidade e tesouraria aos serviços e organismos do MOPTC, assegurando a uniformidade de critérios e políticas contabilísticas.

A Portaria n.º 573-E/2007, no artigo 6.º, n.º1, alínea a), atribuiu à Unidade Ministerial de Compras (UMC) a competência de:

- ◆ Promover a centralização ao nível ministerial da negociação e celebração de acordos quadro ou outros contratos públicos em matérias não centralizadas ao nível do sistema nacional de compras públicas (SNCP).

Com a publicação do Despacho n.º 8551/2009¹⁴, de 5 de março, no D.R. 2.ª série, de 26 de março de 2009, a UMC assumiu as competências de Central de Compras do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para a aquisição das seguintes categorias de bens e serviços¹⁵:

- ◆ Comunicações móveis;
- ◆ Economato, papel e consumíveis de impressão;
- ◆ Equipamento informático;
- ◆ Cópia e impressão;
- ◆ Higiene e Limpeza;
- ◆ Segurança e Vigilância.

¹³Salienta-se que a Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego sucede nas atribuições, entre outras, da Secretaria-Geral do ex-Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, nos termos da alínea b), do artigo 10.º, do Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho.

¹⁴Dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

¹⁵De acordo com o artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro (diploma que estabeleceu o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras), as centrais de compras do Estado são as definidas no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. Sobre esta matéria dispõe o artigo 5.º deste diploma que a contratação de bens e serviços pelas entidades compradoras é efetuada preferencialmente de forma centralizada, pela ANCP ou pelas UMC. Por sua vez, a Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, no n.º 3 do artigo 4.º refere que a contratação da aquisição pode ser efetuada, no âmbito dos acordos quadro cujos bens e serviços se encontram nela definidos, através das UMC, tendo o Despacho n.º 8551/2009 determinado que a UMC do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações passava a assumir a contratação das aquisições relativas às categorias de bens e serviços constantes da lista a ele anexa.



2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹⁶, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Diretor do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais;
- ◆ Secretária-geral do Ministério da Economia e do Emprego;
- ◆ Responsáveis individuais mencionados no Anexo I do Relato.

Todas as entidades responderam, tendo as alegações apresentadas, nas partes pertinentes, sido incorporadas no texto deste Relatório e constando na íntegra do Anexo III, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Controlo interno

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado e avaliado o sistema de controlo interno existente no GPERI¹⁷, sendo este, no entanto e em grande parte, da responsabilidade da Secretária-geral no âmbito dos serviços partilhados, designadamente nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos e na aquisição de bens e serviços.

A avaliação preliminar do controlo interno teve em conta o ambiente de controlo e os procedimentos de controlo interno instituídos.

De acordo com a análise efetuada a classificação do ambiente de controlo foi de bom.

Relativamente à avaliação dos procedimentos de controlo interno¹⁸, efetuaram-se testes de procedimento e de conformidade, tendo-se verificado a inexistência de segregação de funções na área da contabilidade, devido à falta de recursos humanos.

Considerando a qualificação atribuída ao ambiente (bom) e aos procedimentos de controlo (regular), a avaliação global do sistema de controlo interno existente foi considerado como regular.

¹⁶ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

¹⁷ Através do levantamento dos fluxos de informação, da análise de documentos e da informação disponibilizada pelos serviços, do apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adotados, bem como pela observação direta de tarefas desenvolvidas nas áreas administrativa e financeira. Foram igualmente realizados testes de procedimento e de conformidade e efetuados controlos cruzados nas áreas relativas aos recursos humanos e à contabilidade.

¹⁸ Foram efetuadas verificações e elaborados questionários de modo a obter um melhor conhecimento da entidade e dos controlos implementados. Os princípios básicos considerados foram: segregação de funções; controlo das operações; registo metódico dos factos; definição de autoridade e responsabilidade; pessoal qualificado, competente e responsável.

3.1.1 – Organização geral

A atividade do GPERI é disciplinada e refletida em instrumentos de gestão, elaborados anualmente: planos anuais de atividade¹⁹ e orçamentos; relatórios de atividades²⁰ e respetivo balanço social e Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR²¹.

De realçar ainda que foi verificada a existência do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.

No Gabinete existe definição de funções e responsabilidades por unidade orgânica, departamento, serviço e por dirigentes e funcionários.

Não existe, no entanto, código de conduta ou de ética nem manuais e regulamentos de procedimentos e de controlo interno. O Gabinete não tem qualquer unidade de auditoria interna, existindo, contudo, uma Divisão de Apoio à Gestão.

Conforme já referido, o GPERI não dispõe de unidades com atribuição de funções de gestão nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos, jurídico-contencioso e de compras, sendo tais funções desempenhadas, em regime de apoio técnico-administrativo partilhado, pela Secretaria-geral do ex-MOPTC, tendo-se verificado que, em 2011, não existia segregação de funções entre a contabilidade e os pagamentos, devido à falta de recursos.

No âmbito do contraditório o GPERI referiu:

“(...) o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, sempre reconheceu, a este propósito, como elemento enquadrador o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, constante da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro.

(...) dificilmente se conseguirá justificar, numa organização com a dimensão e as características do GPERI, a existência de uma estrutura segregada para a prossecução de funções de auditoria interna.

No que respeita à inexistência de manual de controlo interno, torna-se necessário reflectir em que poderá consistir o controlo interno num organismo cujas funções de gestão são desempenhadas em regime de apoio técnico e administrativo partilhado com a Secretaria Geral”.

As alegações apresentadas não contradizem o conteúdo do Relatório. Salienta-se a necessidade de formalizar os procedimentos de controlo interno, apesar das funções de gestão serem desempenhadas em regime de apoio técnico e administrativo partilhado com a Secretaria-geral.

3.1.2 – Regime financeiro e sistema contabilístico

O GPERI encontra-se sujeito à Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e ao Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado - RAFE).

Apresenta as suas contas de gerência em conformidade com as Instruções do Tribunal de Contas n.º 2/97, 2.ª Secção, de 3 de março, “Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços

¹⁹Com a discriminação dos objetivos a atingir, dos recursos a utilizar e dos programas a realizar.

²⁰Sobre a gestão efetuada, com a discriminação dos objetivos atingidos, dos recursos utilizados e do grau de realização dos programas.

²¹Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, diploma que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.



e organismos da Administração Pública, integrados no RAFE”) e todo o processamento contabilístico é efetuado através do SIC – Sistema de Informação Contabilística (via Secretaria-geral).

As operações de contabilização encontravam-se centralizadas e eram da responsabilidade da Secretaria-geral do ex-MOPTC no âmbito dos serviços partilhados - elaboração de pedidos de libertação de créditos (PLC), de pedidos de autorização de pagamentos (PAP) e de realização de pagamentos.

De realçar que não existia protocolo entre o GPERI e a Secretaria-geral a definir, em concreto, as funções e responsabilidades de cada um, no âmbito dos serviços partilhados.

O GPERI ainda não implementou o POCP²². O início do uso da aplicação desenvolvida pela DGO / II estava previsto para 3 de janeiro de 2013²³.

No âmbito do contraditório o GPERI, relativamente às matérias que se justificaria protocolar com a Secretaria-geral do ex-MOPTC, informou das diligências efetuadas, embora não se tenham alcançado os resultados pretendidos, pelo que procedeu “(...) a um ajustamento da orgânica interna do GPERI, com a criação da já referida Divisão de Apoio à Gestão, visando a dinamização dos contratos de trabalho com os serviços relevantes da SG (...) apesar de estar praticamente pronto este ‘projecto de Protocolo’, a sua celebração foi abandonada, tendo em conta o estabelecido no PREMAC”.

Quanto ao facto de ainda não ter sido implementado o POCP, o GPERI salientou que, “(...) nos termos do artigo 12º, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto de Execução do OE 2010) a implementação da obrigatoriedade de adopção do POCP pelos Serviços Integrados, através da adesão a uma das modalidades disponibilizadas pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP, E.P.E.), seria realizada mediante calendário a disponibilizar pela DGO. O referido calendário foi disponibilizado a 8 de Outubro de 2010 no site da DGO (no separador relativo à RAFE), devendo o processo de adesão do GPERI ter-se iniciado em Fevereiro de 2012.”

De acordo com o “Calendário disseminação GERFIP 2011”, disponibilizado pela Direção-Geral do Orçamento, a data de utilização do POCP, mediante a adesão a uma das modalidades disponibilizadas pela GeRAP, E.P.E., como projeto, era 2 de abril de 2012, mas a data de utilização está prevista para 3 de janeiro de 2013, conforme já referido anteriormente.

3.1.3 – Disponibilidades

O GPERI não dispõe de tesouraria. A Secretaria-geral do ex-MOPTC efetuava todo o trabalho de elaboração dos documentos relativos aos pedidos de libertação de crédito (PLC) e de autorização de pagamento (PAP) e respetivos registos nos sistemas de informação, na sequência dos pedidos/autorizações do Gabinete.

Em 2010, o GPERI dispôs de fundos de maneiio constituídos nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e autorizados por despachos dos Diretores em funções, em 4 de janeiro e 30 de setembro de 2010.

²² Nos termos do n.º 1 do artigo n.º 2 do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

²³ Sobre esta matéria o decreto-lei de execução orçamental para 2010 (Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho), no n.º 3 do artigo 12º, refere que “O calendário de adesão é publicado na circular da DGO que define as instruções complementares ao presente decreto-lei”. Este calendário encontrava-se publicado no sítio da internet da DGO, em formato Excel, e foi homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 31-05-2011, nos termos do n.º 52 da Circular Série A n.º 1363 de 2011 da DGO.

Com exceção das despesas pagas pelo fundo de maneiio, todas as restantes foram pagas por transferência bancária, utilizando o SIC.

Verificou-se, todavia, que não existe manual de utilização do fundo de maneiio.

3.1.4 – Imobilizado / património

Os bens do GPERI são oriundos dos três serviços que lhe deram origem: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP), Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Externas (GAERE) e Auditoria Ambiental (AA). O GPERI não procedeu ainda à inventariação dos bens que lhe foram atribuídos, na sequência dessa fusão.

Compete ao Gabinete e à Secretaria-geral a realização do inventário e cadastro dos bens que lhe estão afetos²⁴, nos termos dos serviços partilhados com a Secretaria-geral. Os bens de imobilizado não estão inventariados de acordo com as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE). A informação relativa ao inventário encontrava-se em atualização e residia numa folha de cálculo em Excel com a descrição dos bens e a sua localização, não estando codificada nem valorizada, como estabelece o CIBE.

Sobre esta matéria o GPERI alegou o seguinte:

“(...) o diploma que determinou a estrutura orgânica do GPERI, ou seja, a Portaria n.º 63/2009, de 22 de Janeiro (que substituiu a Portaria n.º 541/2007, de 30 de Abril), não compreende, na sua orgânica, as áreas de suporte à gestão que teriam como atribuição o acompanhamento da execução financeira, aquisição de bens e serviços, recursos humanos, gestão do património, apoio jurídico e informático. Estas atribuições pertenciam à Secretaria-Geral (SG) do MOPTC, como decorre do n.º 2 do artigo 13 do Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro.

A este nível, o que realmente se fez, foi um levantamento do mobiliário existente em cada sala, em folha de cálculo Excel num momento em que se perspectivava uma reestruturação do Serviço, mas que está, no entanto, longe de ser considerado um inventário, de acordo com as instruções regulamentadoras do CIBE, concretamente, "os móveis identificam-se a partir da sua designação, marca, modelo, e atribuição do respectivo código correspondente do classificador geral, número de inventário, ano e custo de aquisição; custo de produção ou valor de avaliação".

Foi entendido, também, não se proceder à contratação de serviços tendo em vista a preparação de um inventário por ser inevitável a preparação do mesmo aquando do surgimento do novo GEE, o qual vai resultar da fusão de 3 Organismos e na transferência de competências ao nível da Relações Internacionais (actual GAERE) para a Direcção-Geral das Actividades Económicas, os quais absorverão a totalidade das competências do actual GPERI.”

As alegações apresentadas referem que as atribuições de gestão do património é da competência da Secretaria-geral. Todavia, a realização do inventário e cadastro dos bens afetos ao GPERI é, como decorre também do alegado, uma competência de natureza partilhada.

²⁴Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.



3.1.5 – Aquisição de bens e serviços correntes e de capital

Nas aquisições de bens e serviços suportadas pelo orçamento de funcionamento a gestão era partilhada com a Secretaria-geral, e a decisão cabia ao diretor do GPERI. Nas suportadas pelo orçamento do PIDDAC a gestão e a decisão eram exclusivamente da responsabilidade do Gabinete.

3.1.6 – Recursos humanos

A gestão de pessoal cabia à Secretaria-geral do ex-MOPTC, a quem competia, nomeadamente, desencadear os procedimentos relativos à sua admissão, promoção e desvinculação. Efetuava ainda o processamento dos vencimentos.

A 31 de dezembro de 2010, o GPERI contava com 49 efetivos distribuídos da seguinte forma²⁵:

Quadro n.º 2 - Estrutura do quadro de pessoal

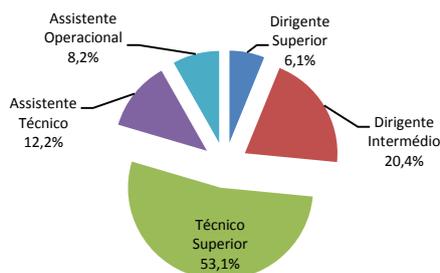
Dirigente Superior	Dirigente Intermédio	Técnico Superior	Assistente Técnico	Assistente Operacional	TOTAL
3	10	26 ^(a)	6	4	49 ^(a)

Fonte: Relatório de Atividades de 2010.

(a) Número alterado na sequência do contraditório.

O gráfico seguinte representa o peso relativo de cada uma das classes profissionais na estrutura do GPERI.

Gráfico n.º 1 – Recursos humanos por carreiras em 31/12/2010



Fonte: Relatório de Atividades de 2010

Existe segregação de funções entre o controlo de assiduidade, o processamento, a liquidação, a autorização de pagamento e o pagamento de vencimentos.

O quadro de pessoal não se encontra preenchido, verificando-se uma redução progressiva dos efetivos.

²⁵Na sequência do referido pelo GPERI no contraditório, foi considerada a informação constante do Relatório de Atividades de 2010, aprovado pelo Gabinete. Os elementos anteriormente apresentados no relato baseavam-se no Balanço Social elaborado pela Secretaria-geral do ex-MOPTC, o qual não terá sido objeto de validação pelo GPERI.

Foi objeto de análise a totalidade das horas extraordinárias realizadas no GPERI, as quais de acordo com o Balanço Social atingiram, em 2010, 758 horas, todas efetuadas pelos funcionários da carreira de “assistente operacional”.

Da análise desta despesa, verificou-se que um assistente operacional com funções de motorista ultrapassou o limite do número de horas extraordinárias fixado. A respetiva folha de vencimento reflete, no entanto, que não foi efetuado o pagamento da totalidade das horas extraordinárias realizadas, tendo sido respeitados os limites estabelecidos no n.º 2 do artigo 161.º do decreto-lei 59/2008, uma vez que não implicou uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base do trabalhador, nos termos do n.º 2, alínea a) do mesmo artigo.

3.1.7 – Gestão documental

A gestão documental é efetuada através de aplicações informáticas, designadamente FORTIS e o Smart-doc do GPERI e da Secretaria-geral, respetivamente.

A correspondência dá entrada no secretariado, é registada na aplicação (FORTIS), a qual atribui um código. Na sequência é colocada uma vinheta e direcionada para o(s) destinatário(s).

No caso das faturas, estas são conferidas e agregadas. Semanalmente, é feita uma lista com todos os documentos, que vai a capear os originais, sendo remetidos ao Diretor para autorização do pagamento. Na sequência são enviadas à Secretaria-geral.

3.2 – Execução orçamental

3.2.1 – Evolução da execução orçamental no período 2008 / 2010

A evolução da execução orçamental apresentada no quadro seguinte baseia-se nos elementos constantes dos orçamentos e da Conta Geral do Estado, relativamente ao triénio 2008-2010.

Quadro n.º 3 - Evolução da execução orçamental no período 2008-2010

(em euros)

Anos	Orçamento Inicial		Orçamento Disponível		Execução		Taxa de execução - Orçamento disponível (%)		Taxa de execução - Orçamento Inicial (%)	
	Funcionam.	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC
2008	2.550.000	84.578.251	2.467.597	80.379.834	2.197.326	78.474.710	89,0	97,6	86,2	92,8
2009	2.550.000	79.969.400	2.499.785	75.374.673	2.114.596	73.899.779	84,6	98,0	82,9	92,4
2010	2.520.000	63.775.782	2.377.033	51.213.032	2.105.378	42.541.143	88,6	83,1	83,5	66,7

Fonte: Orçamentos e CGE de 2008, 2009 e 2010

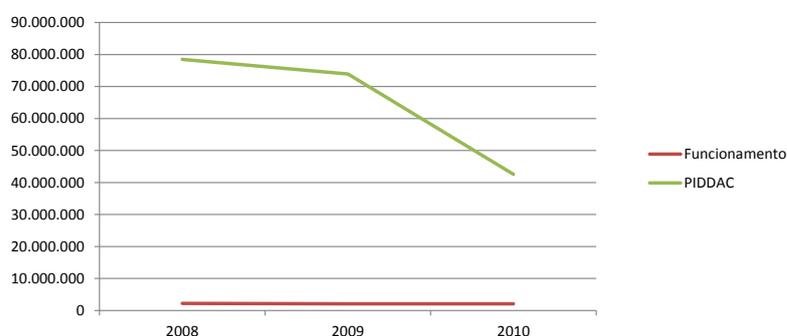
Relativamente ao “funcionamento”, ao longo do triénio, o GPERI apresenta um orçamento inicial de idêntico montante nos três anos. No que concerne ao orçamento disponível, apresenta um crescimento de 1,3% em 2009 e um decréscimo de 4,9% em 2010 face ao ano anterior. A tendência verificada



relativamente à execução orçamental²⁶ é de redução de 3,8% em 2009 e 0,4% em 2010 face ao ano anterior.

Relativamente ao PIDDAC (Capítulo 50), o orçamento inicial apresenta uma redução de 5,4% em 2009 e de 20,2% em 2010 face ao ano anterior. No orçamento disponível verificou-se uma redução de 6,2% em 2009 e de 32,1% em 2010. No que concerne à execução, a evolução faz-se no mesmo sentido, registando reduções de 5,8% em 2009 e 42,4% em 2010 face ao ano anterior. Em termos gráficos a execução orçamental traduz-se da seguinte forma:

Gráfico n.º 2 - Evolução da execução orçamental (2008 – 2010)



Fonte: Orçamentos e CGE de 2008, 2009 e 2010

As taxas de execução face ao orçamento inicial no funcionamento apresentam valores superiores a 80% nos três anos. No PIDDAC as taxas variam entre 92,8% em 2008 e 66,7% em 2010.

Relativamente ao orçamento disponível, as taxas de execução apresentam-se elevadas nos três anos, tanto no funcionamento, com 89%, 84,6% e 88,6% em 2008, 2009 e 2010, respetivamente, como no PIDDAC, com 97,6%, 98% e 83,1% em 2008, 2009 e 2010, respetivamente, registando-se todavia um decréscimo acentuado neste último ano.

De referir, ainda, que o orçamento disponível apresenta reduções face ao orçamento inicial nos três anos.

3.2.2 – Receita

O GPERI não possui receita própria, tendo sido financiado exclusivamente por verbas do OE conforme quadro seguinte.

²⁶ O Orçamento executado encontra-se abatido das seguintes reposições abatidas nos pagamentos:
2008: € 5.282,86 (funcionamento) e € 1.090.845,57 (PIDDAC); 2009: € 8.577,74 (funcionamento);
2010: € 15.594,75 (funcionamento).

Quadro n.º 4 – Dotações orçamentais afetas ao GPERI (2008-2010)

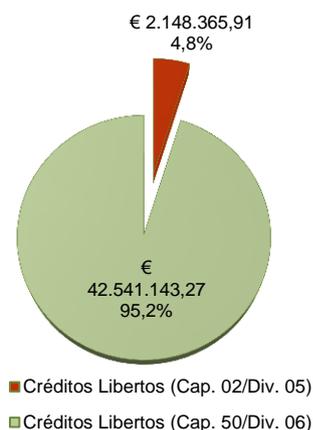
(em euros)

RECEITAS	2008	2009	2010
OE	81 872 858,50	76 039 672,14	44 689 509,18
Créditos Libertos (Cap. 02. Div. 05)	2 307 302,88	2 139 893,37	2 148 365,91
Créditos Libertos (Cap. 50. Div. 06)	79 565 555,62	73 899 778,77	42 541 143,27

Fonte: Contas de gerência de 2010.

Em 2010, os recursos do OE ascenderam a € 44.689.509,18 (- 45,4% do que em 2008), sendo distribuídos pelas rubricas de funcionamento (4,8%) e pelo PIDDAC (95,2%), conforme apresentado no gráfico seguinte.

Gráfico n.º 3 – Financiamento da despesa – 2010



Fonte: Contas de gerência de 2010

3.2.3 – Despesa

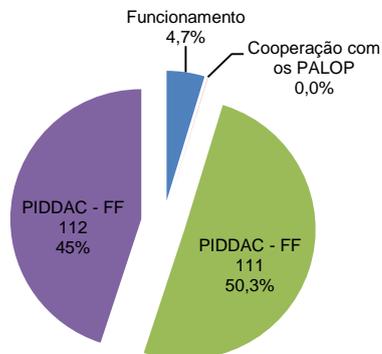
As despesas do GPERI são as que resultam de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas. Em 2010 distribuíram-se por “funcionamento”, “cooperação com os PALOP” e “PIDDAC”, tendo ascendido a € 44.642.521,52. Deste montante, 95,3% (€ 42.541.143,27) foi afeto ao PIDDAC e 4,7% (€ 2.105.378,25) a despesas de funcionamento.

De mencionar que do montante afeto ao PIDDAC, 52,8% (€ 22.468.275,77) são relativos a projetos não cofinanciados (FF 111) e 47,2% (€ 20.072.867,50) a projetos cofinanciados (FF 112).

O gráfico seguinte mostra a distribuição da despesa pelos agrupamentos económicos.



Gráfico n.º 4 – Estrutura da despesa em 2010



Fonte: Contas de gerência de 2010

3.2.3.1 – Despesas de “Funcionamento” e “Cooperação com os PALOP” no triénio

O quadro seguinte reflete a estrutura e a evolução dos valores das despesas de funcionamento e de cooperação com os PALOP realizada no triénio 2008 a 2010.

Quadro n.º 5 - Estrutura da despesa de funcionamento e de cooperação no período 2008-2010

(em euros)

CL EC	Despesa	2008		2009		2010		Variação (%)		
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2009/2008	2010/2009	2010/2008
	Funcionamento	2.170.443,78	98,8	2.103.721,24	99,5	2.092.112,46	99,4	-3,1	-0,6	-3,6
	Despesas correntes	2.037.038,87	92,7	2.077.750,61	98,3	2.089.692,46	99,3	2,0	0,6	2,6
01.00	Despesas com Pessoal	1.727.761,87	78,6	1.780.040,50	84,2	1.870.411,50	88,8	3,0	5,1	8,3
02.00	Aquisição de bens e serviços	309.277,00	14,1	295.838,06	14,0	206.224,01	9,8	-4,3	-30,3	-33,3
04.00	Transferências Correntes					12.576,65	0,6			
06.00	Outras despesas correntes			1.872,05	0,1	480,30	0,0		-74,3	
	Despesas de Capital	133.404,91	6,1	25.970,63	1,2	2.420,00	0,1	-80,5	-90,7	-98,2
07.00	Aquisição de bens de capital	133.404,91	6,1	25.970,63	1,2	2.420,00	0,1	-80,5	-90,7	-98,2
	Cooperação com os PALOP	26.881,93	1,2	10.875,04	0,5	13.265,79	0,6	-59,5	22,0	-50,7
01.00	Despesas com Pessoal	25.745,04	1,2	1.781,60	0,1	1.460,44	0,1	-93,1	-18,0	-94,3
02.00	Aquisição de bens e serviços	1.136,89	0,1	9.093,44	0,4	11.805,35	0,6	699,9	29,8	938,4
	TOTAL	2.197.325,71	100,0	2.114.596,28	100,00	2.105.378,25	100,0	-3,8	-0,4	-4,2

Fonte: Mapas de fluxos de caixa do GPERI.

A análise das despesas de funcionamento permite salientar o seguinte:

- ◆ As “Despesas com o pessoal” apresentam um aumento de 3% em 2009 e 5,1% em 2010;

- ◆ A “Aquisição de bens e serviços” apresenta sucessivas reduções de 4,3% em 2009 e 30,3% em 2010;
- ◆ No global, as “Despesas correntes” apresentam um ligeiro aumento de 2% em 2009 e de 0,6% em 2010;
- ◆ As despesas de capital, apesar dos valores diminutos, apresentam reduções substanciais em 2009 (80,5%) e em 2010 (90,7%).

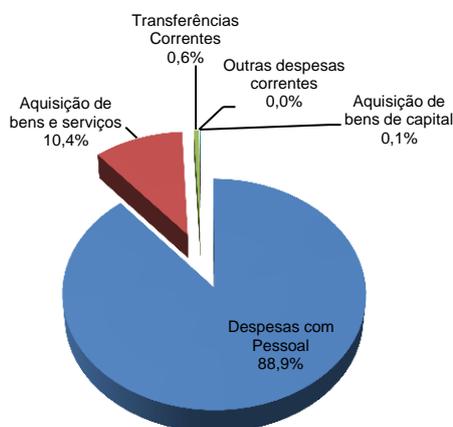
No total, as despesas de “funcionamento” e “cooperação com os PALOP” têm vindo a decrescer ao longo do triénio, -3,8% e -0,4% em 2009 e 2010, respetivamente.

Considerando o peso relativo de cada um dos subagrupamentos económicos face ao total das despesas de “funcionamento” e “cooperação com os PALOP”, destacam-se as “despesas com o pessoal”, que registam um peso crescente com 79,8%, 84,3% e 88,9% do total das despesas realizadas em 2008, 2009 e 2010, respetivamente.

A “aquisição de bens e serviços” representa 14,1%, 14,4% e 10,4% do total da despesa de 2008, 2009 e 2010, respetivamente.

O gráfico seguinte representa a distribuição da despesa de funcionamento de 2010 pelos diferentes agrupamentos económicos.

Gráfico n.º 5 – Despesa de funcionamento por agrupamento económico em 2010



Fonte: Mapa de fluxos de caixa do GPERI 2010

3.2.3.2 – Despesas com projetos do “PIDDAC”

O quadro seguinte evidencia as despesas efetuadas com projetos do PIDDAC, por agrupamento económico.



Quadro n.º 6 - Despesas do PIDDAC no período 2008-2010

(em euros)

Agrup. Econ.	Despesa	2008		2009		2010		Variação (%)		
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2009/2008	2010/2009	2010/2008
01 00	Despesas com o pessoal	197 942,78	0,3					-100,0		-100,0
02 00	Aquisição de bens e serviços	691 105,24	0,9	347 075,02	0,5	81 504,90	0,2	-49,8	-76,5	-88,2
04 00	Transferências correntes			925 000,00	1,3	767 863,49	1,8		-17,0	
07 00	Aquisição de bens de capital	31 460,20	0,0					-100,0		-100,0
08 00	Transferências de capital	77 554 201,83	98,8	72 627 703,75	98,3	41 691 774,88	98,0	-6,4	-42,6	-46,2
Total		78 474 710,05	100,0	73 899 778,77	100,0	42 541 143,27	100,0	-5,8	-42,4	-45,8

Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

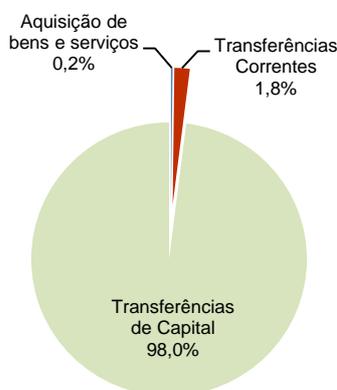
As despesas dos projetos foram suportadas essencialmente através do agrupamento económico “transferências de capital”, refletindo as transferências efetuadas para as empresas públicas e que representaram 98,8% em 2008, 98,3% em 2009 e 98% em 2010. Estas despesas foram efetuadas pelas empresas executoras dos projetos PIDDAC, cabendo ao GPERI acompanhar a sua execução.

Em 2009 e 2010 foram também efetuadas despesas por conta do agrupamento de “transferências correntes”, embora com um peso diminuto, representando cerca de 1,3% e 1,8%, respetivamente. A aquisição de bens de capital apenas teve expressão em 2008, e de forma muito reduzida, com 0,04%.

O PIDDAC apresenta variações no triénio, mais significativas em termos percentuais no agrupamento “Aquisição de bens e serviços” com -49,8% em 2009 e -76,5% em 2010. Por este agrupamento foram pagas as despesas com projetos executados pelo GPERI. No agrupamento “transferências de capital” verificou-se uma variação negativa de 6,4% em 2009 e 42,6% em 2010, retratando uma redução substancial nos projetos PIDDAC executados pelas empresas.

O gráfico seguinte evidencia a execução do PIDDAC por agrupamento económico em 2010.

Gráfico n.º 6 – Despesa do PIDDAC por agrupamento económico



Fonte: Contas de gerência de 2010

Em 2010 o GPERI interveio no PIDDAC como coordenador da seguinte forma:

- O Gabinete solicitou a todas as entidades com projetos inscritos em PIDDAC que apresentassem as suas intenções de investimento, no sentido de ter conhecimento do financiamento necessário relativo aos projetos prioritários.
- Com a informação recebida foram construídos cenários (previsão das necessidades) que foram enviados à tutela. Definidos os montantes a disponibilizar²⁷, o GPERI informou todas as entidades da dotação atribuída, solicitando, no caso das empresas, que as mesmas remetessem toda a informação relativa à caracterização dos projetos, nomeadamente, objetivos, verbas, indicadores e metas. O Gabinete procedeu também ao registo no SIGO-SIPIDDAC de toda a informação relativa aos projetos.
- Os pedidos de transferência de verbas (requisição de fundos) foram efetuados pelas empresas que remeteram os documentos justificativos da despesa efetuada (faturas)²⁸, tendo procedido o Diretor do Gabinete à respetiva autorização da despesa.
- Posteriormente à autorização da despesa foram efetuados os pedidos de libertação de créditos (PLC) à DGO. Após a sua análise e aprovação, a DGO concretizou a libertação de créditos, emitindo uma ordem de crédito a favor da conta do GPERI existente no IGCP. Na sequência, o GPERI efetuou os pagamentos, através do SIC, emitindo meios de pagamento diretamente sobre o IGCP a favor dos respetivos executores.

No orçamento do GPERI de 2010 encontravam-se inscritos 48 projetos, em que apenas 29 apresentaram execução. Destes, 3 foram executados pelo GPERI. Assim, a execução do PIDDAC processou-se da seguinte forma:

- ◆ Execução direta pelo GPERI
 - OTEP (Observatório transfronteiriço Espanha – Portugal);
 - SOR – Novas Funcionalidades (Sistema de reporte de informação do setor empresarial do Estado);
 - SIMPOTC XXI (Sistema de informação de transportes - MOPTC).
- ◆ Execução por entidades externas através de transferências do GPERI.

Destes últimos, destacam-se dois projetos cuja execução corresponde à comparticipação do Estado Português para a Agência Espacial Europeia (ESA)²⁹ para assegurar o desenvolvimento desses projetos, a saber: o Projeto Galileo e o GNSS – Evolution. Estes dois projetos consistem no desenvolvimento de um Sistema Europeu de Navegação por Satélite, em que o primeiro é para uso civil e o segundo é um sistema global.

Os restantes são projetos executados por serviços e empresas públicas para os quais o GPERI transfere as verbas orçamentadas, com base nos justificativos das despesas, relativas ao desenvolvimento dos projetos³⁰, que lhe são apresentadas por aquelas entidades.

²⁷Essas verbas (em conjunto com as verbas relativas ao funcionamento) foram atribuídas ao orçamento do GPERI, discriminando os montantes por projeto.

²⁸Trimestralmente, enviam informação sobre a situação dos projetos, a qual é registada pelo GPERI no SIGO-SIPIDDAC.

²⁹Da qual o Estado Português é associado.

³⁰Pontos de situação da execução física e financeira dos projetos remetidos pelos executores.



As despesas correspondentes aos projetos são classificadas pelo GPERI da seguinte forma:

Quadro n.º 7 - Despesas dos projetos por classificação económica

Classificação Económica	Designação	Executores
02 02 14	Aquisição de serviços - Estudos, Pareceres, Projetos e Consultadoria	Projetos executados pelo GPERI
02 02 20	Aquisição de serviços - Outros trabalhos especializados	
04 01 01	Transferências correntes - Sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas	Projetos executados por outras entidades
08 01 01	Transferências de capital - Sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas	
08 09 03	Transferências de capital - Resto do mundo - países terceiros e organizações internacionais	

Fonte: Mapa de fluxos de caixa de 2010

Nos termos da alínea e) do artigo 3.º da Portaria n.º 63/2009, o GPERI deve “proceder ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projetos de investimento financiados por capitais públicos”.

Verificou-se, no entanto, que o controlo físico e o acompanhamento de resultados efetuado pelo GPERI limitou-se à análise da informação prestada trimestralmente pelos executores sobre as metas e os indicadores alcançados. Esta informação recebida foi aceite como boa, não tendo o Gabinete procedido a outra qualquer diligência com vista à sua confirmação. Esta situação evidencia um deficiente controlo por parte do Gabinete da execução física e financeira dos programas e projetos de investimento financiados com recursos públicos.

No âmbito do contraditório o GPERI referiu “(...) que tal pressuporia um reforço de meios humanos e financeiros afectos a essas tarefas, o que não se tem verificado, muito pelo contrário (...)”.

Sendo esta uma área sensível, a tutela deverá zelar para que o acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projetos de investimento financiados por recursos públicos, cometida ao GPERI, seja efetivamente exercida pelo seu sucessor ou por um outro organismo.

3.3 – Fundo de maneiio

O GPERI tem constituído, anualmente, um fundo de maneiio, nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e autorizado por despacho dos Diretores em funções e à responsabilidade de uma funcionária com a categoria de “assistente técnica”.

Em 4 de Janeiro de 2010, através do Despacho n.º 3/DG/2010, foi autorizada a constituição de um fundo de maneiio, sob a responsabilidade da referida funcionária, no valor de € 2.000, nas seguintes rubricas de classificação económica:

- ◆ 02.02.01 – “Encargos das instalações” ... € 1.000
- ◆ 02.02.18 – “Vigilância e segurança” € 1.000

As rubricas designadas no despacho de constituição deste fundo não foram as adequadas à natureza das despesas que se enquadram no conceito de fundo de maneiio.

No que respeita à utilização deste fundo, embora tenha sido respeitada a sua finalidade, pagamento de despesas de pequeno montante, as despesas por si suportadas não se enquadram, quanto à sua natureza, nas rubricas de classificação económica acima referidas.

Constatou-se ainda ter sido emitido em 2009 um cheque, no valor de € 692,50, sobre o fundo de maneiio existente naquela data, descontado na conta da CGD em 14/01/2010, para o qual não existia provisão, tendo a conta ficado temporariamente a descoberto, o que deu origem ao pagamento de despesas bancárias no valor de € 26,92. Esta situação demonstra a ausência de um controlo eficaz sobre o mesmo fundo.

Sobre esta matéria o GPERI, nas suas alegações, confirma a situação, atribuindo-a a lapso da Secretaria-geral.

Em 30 de setembro de 2010 foi emitido um novo despacho, do então nomeado Diretor, o qual estabeleceu um novo montante, € 2.500, à guarda da mesma funcionária, distribuído pelas seguintes rubricas de classificação económica:

- ◆ 02.01.08 – Material de escritório € 300
- ◆ 02.01.21 – Outros bens€ 500
- ◆ 02.02.10 – Transportes de pessoas€ 700
- ◆ 02.02.11 – Representação de serviços€ 1 000

As despesas realizadas na vigência deste despacho já se enquadram nas referidas rubricas.

As reconstituições do fundo de maneiio são efetuadas mensalmente quando é satisfeito o PLC, do qual resulta a transferência bancária para a conta do fundo residente na Caixa Geral de Depósitos. É liquidado no final do ano e serve essencialmente para suportar a realização de despesas de pequeno montante e inadiáveis.

Em 2011 o mesmo fundo passou a ser controlado através de uma folha de cálculo (Excel), não havendo evidência da forma de controlo exercida anteriormente.

3.4 – Contas e reconciliações bancárias

O GPERI encontra-se abrangido pelo RTE³¹, que dispõe que os serviços integrados devem efetivar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas através de contas no IGCP.

³¹Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.



O quadro seguinte espelha as contas bancárias em nome do GPERI e os respetivos saldos no final de cada gerência.

Quadro n.º 8 - Saldos das contas bancárias do GPERI

(em euros)

Instituição bancária	Nº Conta	Saldo em. 05/09/10	Reconciliação bancária	Saldo em 31/12/10	Reconciliação bancária	Observações
CGD	0670034362530	1 682,64*	Justificada	1 941,72*	Justificada c/ depósito no período complementar	Conta do fundo de maneo
IGCP	1120013252	24 079,16	Inclui € 731,35 não justificados	29 228,58*	Inclui € 1.366,98 não justificados	Verbas da Caixa Geral de Aposentações e reembolsos de viagens da UE.
IGCP	20003019	14 240,88	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	20002460	16 943,50	Justificada (créditos libertos que passam em saldo para a gerência seguinte)	27 392,91	Justificada Créditos libertos não utilizados	Conta funcionamento
IGCP	9377	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	9378	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	9379	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	9380	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	1120013961	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	1120012995	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC
IGCP	1120013612	0,00	Justificada	0,00	Justificada	Conta PIDDAC

* Falta certidão bancária. Valor comprovado por extrato bancário

Fonte: Contas de gerência de 2010

Em 2010 o GPERI tinha uma única conta fora do IGCP, destinada à movimentação dos fundos de maneo.

A documentar as contas de gerência de 2010, o GPERI apresentou certidões de saldo/extratos bancários relativos a 11 contas bancárias, das quais 1 na CGD e 10 no IGCP.

As reconciliações bancárias foram efetuadas pela Secretaria-geral. Em 2010, devido à falta de recursos humanos, as mesmas não foram realizadas mensalmente, tendo no entanto sido efetuadas no final de cada gerência partida.

As reconciliações bancárias relativas à conta do IGCP n.º 1120013252 não apresentam justificação para as seguintes diferenças entre o saldo bancário e o saldo da conta de gerência:

- “diferenças entre a transferência e o pagamento à Caixa Geral de Aposentações”
 - 1ª gerência€ 273,29
 - 2ª gerência.....€ 635,63

- “Reembolso da UE em saldo”
 - 1ª gerência.....€ 458,06

Neste contexto, os saldos das duas gerências não refletem os montantes por regularizar, relativos à CGA (€ 908,92) e a reembolsos da UE (e € 458,06).

Sobre esta observação o GPERI, no exercício do contraditório, nada refere.

3.5 – Legalidade e regularidade de operações de despesa

Nesta matéria a amostra recaiu sobre documentos relacionados com treze aquisições de bens e serviços.

Conforme já referido, o GPERI resultou da extinção por fusão de três serviços públicos. Neste contexto, alguns dos contratos em vigor foram celebrados por aquelas entidades, bem como por outras entidades da administração pública, não dispondo os serviços (GPERI ou SG do ex-MOPTC) de exemplares de contratos, como é caso do contrato de aquisição de combustíveis rodoviários celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 197/99 (contrato n.º 1 do quadro seguinte). Trata-se de um contrato antigo em vigor para diversos serviços e organismos ao longo do tempo.

Esta situação de falta de contratos faz com que se desconheçam as vinculações contratuais que resultam dos respetivos clausulados.

No caso das aquisições de bens e serviços do GPERI também se verificou que nem sempre foram produzidos documentos de renovação anual dos contratos, existindo contratos que foram celebrados ou mantidos em vigor através de autorização mensal das faturas por parte do dirigente máximo do serviço.

A exceção ao procedimento descrito verificou-se em 2008 e 2009, anos em que foram elaboradas propostas de autorização da despesa, que foram devidamente autorizadas, para os encargos certos de montante variável³².

A falta de documentos relativos ao processo de despesa (designadamente informações a fundamentarem e a proporem a autorização da despesa, respetivos despachos autorizadores, e contratos escritos) dificulta, ou mesmo impossibilita, a apreciação da sua legalidade, eficiência e economia, tornando o processo pouco transparente.

Neste âmbito, pela dirigente da UMC da SG do ex-MOPTC, serviço que, entre outras, assumiu a responsabilidade por todas as aquisições de bens e serviços dos organismos do MOPTC vinculados ao SNCP, bem como dos serviços sem estrutura administrativa própria do ministério, nomeadamente do GPERI, foi referido, no decurso do trabalho de campo, que foram mantidos todos os contratos vigentes até que existissem condições de realização dos procedimentos ao abrigo dos respetivos AQ, tendo sido dada preferência à realização dos procedimentos agregados previstos no Despacho Conjunto n.º 8551/2009³³, de 5 de março, uma vez que nos termos do Decreto-Lei n.º 37/2007 os serviços ficaram impedidos de realizar procedimentos para as várias categorias de bens e serviços previstas no Despacho³⁴, sob pena de nulidade dos respetivos procedimentos.

³²Cfr. Inf/46/2008/DSAR/DRF, de 8 de fevereiro de 2008, e Inf/108/2009/DSAR/DRF, de 5 de março de 2009.

³³Dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

³⁴Serviço móvel terrestre; equipamento informático (aquisição ou aluguer); cópia e impressão; papel, economato e consumíveis de impressão; vigilância e segurança e higiene e limpeza.



Para esta opção concorreram as dificuldades de recursos humanos, não tendo tido a UMC durante os anos de 2007 a 2009 condições para conseguir cumprir os objetivos em matéria de contratação previstos na lei.

Sobre esta matéria a Secretaria-geral do Ministério da Economia e do Emprego, em sede do contraditório, alegou o seguinte:

“(...) transmitiram-se para o GPERI diversos contratos que haviam sido celebrados por outras entidades, pelo que a inexistência de alguns contratos escritos funda-se no facto de se tratar de contratos antigos que transitaram para o GPERI com a transmissão de atribuições e do edifício. Esta situação tem vindo a ser colmatada, na medida do possível, pela realização de novos procedimentos aquisitivos e pela celebração de novos contratos”.

Nas suas alegações a Secretaria-geral enunciou, também, as dificuldades sentidas no funcionamento de todos os serviços no ano de 2010, resultante da saída e entrada de pessoal dirigente superior e intermédio e da falta de pessoal técnico superior, implicando, designadamente na Divisão de Recursos Financeiros e na Divisão de Recursos Patrimoniais, limitações *“(...) na capacidade de resposta dos serviços tendo originado que, no caso do GPERI, não foram produzidos documentos de renovação anual para os contratos, pelo que, as renovações foram sendo assumidas ao longo do ano com as autorizações mensais de cada fatura por parte do dirigente máximo do serviço”, situação que “(...) já se encontra resolvida tendo a competência de gestão dos documentos relativos a processos de despesa, designadamente informações a fundamentarem e a proporem a autorização das despesas, respetivos despachos autorizadores e contratos escritos, sido atribuída à UMC”.*

Registam-se os esclarecimentos prestados e a informação relativa à resolução das deficiências detetadas.

Da análise efetuada aos contratos da amostra, são de destacar as seguintes situações:

Quadro n.º 9 – Contratos constantes da amostra

Contratos					
Procedimento contratual	Data	Valor do contrato	Valor Ano €	Prazo vigência	Períodos de vigência a partir de 2009
1. Aquisição de Combustíveis Rodoviários - Ajuste Direto – Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho	-	-	-	Anual	01-01-2009 a 31-12-2009 01-01-2010 a 09-02-2010
2. Aquisição de Combustíveis Rodoviários - Acordo Quadro - art.º 259.º do CCP	01-03-2010	Taxa de desconto 0,005	5.178,75	Em 2010 - 10 meses (até 31 de dezembro) e renovável por mais um ano	01-03-2010 a 31-12-2010 01-01-2011 a 31-12-2011
3. Aquisição de serviços de higiene e limpeza - Consulta Prévia - art.º 79.º do Dec. Lei n.º 197/99, de 8 de Junho	30-06-2008	1.530,00 / mês	18.360	01-07-2008 a 31-12-2008 (renovável anualmente)	01-01-2009 a 31-12-2009 01-01-2010 a 31-12-2010 e 01-01-2011 a 31-07-2011
4. Aquisição de serviços de vigilância e segurança - Consulta prévia a 5 fornecedores - art.º 79.º n.º 1, 78.º n.º 1 e 6 e 81.º n.º 1 al a) do Dec. Lei n.º 197/99, de 8 de Junho	02-07-2008	1.815,00 / mês	21.780	1 ano renovável por iguais períodos	01-01-2009 a 31-12-2009 01-01-2010 a 31-12-2010 e 01-01-2011 a 31-07-2011
5. Aquisição de serviços de vigilância e segurança - Acordo Quadro - art.º 259.º do CCP	01.08.2011	1.915,20 / mês	22.982	1 ano	Não renovável

Aquisição de Combustíveis Rodoviários

O contrato de aquisição de combustíveis rodoviários celebrado por ajuste direto ao abrigo do Decreto-Lei n.º 197/99 (contrato n.º 1 do quadro anterior) é um contrato antigo, não dispondo os serviços do exemplar do mesmo, como se referiu atrás. De acordo com os esclarecimentos prestados pela SG do ex-MOPTC, este contrato foi-se mantendo até que os serviços tivessem condições de fazer a aquisição ao abrigo do AQ, o que no caso do MOPTC só veio a acontecer em 2010. O processo de aquisição foi iniciado em 2009, tendo sido adjudicado em 20 de janeiro de 2010. O contrato foi assinado em 10 de fevereiro de 2010.

O anterior contrato foi assim mantido até à entrada em vigor, em março de 2010, do contrato de aquisição de combustíveis rodoviários celebrado ao abrigo do AQ (contrato n.º 2 identificado no quadro anterior), sendo que em 29 de setembro de 2008 encontrava-se já em vigor o AQ dos combustíveis rodoviários, pelo que a partir de 2009 os contratos celebrados neste âmbito deveriam ter sido efetuados ao abrigo do respetivo AQ³⁵, a não ser que tal fosse excecionado por autorização pelo membro do Governo responsável pela área das finanças³⁶, o que não se verificou.

A autorização anual de despesas com encargos certos de montante variável respeitantes aos anos de 2008 e de 2009, entre os quais se inclui a autorização relativa à aquisição de combustíveis rodoviários, foi efetuada pelo Diretor do GPERI.

Em 2010 as despesas com estes encargos foram autorizadas pelo mesmo Diretor nas respetivas faturas.

Do exposto resulta que as aquisições em questão a partir de 2009 foram efetuadas em violação do disposto na Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (regulamento do sistema nacional de compras públicas), uma vez que o GPERI, como organismo vinculado devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a entrada destes em vigor, a não ser nos casos em que se justificasse um pedido de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

Por força do disposto no n.º 6 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 e do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas, os contratos celebrados em violação destas regras são nulos, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais de direito³⁷.

³⁵ A Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, veio definir as categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição passaram a ser celebrados e conduzidos pela ANCP, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, vedando às entidades compradoras vinculadas, a partir da data de entrada em vigor dos acordos quadro referidos da lista a ela anexa (na qual constam os combustíveis rodoviários - aquisição no posto ou a granel -, vigilância e segurança e higiene e limpeza), proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não fossem feitos ao abrigo desses acordos quadro e que tivessem por objeto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos.

³⁶ Artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007: “4 - A contratação centralizada de bens e serviços, nos termos do n.º 1, é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada”.

³⁷ No Acórdão n.º 26/10-1.ª S/SS, de 13 de julho, o Tribunal de Contas pronunciou-se acerca da falta de pedido de exceção, considerando que, por força do disposto no n.º 6 do referido artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, os



A despesa e os respetivos pagamentos relativos à aquisição de combustíveis rodoviários foram autorizados pelo Diretor do GPERI. No entanto, era atribuição da SG do ex-MOTC assegurar a aquisição centralizada de bens e serviços para os serviços de administração direta e indireta do MOPTC, assumindo, designadamente, as funções de UMC, nos termos artigo 2.º, n.º 2, alínea d) do Decreto Regulamentar n.º 60-A/2007, de 30 de abril.

De acordo com o artigo 6.º, alínea a), da Portaria n.º 573-E/2007, de 30 de abril, à Unidade Ministerial de Compras da SG do ex-MOTC competia promover a centralização a nível do ministério da negociação e celebração de acordos quadro ou outros contratos públicos em matérias não centralizadas ao nível do sistema nacional de compras públicas (SNCP).

Sobre esta matéria a Secretaria-geral do Ministério da Economia e do Emprego e os responsáveis individuais produziram alegações idênticas, invocando dificuldades nos anos de 2008 e 2009, decorrentes da criação do “(...) novo sistema nacional de compras públicas, a entrada em vigor do Código da Contratação Pública, as dúvidas que levantava a sua aplicação e a inexistência de serviços do Estado habilitados para o seu esclarecimento (...)”, o que implicou um esforço acrescido por parte dos técnicos da UMC, carecendo esta de meios e recursos humanos adequados face ao trabalho que seria necessário desenvolver, acrescentando:

“ (...) a UMC não teve durante os anos de 2007, 2008 e 2009 condições para conseguir cumprir os ambiciosos objectivos em matéria de contratação previstos na lei, pelo que, tiveram de ser definidas estratégias tendo em vista o cumprimento dos mínimos admissíveis. Assim, foram mantidos todos os contratos vigentes para os diversos serviços e organismos até que existissem condições de realização dos procedimentos ao abrigo dos acordos quadro, tendo sido dada preferência à realização dos procedimentos agregados previstos no despacho conjunto, porque nos termos do Dec-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, os serviços ficaram impedidos de realizar procedimentos para estas categorias de bens e serviços sob pena de nulidade dos respectivos procedimentos (art.º 5.º n.º 4 e 6).

Nesta medida, foram realizados os procedimentos agregados previstos no despacho conjunto (Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março) e, logo que possível, foram sendo abertos os procedimentos para as demais categorias de bens e serviços”.

É ainda referido que:

“O procedimento dos combustíveis rodoviários (...) foi concluído em prazo excepcionalmente rápido (...).

(...) muito embora o acordo quadro de combustíveis rodoviários tenha entrado em vigor em 29 de setembro de 2008, entraram ainda em vigor durante o ano de 2009 (junho) 2 acordos quadro em matérias não agregadas no Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março, aos quais a UMC teve de recorrer com a maior urgência (...).”

É também salientado que quer as estratégias adotadas quer os procedimentos seguidos demonstram que “(...) não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos actos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira, apenas não foi possível aos serviços proceder de outra forma, pelo que, em nosso entender os atos praticados não devem ser passíveis de aplicação de sanção”.

Quer a Secretaria-geral quer pelos responsáveis individuais é ainda referido:

“Como é bom de ver quer as estratégias adotadas, quer os procedimentos seguidos para o bom funcionamento dos serviços, muito embora as contrariedades, demonstram que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira, apenas não foi humanamente possível aos serviços proceder de outra forma, pelo que, em nosso entender os atos praticados não devem ser passíveis de aplicação de qualquer sanção, muito menos com uma sanção equivalente a mais de metade de um salário mês.”

Sobre o alegado realça-se que competia à Secretaria-geral solicitar autorização ao membro do Governo responsável pela área das finanças no sentido de que o contrato em questão fosse mantido em vigor. No entanto, tendo em conta os factos atrás referidos considera-se que, embora a violação das normas do regime do sistema nacional de compras públicas seja suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, não existem indícios de que a falta possa ser imputada aos seus autores a título de dolo, pelo que não tendo sido detetados, neste caso, registos de recomendações anteriores - direta e imediatamente aplicáveis - nem do Tribunal nem de órgão de controlo interno no sentido da correção da irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c) do referido preceito legal.

Aquisição de serviços de higiene e limpeza

O contrato de aquisição de serviços de higiene e limpeza foi objeto de uma renovação em 1 de janeiro de 2011, tendo estado em vigor até 31 de julho do mesmo ano. Relativamente a esta renovação encontrava-se já em vigor o AQ de produtos de higiene e de prestadores de serviços de limpeza (com efeitos a partir de 17 de agosto de 2010).

No entanto, através da Informação n.º 804/2010/UMC, de 17 de dezembro de 2010, foi solicitado ao Ministro de Estado e das Finanças autorização para, excepcionalmente, serem prorrogados os contratos existentes no MOPTC fora do AQ até se verificar uma de duas condições: ou até 31 de julho de 2011, ou até à conclusão do procedimento realizado ao abrigo do AQ.

Esta proposta, que mereceu a concordância do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 23 de dezembro de 2010, apenas foi autorizada pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em 30 de setembro de 2011.

O procedimento para aquisição dos serviços de higiene e limpeza teve o seu início em 13 de outubro de 2010³⁸, tendo o contrato com nova empresa iniciado a produção de efeitos em 1 de agosto de 2011.

Aquisição de serviços de vigilância e segurança

O contrato de aquisição de serviços de vigilância e segurança foi sendo renovado até que os serviços estivessem em condições de realizar o procedimento ao abrigo do AQ, o que só veio a acontecer em janeiro de 2011 (Proc. 1/UMC/2011), tendo ficado concluído em julho de 2011. Assim, em agosto de 2011 deu-se início à execução do contrato celebrado ao abrigo de AQ, o qual tinha entrado em vigor em 15 de abril de 2010.

³⁸(Proc. 103/UMC/2010, procedimento de aquisição agregado para os seguintes serviços: SG, IPTM, AMTP, GPERI, INCI, INIR, GPIAA, LNEC, INAC, IGOPTC).



A renovação de 2011 do contrato de serviços de vigilância e segurança foi também objeto de pedido de exceção nos termos atrás expostos³⁹, tendo sido obtida autorização do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em 20 janeiro de 2011.

Outras situações

Da análise das despesas com aquisição de bens e serviços resultaram ainda as seguintes situações:

- a) Não existe qualquer evidência da receção dos bens ou serviços.
- b) Em cerca de 48% das despesas analisadas foi dada autorização de despesa antes de a mesma ter sido cabimentada, em desconformidade com o estabelecido nos artigos 13.º e 22.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. No entanto, o cabimento ocorreu *à posteriori*.

Idêntica situação verificou-se relativamente ao PIDDAC nas despesas relativas ao projeto 4769 “Galileo” (PAP 1) e ao projeto 6608 “Ligação REFER Espanha” (PAP 10).

Sobre esta matéria a Secretaria-geral do Ministério da Economia e do Emprego alegou:

“(…) o ano 2010 foi um ano particularmente difícil atendendo à saída a 1 de Março de diversos dirigentes (Secretário Geral, todos os dirigentes da área financeira e da área das compras) e a consequente entrada sucessiva de dirigentes sem passagem de processos/assuntos o que originou algumas incorreções no tratamento de alguns processos, as quais neste momento já se encontram corrigidas.

Quanto à questão do cabimento ter ocorrido nalguns casos após a autorização da despesa verificou-se por deficiente execução do processo de autorização de despesa por parte de organismos objecto de serviços partilhados do PRACE.

Nestes casos, o procedimento era realizado no GPERI e logo autorizado pelo seu director sendo que só posteriormente era enviado à SG para cabimento. Também esta situação já se encontra sanada, neste momento”.

Regista-se a informação de que as deficiências verificadas já se encontram corrigidas.

3.6 – Contas de gerência

Procedeu-se à verificação dos valores constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa (MFC) relativos às gerências de 1 de janeiro a 5 de setembro e de 6 de setembro a 31 de dezembro de 2010, os quais estão de acordo com os documentos de suporte dos referidos mapas.

Sobre o conteúdo dos MFC das duas gerências partidas, evidencia-se que os mesmos refletem a receita proveniente da libertação de créditos do OE (única fonte de financiamento existente no GPERI) destinada a “funcionamento” e a “projetos PIDDAC”, bem como as despesas efetuadas com base nesses créditos. O MFC espelha ainda as reposições abatidas nos pagamentos (a título informativo), bem como os descontos em vencimentos e salários efetuados e entregues nas gerências em apreço.

³⁹Cfr. Informação n.º 801/2010/UMC, de 17 de dezembro de 2010.

Contudo e conforme já referido, observou-se que existem situações em que as reconciliações bancárias apresentadas não justificam a diferença entre o saldo bancário e o saldo da conta de gerência (cfr. ponto 3.4).

3.6.1 – Demonstração numérica da gerência

Tendo por base os MFC aprovados pelo GPERI, relativamente às gerências de 1 de Janeiro a 5 de Setembro e de 6 de Setembro a 31 de Dezembro procedeu-se à demonstração numérica, conforme quadro seguinte.

Quadro n.º 10 – Demonstração numérica das gerências de 2010

(em euros)

Gerência de 1 de janeiro a 5 de setembro de 2010					
Débito			Crédito		
Saldo da gerência anterior		0	Saído na gerência		37 018 055,20
Recebido na gerência:		37 049 970,93	Despesa orçamental	36 593 457,89*	
Dotações orçamentais	36 624 642,27		Receitas do Estado e OT	424 597,31	
Receitas do Estado e OT	425 328,66**		Saldo para a gerência seguinte		31 915,73
			Dotações Orçamentais (créditos libertos não utilizados)	31 184,38	
			Caixa Geral de Aposentações por regularizar	273,29	
			Reembolsos da UE por regularizar	458,06	
Total		37.049.970,93	Total		37.049.970,93
Gerência de 6 de setembro a 31 de dezembro de 2010					
Débito			Crédito		
Saldo da gerência anterior		31 915,73	Saído na gerência		8 367 392,19
Dotações Orçamentais	31 184,38		Despesa orçamental	8 068 658,38***	
Caixa Geral de Aposentações por regularizar	273,29		Receitas do Estado e OT	271 340,90	
Reembolsos da UE por regularizar	458,06		Créditos libertos não utilizados	27 392,91	
Recebido na gerência:		8 336 843,44	Saldo para a gerência seguinte		1 366,98
OE	8 064 866,91		Caixa Geral de Aposentações por regularizar	908,92	
Receitas do Estado e OT	271 976,53****		Reembolsos da UE por regularizar	458,06	
Total		8.368.759,17	Total		8.368.759,17

* Inclui o valor de € 2.025,04, objeto de reposição abatida nos pagamentos

** Inclui o valor de € 273,29 relativo à CGA e € 458,06 de reembolsos da UE, por regularizar no final da gerência

*** Inclui o valor de € 13.569,71, objeto de reposição abatida nos pagamentos

**** Inclui o valor de € 635,63 relativo à CGA, por regularizar no final da gerência



3.6.2 – Juízo sobre as contas

Tendo em conta as análises efetuadas, que fornecem uma base aceitável para a formulação de um juízo sobre as contas, é possível concluir:

- a) O sistema de controlo interno é regular (cfr. ponto 3.1);
- b) As operações examinadas, com as limitações elencadas no ponto 3.5 deste Relatório, são legais e regulares;
- c) As demonstrações financeiras, relativas aos períodos de 1 de janeiro a 5 de setembro e de 6 de setembro a 31 de dezembro de 2010, foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade geralmente aceites, não refletindo, no entanto, os saldos relativos à CGA e a reembolsos de viagens da UE, conforme referido no ponto 3.4, os quais foram espelhados na demonstração numérica do ponto 3.6.1.

Nesta medida a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 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 pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo II, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pelo Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1 - O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego;
- ◆ Aos responsáveis individuais mencionados no Anexo I do Relato, nas partes respeitantes (pontos 1.1, n.ºs 16 a 21, e 3.5).

- 7.2. Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
- 7.3. Após a entrega do Relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
- 7.4. No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

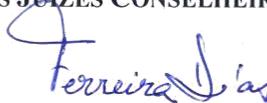
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 17 outubro de 2012.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

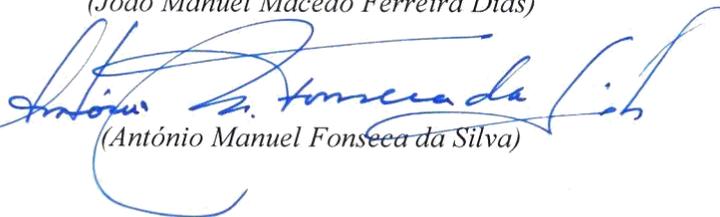


(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

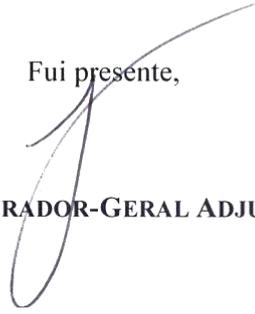


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,



O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,



ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Nome	Situação	Morada
Conta de gerência de 1 de janeiro a 5 de setembro de 2010		
José Carlos Queiroz Pinheiro Henriques	Diretor	Rua 5 de Outubro, 89 – 1º Dº 2765-522 Estoril
Conta de gerência de 6 de setembro a 31 de dezembro de 2010		
José Manuel Matos Passos	Diretor	Rua da Prata, N.º 8 1149-057 Lisboa

ANEXO II – 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 Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais - Gerência de 2010

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 01/2012-AUDIT
Relatório n.º 32/12-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.

Entidade devedora: Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Ações fora da área da residência oficial	119,99			39.200,76
Ações na área da residência oficial	88,29	444		
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				39.200,76
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1.716,40
Limite máximo (VR)				17.164,00
Emolumentos a pagar				1.716,40

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S. do TC.

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

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO III – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego



Exm^o. Senhor
Juiz Conselheiro José Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ Referência
Proc. Nº 01/12-Audit DA III.1

S/ Comunicação
2-JUL'12 11499

N/ Referência

Assunto: Auditoria Financeira ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais – Gerência de 2010

A Auditoria Financeira ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC – Gerência de 2010, que teve como objectivo ajuizar da integralidade e exatidão das contas de gerência de 2010, bem como da legalidade e regularidade das operações examinadas.

Nestas circunstâncias, e em face dos resultados constantes do Relato da referida auditoria, cumpre-nos fazer os seguintes comentários, em sede de contraditório:

Ponto 2.4.3 – Orgãos e Organograma

É referido que “A estrutura orgânica do GPERI não contempla qualquer unidade específica com funções administrativas/financeiras ou de controlo/auditoria interna”. Embora afastando-se ligeiramente, do âmbito temporal sobre o qual incide a presente auditoria, consideramos importante informar terem sido tomadas, entretanto, algumas medidas tendentes a minimizar os efeitos negativos da ausência de uma estrutura semelhante àquela que o Relato da Auditoria refere como inexistindo.

DGTC 08 08'12 15928



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego

No sentido de colmatar uma necessidade que se vinha sentindo, e à qual não foram alheias as conclusões de anteriores Auditorias, concretamente a da Inspeção-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e comunicações (que incidia sobre o ano de 2008), foi criada, por Despacho n.º 16906/2010 de 28 de Outubro, publicado no DR, 2.ª Série – N.º 217 de 9 de Novembro, a Divisão de Apoio à Gestão, tendo sido definidas as respectivas competências.

Foi, entretando, por Despacho n.º 17739/2010, de 17 de Novembro, publicado no DR, 2.ª Série – N.º 230, de 26 de Novembro, nomeada a Dr.ª Graça Maria Duarte de Sousa, licenciada em Direito, como Chefe de Divisão de Apoio à Gestão.

Ponto 3.1.1 - Organização Geral

O Relato de Auditoria refere: “O Gabinete não dispõe de um código de conduta ou de ética”. Aqui, importa salientar que o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, sempre reconheceu, a este propósito, como elemento enquadrador o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, constante da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro.

Observa-se que “O Serviço não tem qualquer unidade de auditoria interna”. Se se entender que a existência de uma unidade com esta função de auditoria será uma forma de contribuir para melhorar a organização do Serviço, identificando necessidades de correcção no seu funcionamento, apontando falhas e ajudando a aperfeiçoar as suas operações, pode considerar-se a criação da Divisão de Apoio à Gestão como uma iniciativa que visa prosseguir uma parte destes objectivos e atribuições., criando condições para a concretização de tais objectivos.

No entanto, dificilmente se conseguirá justificar, numa organização com a dimensão e as características do GPERI, a existência de uma estrutura segregada para a prossecução de funções de auditoria interna.

No que respeita à inexistência de manual de controlo interno, torna-se necessário reflectir em que poderá consistir o controlo interno num organismo cujas funções de gestão são desempenhadas em regime de apoio técnico e administrativo partilhado com a Secretaria Geral.



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego

Capítulo 3.3 – Disponibilidades

A constituição do Fundo de Maneio continua a ser feita nos mesmos termos, tendo já sido constituído para o presente ano. Foi também nomeada a pessoa responsável pelo mesmo. Encontra-se actualmente em utilização um ficheiro Excel contendo a demonstração da situação actualizada relativa à conta corrente do referido Fundo.

Ponto 3.1.2 – Regime Financeiro e Sistema Contabilístico

No que toca a protocolar as matérias nas quais se efectiva a necessidade de partilha de responsabilidades entre GPERI e SG, foram, inicialmente, aquando da criação do GPERI, feitos diversos pedidos à SG para apresentação de proposta concreta para esta formalização, mas não se obteve resposta, apesar da insistência.

Como primeiro passo no sentido de ultrapassar as dificuldades verificadas quanto à especificação desta partilha de funções, procedeu-se a um ajustamento da orgânica interna do GPERI, com a criação da já referida Divisão de Apoio à Gestão, visando a dinamização dos contactos de trabalho com os serviços relevantes da SG, e garantir mais e melhor controlo e acompanhamento, por parte do GPERI, sobre as operações de carácter administrativo, em especial na área dos recursos humanos e na área financeira, designadamente quanto a processos de aquisição de bens e serviços e gestão do património.

Durante o ano de 2011, este Gabinete desenvolveu diligências no sentido da sua concretização, tendo-se realizado, mesmo uma reunião com a Secretária-Geral. No entanto, e apesar de estar praticamente pronto este “projecto de Protocolo”, a sua celebração foi abandonada, tendo em conta o estabelecido no PREMAC

No que respeita à questão referida **no ponto 3.1.2, da página 18**, designadamente de que o GPERI não implementou o POCP, esclarece-se que, nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 59/2007, de 27 de Abril, o GPERI é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, dispondo, de acordo com o art.º 14.º, n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, de um sistema de contabilidade unigráfico.



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego

Refira-se que o GPERI processou, em 2010, o seu orçamento PIDDAC de acordo com as normas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, utilizando, para o efeito, as aplicações informáticas definidas pela DGO, designadamente o SIPIDDAC e o SIC-PIDDAC e respeitando os demais procedimentos (Circulares) emanadas da mesma.

De referir, ainda, que, nos termos do artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto de Execução do OE 2010) a implementação da obrigatoriedade de adopção do POCP pelos Serviços Integrados, através da adesão a uma das modalidades disponibilizadas pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRaP, E.P.E.), seria realizada mediante calendário a disponibilizar pela DGO. O referido calendário foi disponibilizado a 8 de Outubro de 2010 no *site* da DGO (no separador relativo à RAPE), devendo o processo de adesão do GPERI ter-se iniciado em Fevereiro de 2012.

Ponto 3.1.4 – Imobilizado/Património

Neste ponto, cumpre-me assinalar a incorrecção na referência que é feita ao Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Externas, GAERE e não “GAIER” como é referido no 1º parágrafo do mesmo.

Quanto ao manual de procedimentos para a área do imobilizado, afigura-se-nos que tal será claramente da responsabilidade da SG.

Mais uma vez, e a propósito da referência que é feita ao facto de “...o GPERI não procedeu ainda à inventariação dos bens que lhe foram atribuídos, na sequência da fusão.”, é de referir que o diploma que determinou a estrutura orgânica do GPERI, ou seja, a Portaria n.º 63/2009, de 22 de Janeiro (que substituiu a Portaria n.º 541/2007, de 30 de Abril), não compreende, na sua orgânica, as áreas de suporte à gestão que teriam como atribuição o acompanhamento da execução financeira, aquisição de bens e serviços, recursos humanos, gestão do património, apoio jurídico e informático. Estas atribuições pertenciam à Secretaria-Geral (SG) do MOPTC, como decorre do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro.

O este nível, o que realmente se fez, foi um levantamento do mobiliário existente em cada sala, em folha de cálculo Excel num momento em que se perspectivava uma reestruturação do Serviço, mas que está, no entanto, longe de ser considerado um inventário: de acordo com as instruções regulamentadoras do CIBE, concretamente, “os móveis identificam-se a partir da sua designação,



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego

marca, modelo, e atribuição do respectivo código correspondente do classificador geral, número de inventário, ano e custo de aquisição; custo de produção ou valor de avaliação”.

Foi entendido, também, não se proceder à contratação de serviços tendo em vista a preparação de um inventário por ser inevitável a preparação do mesmo aquando do surgimento do novo GEE, o qual vai resultar da fusão de 3 Organismos e na transferência de competências ao nível da Relações Internacionais (actual GAERE) para a Direcção-Geral das Actividades Económicas, os quais absorverão a totalidade das competências do actual GPERI:

Ponto 3.1.6 – Recursos Humanos

No “Quadro nº 2 - Estrutura do quadro de pessoal”, cumpre-nos informar desconhecer as 3 situações referidas na terceira linha, do referido quadro.

Ponto 3.2.3.2 – Despesas com Projectos do PIDDAC

Relativamente à constatação da inexistência do controlo da execução física e financeira dos projectos do PIDDAC, referimos que tal pressuporia um reforço de meios humanos e financeiros afectos a essas tarefas, o que não se tem verificado, muito pelo contrário, como o próprio Tribunal de Contas constata, na sua análise da execução orçamental do GPERI.

Ponto 3.3 – Fundo Maneio

Relativamente à questão referida, a situação prende-se com o facto de em 06-01-2010, ter sido remetida à Secretaria-Geral, devidamente autorizada, a relação das despesas liquidadas por conta do Fundo de Maneio, ou seja as últimas despesas do ano de 2010.

Em 08-01-2010, é preparada pela Secretaria-Geral, a Guia de Reposição não abatida nos pagamentos, remetida ao GPERI, tendo sido apurado o valor de 1.175,80 euros, como o valor a repor, o qual deu origem à emissão de um cheque em (11-01-2010), e entregue em 11-01-2010, no Serviço de Finanças de Lisboa-3 – 3085.



GPERI

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério da Economia e do Emprego

No entanto, o valor apurado pela Secretaria-Geral, não está correcto, ou seja não teve em conta o cheque (6194302663) no valor de 692,50, tendo originado, por esse facto, um descoberto de - 12,38 euros, despoletando toda a situação descrita pelo TC.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

José Manuel Matos Passos

M. ISABEL CORREIA DA SILVA
Directora de Serviços de Programação
e Acompanhamento do Investimento



Secretaria-Geral

Exmo/a Senhor/a

Dr. José Tavares
Director-Geral

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
Lisboa
1069-045

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
11498	02-07-2012		UMC	OF/837/2012/UMC

ASSUNTO: AUDITORIA FINANCEIRA AO GPERI - GERÊNCIA DE 2010- RELATO DA AUDITORIA.
Proc.º 01/12 - Audit DA III.1

A Secretaria-Geral do ex- MOPTC, actual SG do MEE, notificada do relato da auditoria referido em epígrafe e ainda para remeter a esse tribunal os comentários que o referido relato vier a merecer-lhe, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1.1. Conclusões

Aquisição de bens e serviços e despesas de investimento

16. No âmbito da aquisição de bens e serviços observou-se que quer o GPERI quer a SG do ex-MOPTC não possuíam alguns contratos, não sendo possível conhecer as vinculações resultantes dos respectivos clausulados (cfr. ponto 3.5).

1. O GPERI foi criado com o PRACE em 2007, tendo sucedido nas atribuições dos anteriores Gabinete de Estudos e Planeamento, da Auditoria Ambiental e do Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Externas. Além disso, foi ocupar as instalações do também extinto CSOPT - Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes.
2. Assim, transmitiram-se para o GPERI diversos contratos que haviam sido celebrados por outras entidades, pelo que a inexistência de alguns contratos escritos funda-se no facto de se tratar de contratos antigos que transitaram para o GPERI com a transmissão de atribuições e do edifício. Esta situação tem vindo a ser colmatada, na medida do possível, pela realização de novos procedimentos aquisitivos e pela celebração de novos contratos.



Secretaria-Geral

18. A falta de documentos relativos a processos de despesa (designadamente informações a fundamentarem e a proporem a autorização das despesas, respetivos despachos autorizadores e contratos escritos) dificulta, ou mesmo impossibilita, a apreciação da sua legalidade, eficiência e economia, tornando o processo pouco transparente (cfr ponto 3.5).

1. Importa referir que no ano de 2010 a Secretaria-Geral sofreu diversas movimentações de saídas e entradas de pessoal dirigente superior e intermédio o que implicou dificuldades no funcionamento dos serviços.
2. No dia 1 de Março de 2010, o Secretário-Geral aposentou-se, a directora de serviços de administração de recursos (DSAR) e a chefe de divisão de recursos financeiros (DRF), fizeram cessar as respectivas comissões de serviços e a directora de serviços da UMC veio a assumir funções de dirigente superior noutra serviço do Estado tendo suspenso a sua comissão de serviço como dirigente intermédio na Secretaria Geral.
3. A nova Secretária-Geral só iniciou funções em 1 abril de 2010, o director de serviços da DSAR em 8 de março de 2010 e a chefe de divisão da Divisão de Recursos Financeiros em 14 de junho de 2010.
4. A Unidade Ministerial de Compras (UMC) só veio a ter directora de serviços em 24 de Maio 2010.
5. Esta situação, como é fácil compreender, originou as maiores dificuldades no desenvolvimento das competências de todos os serviços.
6. Além disso, a DRF - Divisão de Recursos Financeiros foi perdendo pessoal técnico superior, tendo, neste momento, apenas 5 técnicos superiores para cumprimento de todas as atribuições de coordenação na execução orçamental e da administração financeira dos serviços e organismos do ministério sem estrutura administrativa própria, bem como no apoio aos restantes serviços do ministério nestas áreas.
7. Também a DRP - Divisão de Recursos Patrimoniais teve as maiores dificuldades no cumprimento da sua missão atendendo ao facto de ter apenas um técnico superior (desde 01.11.2009) que dá apoio a alguns contratos, em especial aos respeitantes às empreitadas uma vez que sendo engenheiro civil foi recrutado para a realização dos procedimentos respeitantes a empreitadas de obras públicas e para o acompanhamento da execução das obras. Este técnico superior apoia, ainda, o chefe de divisão nas funções respeitantes ao Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado - PGPIE, integrando a Unidade de Gestão Patrimonial do Ministério.
8. As dificuldades de recursos humanos nestas áreas traduziram-se na capacidade de resposta dos serviços tendo originado que, no caso do GPERI, não foram produzidos documentos de



Secretaria-Geral

renovação anual para os contratos, pelo que, as renovações foram sendo assumidas ao longo do ano com as autorizações mensais de cada fatura por parte do dirigente máximo do serviço.

9. Esta situação, neste momento, já se encontra resolvida tendo a competência de gestão dos documentos relativos a processos de despesa, designadamente informações a fundamentarem e a proporem a autorização das despesas, respetivos despachos autorizadores e contratos escritos, sido atribuída à UMC.

19. Em 2009 e em 2010 a aquisição de combustíveis rodoviários foi efectuada em violação do disposto na Portaria n.º 772/2008, revista pela Portaria n.º 420/2009, no n.º 2 do art.º 3.º do Dec.-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do art.º 8.º do Regulamento n.º 330/2009, uma vez que o GPERI, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respectivos AQ celebrados pela ANCP, após a sua entrada em vigor. A violação das normas do regime do sistema nacional de compras públicas é susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do art.º 65.º, n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. 3.5).

1. A Secretaria-Geral do MOPTC foi criada em 1 de junho de 2007, com o PRACE, pelo Dec.-Reg. n.º 60-A/2007, de 30 de abril. Na mesma data entrou em vigor a respetiva estrutura nuclear e foi criada a UMC que, de acordo com as competências previstas na Port. n.º 573-E/2007, de 30 de abril, é o serviço que, entre outras competências, assumiu a responsabilidade pela realização de todas as aquisições de bens e serviços, dos serviços e organismos do MOPTC vinculados ao SNPC (Sistema Nacional de Compras Públicas), bem como dos serviços sem estrutura administrativa própria do ministério, nomeadamente do GPERI.
2. O regime jurídico do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) foi publicado no Dec.-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, sendo que as categorias de bens e serviços cuja aquisição é celebrada e conduzida pela ANCP, ao abrigo de acordo quadro, só veio a ser publicada em 6 de agosto de 2008 (Port. n.º 772/2008).
3. Nos termos do n.º 4 do art.º 4.º da Port. n.º 772/2008, de 6 de agosto, a UMC do MOPTC assumiu a condução de 6 categorias de bens e serviços para os serviços e organismos vinculados do SNCP do ministério, através do Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março (publicado no DR, 2.ª série n.º 60 de 26.03.2009).



Secretaria-Geral

4. Assim, nos anos 2008 e 2009 o SNCP estava a dar os primeiros passos o que implicou um esforço adicional de adaptação por parte de todos os envolvidos, ANCP, UMCs (que estavam em constituição) e nos diversos serviços e organismos.
5. Em 2007, 2008 e 2009 a UMC dispunha apenas de 2 técnicos superiores e 4 assistentes técnicos:
 - a. Um técnico superior com funções na área da contratação pública e outro que coordenava a gestão das aquisições dos serviços sem estrutura administrativa própria, nomeadamente Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA, GPERI, IGOPTC, CPETA, CPETM, CPETT, GISAF, POVT, e da SG; e
 - b. Quatro assistentes técnicos, dos quais 1 com dedicação exclusiva à gestão dos armazéns, outro com dedicação exclusiva à gestão dos telemóveis de serviço da SG, Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA e GPERI e os outros dois com a gestão do aprovisionamento (inclusive ajustes directos simplificados) e verificação e registo das facturas de aquisição de bens e serviços e dos contratos de comunicações da SG, Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA, GPERI e POVT.
6. Na altura as dificuldades eram muitas, a criação do novo sistema de compras públicas, a entrada em vigor do Código da Contratação Pública, as dúvidas que levantava a sua aplicação e a inexistência de serviços do Estado habilitados para o seu esclarecimento implicaram um esforço acrescido por parte dos técnicos da UMC.
7. A UMC precisava, com a maior urgência de recursos humanos que lhe permitissem cumprir as novas atribuições, pelo que os efetivos foram reforçados com 2 técnicas superiores (assistentes técnicas em estágio para a carreira técnica superior) em 01.03.2008 e em 01.11.2008.
8. Entretanto a técnica superior com maior experiência da UMC veio a sair em 04.03.2009, por ter ficado aprovada em concurso de recrutamento noutra serviço da Administração Pública.
9. Deste modo, no início de 2009, a UMC ficou reduzida a 2 técnicos superiores estagiários dedicados ao cumprimento do Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março (publicado no DR, 2.ª série, n.º 60, de 26.03.2009), isto é, com a obrigação de realização de todos os procedimentos de aquisição de 6 categorias de bens e serviços - Serviços móvel terrestre, equipamento informático, cópia e impressão, papel, economato e consumíveis de impressão, vigilância e higiene e limpeza; bem como dos restantes procedimentos



Secretaria-Geral

necessários ao bom funcionamento dos restantes serviços sem estrutura administrativa própria.

10. Face às dificuldades de recursos humanos habilitados para uma área tão técnica, em 14 de abril de 2009 (Aviso n.º 8004/2009 - DR 2.ª série, n.º 72, de 14 de abril), veio a ser aberto concurso para o recrutamento de 5 técnicos superiores para a UMC (nomeadamente para o preenchimento das vagas das 2 assistentes técnicas, em estágio como técnicas superiores, que se encontravam em funções na UMC e que não pertenciam ao quadro desta Secretaria-Geral).
11. Nesta matéria importa relembrar que os procedimentos de recrutamento de pessoal estiveram parados na Administração Pública até à publicação da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro; que o procedimento em causa foi aberto por despacho do Secretário-Geral, José dos Santos Cardoso, por despacho de 31.03.2009, exarado sobre a informação n.º 126/2009/DSAR/DRH, de 26.03.2009; e que teve ainda de ser obtida confirmação do cabimento junto da DGO para o prosseguimento do processo.
12. De qualquer modo, e muito embora tenham concorrido cerca de 80 candidatos o procedimento foi concluído no prazo de 6 meses e os 5 candidatos aprovados no procedimento concursal iniciaram funções em 01.10.2009.
13. Como facilmente se pode constatar a UMC não teve durante os anos de 2007, 2008 e 2009 condições para conseguir cumprir os ambiciosos objectivos em matéria de contratação previstos na lei, pelo que, tiveram de ser definidas estratégias tendo em vista o cumprimento dos mínimos admissíveis. Assim, foram mantidos todos os contratos vigentes para os diversos serviços e organismos até que existissem condições de realização dos procedimentos ao abrigo dos acordos quadro, tendo sido dada preferência à realização dos procedimentos agregados previstos no despacho conjunto, porque nos termos do Dec-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, os serviços ficaram impedidos de realizar procedimentos para estas categorias de bens e serviços sob pena de nulidade dos respectivos procedimentos (art.º 5.º n.º 4 e 6).
14. Nesta medida, foram realizados os procedimentos agregados previstos no despacho conjunto (Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março) e, logo que possível, foram sendo abertos os procedimentos para as demais categorias de bens e serviços.
15. Em Outubro de 2009, com o recrutamento de mais 3 técnicos superiores, foi possível abrir, 3 procedimentos: cópia e impressão (agregado no despacho conjunto), combustíveis rodoviários e seguro automóvel (estes últimos, embora não fossem



Secretaria-Geral

categorias agregadas na UMC tiveram a adesão dos demais serviços e organismos do ministério face às dificuldades que todos os serviços e organismos sentiam com este novo sistema de compras).

16. O procedimento dos combustíveis rodoviários (Proc. 111/UMC/2009) foi concluído em prazo excepcionalmente rápido:
 - a. Aberto em 02.10.2009;
 - b. Foi adjudicado em dezembro de 2009, e
 - c. O contrato assinado no início de janeiro de 2010.
17. Sendo que o contrato com a GALP foi mantido até à entrada em vigor do contrato com a BP, no ano 2010 durante um mês e 9 dias - desde 01.01.2010 até 09.02.2010 - porque foi o tempo que a BP levou a emitir e enviar os cartões de combustível para cada uma das viaturas envolvidas no procedimento.
18. Por isso, a GALP ainda emitiu a facturação respeitante ao período compreendido entre 1 de janeiro e 9 de fevereiro de 2010.
19. Acresce que, muito embora o acordo quadro de combustíveis rodoviários tenha entrado em vigor em 29 de setembro de 2008, entraram ainda em vigor durante o ano de 2009 (junho) 2 acordos quadro em matérias não agregadas no Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março, aos quais a UMC teve de recorrer com a maior urgência:
 - a. Plataforma Electrónicas de Contratação (fundamental para o exercício das suas funções) - sob pena de ilegalidade de todos os procedimentos e que acabou por ser realizado para todos os serviços e organismos do MOPTC, muito embora se tratasse de uma categoria não agregada;
 - b. Veículos automóveis e motociclos (entrou em vigor em Junho de 2009) este acordo quadro implicou a preparação, desde logo, a aquisição de procedimentos para a SG, GPERI e Gabinetes dos membros do Governo.
20. Facto que demonstra, mais uma vez, a quantidade de trabalho que incidiu sobre os 2 técnicos superiores e dirigente da UMC nesse ano.
21. As dificuldades com que esta SG se debateu foram sentidas pelas demais UMCs dos restantes ministérios, sentimento que foi paulatinamente sendo reportado à ANCP nas diversas reuniões de trabalho que foram mantidas, porquanto o SNCP revelou-se muitíssimo ambicioso face à organização e meios de que os serviços dispunham. Assim,



Secretaria-Geral

os serviços executaram o novo sistema de contratação pública muito embora os obstáculos, nomeadamente em matéria de recursos humanos com formação adequada.

22. Importa, ainda referir que cada novo acordo quadro é diferente, comportando novas dificuldades, que o regime jurídico da contratação pública era totalmente novo e que não existia (nem existe) no nosso sistema jurídico nenhuma entidade habilitada ao esclarecimento das dúvidas e dificuldades que os serviços sentem na aplicação destes novos regimes jurídicos, factos que justificam as dificuldades e a morosidade na execução de alguns processos por parte dos serviços.
23. Assim, parece-nos ter ficado demonstrado que, muito embora as dificuldades de meios e de recursos humanos com que se debateu a UMC do MOPTC durante o ano de 2009, conseguiu este serviço não só realizar os procedimentos agregados a que se encontrava obrigado pelo Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março, para todos os serviços e organismos vinculados do SNCP do MOPTC, e ainda, para além destes, conseguiu realizar os procedimentos ao abrigo dos AQ em categorias não centralizadas não só para os serviços sem estrutura administrativa própria do ministério (como o GPERI), como também para os demais serviços e organismos do SNCP do MOPTC.
24. Por outro lado, sublinha-se que a presente Auditoria se dirige à gerência de 2010 e os factos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira respeitam ao ano 2009 (não abrangido pela auditoria). Portanto, **a apenas 1 mês e 9 dias do ano de 2010**, período em que o contrato de fornecimento de combustíveis já se encontrava assinado e em que se estava na fase de emissão dos cartões de combustível por parte do fornecer BP (o que originou a faturação durante este período de tempo). Este fato, em nosso entender, deveria ser tomado em consideração para efeitos de avaliação da eventual responsabilidade financeira.
25. Finalmente, nem a SG do MOPTC nem o GPERI, nem tão pouco algum serviço ou organismo do âmbito do MOPTC, foram antes objecto de qualquer auditoria que tivesse sido objecto de alguma recomendação do TC nesta matéria.
26. Como é bom de ver quer as estratégias adotadas, quer os procedimentos seguidos para o bom funcionamento dos serviços, muito embora as contrariedades, demonstram que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos actos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira, apenas não foi possível aos serviços proceder de outra forma, pelo que, em nosso entender os atos praticados não devem ser passíveis de aplicação de sanção.



Secretaria-Geral

20. Não se obteve evidência da receção dos bens ou serviços adquiridos em 2010, tendo também, em cerca de 48% das despesas analisadas, sido dada autorização de despesa antes de a mesma ter sido cabimentada, em desconformidade com o legalmente estabelecido. O mesmo se verificou relativamente a despesas de dois projectos do PIDDAC (cfr. 3.5).

1. A falta de evidência da recepção de bens e serviços adquiridos em 2010 deveu-se à situação explicitada a propósito no n.º 18 supra. De facto, o ano 2010 foi um ano particularmente difícil atendendo à saída a 1 de Março de diversos dirigentes (Secretário Geral, todos os dirigentes da área financeira e da área das compras) e a consequente entrada sucessiva de dirigentes sem passagem de processos/assuntos o que originou algumas incorreções no tratamento de alguns processos, as quais neste momento já se encontram corrigidas.
2. Quanto à questão do cabimento ter ocorrido nalguns casos após a autorização da despesa verificou-se por deficiente execução do processo de autorização de despesa por parte de organismos objecto de serviços partilhados do PRACE.
3. Nestes casos, o procedimento era realizado no GPERI e logo autorizado pelo seu director sendo que só posteriormente era enviado à SG para cabimento. Também esta situação já se encontra sanada, neste momento.
4. De facto, o modo de proceder dos serviços teve de se ajustar às novas imposições da lei sendo que algumas práticas demoraram mais tempo a ser concretizadas.

São estes os comentários que o relato de auditoria nos merece e que apresentamos, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Com os melhores cumprimentos, *penca*

A Secretária-Geral

Maria Ermelinda Carrachás

(LSG)

Exmo. Senhor

Dr. José Tavares
Director-Geral

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Rua Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Sua referência: Proc.º 01/12 - Audit DA III.1
Sua data: 02.07.2012

Lisboa, 27 de julho de 2012

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais -
Gerência 2010.

José Carlos Queiroz Pinheiro Henriques, José dos Santos Cardoso e Maria Luísa de Almeida dos Santos de Sá Gomes, notificados do relato da auditoria referida em epígrafe e ainda para remeterem a esse tribunal os comentários que o referido relato vier a merecer-lhes, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vêm fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes

1. A Secretaria-Geral do MOPTC foi criada em 1 de junho de 2007, com o PRACE, pelo Dec.-Reg. n.º 60-A/2007, de 30 de abril. Na mesma data entrou em vigor a respectiva estrutura nuclear e foi criada a UMC que, de acordo com as competências previstas na Port. 573-E/2007, de 30 de abril, é o serviço que, entre outras competências, assumiu a responsabilidade pela realização de todas as aquisições de bens e serviços, dos serviços e organismos do MOPTC vinculados ao SNPC (Sistema Nacional de Compras Públicas), bem como dos serviços sem estrutura administrativa própria do ministério, nomeadamente do GPERI.
2. Conforme referido no relato da auditoria, desde a sua criação, em 01/05/2007, “o GPERI não dispõe de unidades com atribuição de funções de gestão nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos, jurídico-contencioso e de compras, sendo tais funções desempenhadas, em regime de apoio técnico-administrativo partilhado, pela Secretaria-Geral do ex-MOPTC”. Por razões de escassez de recursos disponíveis e dado o número restrito de unidades orgânicas de 2º nível legalmente estabelecido, o GPERI nem sequer dispunha, até 30 de Setembro de 2010, de uma unidade orgânica destinada a estabelecer a articulação com a SG relativamente às funções de apoio técnico e administrativo que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de outubro, para providenciar ao GPERI, a de aquisição centralizada de bens e serviços, no âmbito das suas funções de unidade ministerial de compras.
3. O regime jurídico do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) foi criado pelo Dec.-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, sendo que as categorias de bens e serviços cuja aquisição é celebrada e conduzida pela ANCP, ao abrigo de acordo quadro, só



- vieram a ser definidas com a publicação, em 6 de agosto de 2008 da Port. N.º 772/2008.
4. Através do Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março (publicado no DR, 2.ª série n.º 60 de 26.03.2009, nos termos do n.º 4 do art.º 4.º da referida Port. N.º 772/2008, de 6 de agosto), a UMC do MOPTC assumiu a condução de 6 categorias de bens e serviços para os serviços e organismos vinculados do SNCP do ministério.
 5. Portanto, nos anos 2008 e 2009 o SNCP estava a dar os primeiros passos o que implicou um esforço adicional de adaptação por parte de todas as entidades envolvidas, ANCP, UMCs (que estavam em constituição) e dos diversos serviços e organismos dos diversos ministérios.
 6. Em 2008 e 2009 a UMC dispunha apenas de 2 técnicos superiores e 4 assistentes técnicos, dos quais:
 - a. Um técnico superior com funções na área da contratação pública e outro que coordenava a gestão das aquisições de pequeno montante dos serviços sem estrutura administrativa própria, nomeadamente Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA, GPERI, IGOPTC, CPETA, CPETM, CPETT, GISAF, POVT, e da SG;
 - b. E quatro assistentes técnicos, dos quais 1 com dedicação exclusiva à gestão dos armazéns, outro com dedicação exclusiva à gestão dos telemóveis de serviço da SG, Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA e GPERI e os outros dois dedicados à gestão do aprovisionamento (inclusive ajustes directos simplificados) e verificação e registo das facturas de aquisição de bens e serviços e dos contratos de comunicações da SG, Gabinetes dos membros do Governo, GPIAA, GPERI e POVT.
 7. Na altura as dificuldades eram muitas, a criação do novo sistema de compras públicas, a entrada em vigor do Código da Contratação Pública (30 de Julho de 2008), as dúvidas que levantava a sua aplicação e a inexistência de serviços do Estado habilitados para o seu esclarecimento implicaram um esforço acrescido por parte dos técnicos da UMC.
 8. Como é bom de ver a UMC precisava com a maior urgência de recursos humanos que lhe permitissem cumprir as novas atribuições, o que só veio a acontecer com o reforço de 1 técnica superior (assistente técnica em estágio para a carreira técnica superior) em 01.03.2008 e de mais 1 técnica superior (também assistente técnica em estágio para a carreira técnica superior) no final do ano em 01.11.2008.
 9. Entretanto a técnica superior com maior experiência da UMC veio a sair em 04.03.2009, por ter ficado aprovada em concurso de recrutamento noutro serviço da Administração Pública.

JF sc
MG

10. Deste modo, perto do início de 2009, a UMC ficou reduzida a 2 técnicos superiores estagiários dedicados à realização de todos os procedimentos de aquisição de bens e serviços que não tinham estrutura administrativa própria e ainda ao cumprimento do Despacho n.º 8551/2009, de 5 de Março (publicado no DR, 2.ª série n.º 60 de 26.03.2009), isto é, com a obrigação de realização de todos os procedimentos de aquisição de 6 categorias de bens e serviços - Serviços móvel terrestre, equipamento informático, cópia e impressão, papel, economato e consumíveis de impressão, vigilância e higiene e limpeza - de todos os serviços e organismos vinculados do SNCP do MOPTC .
11. Face às dificuldades de recursos humanos habilitados numa área tão técnica, em 14 de Abril de 2009 (Aviso n.º 8004/2009 - DR 2.ª série n.º 72, de 14 de Abril), foi aberto concurso para o recrutamento de 5 técnicos superiores para a UMC (nomeadamente para o preenchimento das vagas das 2 assistentes técnicas, em estágio como técnicas superiores, que se encontravam em funções na UMC e que não pertenciam ao quadro desta Secretaria-Geral).
12. Nesta matéria importa lembrar que os procedimentos de recrutamento de pessoal estiveram parados na Administração Pública até à publicação da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro; que o procedimento em causa foi aberto por despacho do Secretário-Geral, José dos Santos Cardoso por despacho de 31.03.2009, exarado sobre a informação n.º 126/2009/DSAR/DRH, de 26.03.2009; e que teve ainda de ser obtida confirmação do cabimento junto da DGO para o prosseguimento do processo.
13. De qualquer modo, e muito embora tenham concorrido cerca de 80 candidatos o procedimento foi concluído no prazo *record* de 6 meses tendo os 5 candidatos aprovados no procedimento concursal iniciado funções em 01.10.2009.
14. Como facilmente se pode constatar a UMC não teve durante os anos de 2008 e 2009 condições para conseguir cumprir os ambiciosos objectivos em matéria de contratação previstos na lei, pelo que tiveram de ser definidas estratégias tendo em vista o cumprimento dos mínimos admissíveis. Assim, o objectivo foi a realização do máximo de procedimentos possível para todas as estruturas quer ao abrigo de acordo quadro quer sem acordo quadro. O que explica porque não foram realizados pedidos de excepção à ANCP - a ideia era abrir os procedimentos ao longo do ano e logo que possível, o que de facto foi realizado.
15. Deste modo, foram mantidos todos os contratos vigentes para os diversos serviços e organismos até que existissem condições de realização dos procedimentos respetivos, nomeadamente, ao abrigo dos acordos quadro, tendo sido dada preferência à realização dos procedimentos agregados previstos no despacho conjunto, porque nos termos do Dec-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, os serviços ficaram impedidos de

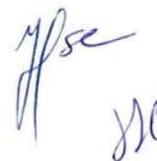


- realizar procedimentos para estas categorias de bens e serviços sob pena de nulidade dos respectivos procedimentos (art.º 5.º n.º 4 e 6).
16. Nesta medida, foram realizados os procedimentos agregados previstos no despacho conjunto (Despacho n.º 8551/2009, de 5 de março) e, paralelamente, foram sendo abertos os procedimentos para as demais categorias de bens e serviços.
 17. Acresce que, entraram ainda em vigor durante o ano de 2009 (Junho), 2 acordos quadro em matérias não agregadas no Despacho n.º 8551/2009, de 5 de Março, aos quais a UMC teve de recorrer com a maior urgência porquanto um deles era fundamental para o exercício das suas funções - Plataforma Electrónicas de Contratação - sob pena de ilegalidade de todos os procedimentos e que acabou por ser realizado para todos os serviços e organismos do MOPTC, muito embora se tratasse de uma categoria não agregada; sendo que o outro acordo quadro que entrou em vigor em Junho de 2009 foi o dos veículos automóveis e motociclos que implicou a preparação, desde logo, da aquisição de procedimentos para a SG, GPERI e Gabinetes dos membros do Governo.
 18. Entretanto, com a criação do Programa Operacional de Valorização do Território POVT - QREN, na dependência do apoio da SG, foi também necessário dotar esta nova estrutura de meios para poder trabalhar, pelo que, e porque o acordo quadro para veículos automóveis ainda não se encontrava em vigor, foi aberto concurso público internacional para aquisição de AOV - Aluguer Operacional de Viaturas, para esta estrutura, bem como para aquisição dos mais diversos bens e serviços fundamentais ao bom exercício de funções.
 19. Em Outubro de 2009 com o recrutamento de mais 3 técnicos superiores foi possível abrir 3 procedimentos: cópia e impressão (agregado no despacho conjunto), combustíveis rodoviários e seguro automóvel (estes últimos, embora não fossem categorias agregadas na UMC, tiveram a adesão dos demais serviços e organismos do ministério face às dificuldades que todos os serviços e organismos sentiam com este novo sistema de compras).
 20. O prazo de conclusão dos procedimentos foi, permita-se-nos a expressão, excepcional porquanto, no caso concreto, dos combustíveis rodoviários o procedimento foi aberto em 02.10.2009 tendo sido adjudicado em dezembro de 2009 e assinado o contrato em janeiro de 2010 (Proc. 111/UMC/2009).
 21. Evidentemente, que o contrato com a GALP foi mantido até à entrada em vigor do contrato com a BP, no ano 2010 durante um mês e 9 dias - desde 01.01.2010 até 09.02.2010 - porque foi o tempo que a BP levou a emitir e enviar os cartões de combustível para cada uma das viaturas envolvidas no procedimento.
 22. Por isso, a Galp ainda emitiu a facturação respeitante ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 9 de Fevereiro de 2010.

Hse
206

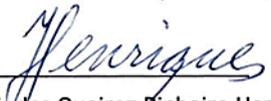
Concluindo, e em aditamento, refira-se ainda que:

23. As dificuldades com que nos debatemos foram sentidas pelas demais UMCs dos restantes ministérios, sentimento que foi paulatinamente sendo reportado à ANCP nas diversas reuniões de trabalho que mantínhamos, porquanto o SNCP revelou-se muitíssimo ambicioso tendo os serviços vivido e executado o novo sistema de contratação pública com os maiores obstáculos, nomeadamente face ao recrutamento de pessoal com formação adequada.
24. Nesta matéria importa sublinhar que cada novo acordo quadro é diferente comportando novas dificuldades, que o regime jurídico da contratação pública era totalmente novo e que não existia (nem existe) no nosso sistema jurídico nenhuma entidade habilitada ao esclarecimento das dúvidas e dificuldades que os serviços sentem na aplicação destes novos regimes jurídicos, factos que justificam (pelo menos um pouco) as dificuldades e a morosidade na execução de alguns processos por parte dos serviços.
25. Assim, parece-nos ter ficado demonstrado que, muito embora a falta de meios e de recursos humanos com que se debateu a UMC do MOPTC durante o ano de 2009, conseguiu este serviço não só realizar os procedimentos agregados a que se encontrava obrigado pelo Despacho n.º 8551/2009, de 5 de Março, para todos os serviços e organismos vinculados do SNCP do MOPTC, e ainda, para além destes, realizou procedimentos ao abrigo dos AQ em categorias não centralizadas não só para os serviços sem estrutura administrativa própria do ministério, como o GPERI, como também para os demais serviços e organismos do SNCP do MOPTC.
26. Além disso, a directora de serviços da UMC enquanto presidente do júri do concurso de recrutamento dos técnicos superiores conseguiu concluir o procedimento em 6 meses, o que permitiu a abertura de novos procedimentos de aquisição, nomeadamente o dos combustíveis, o qual foi concluído com grande rapidez tendo em vista a sua urgente entrada em vigor, o que veio a acontecer.
27. Por outro lado, a presente Auditoria dirige-se à gerência de 2010 e os factos apontados como susceptíveis de eventual responsabilidade financeira aos ora respondentes respeitam ao ano 2009 (não abrangido pela auditoria) e a **apenas 1 mês e 9 dias do ano de 2010**, período em que o contrato de fornecimento de combustíveis já se encontrava assinado e que, tal como afirmado antes, se estava na fase de emissão dos cartões de combustível por parte do fornecedor BP, o que originou a faturação durante este período de tempo pelo fornecedor anterior, isto é, a Galp, fato que, em nosso entender, deveria ser tomado em consideração para efeitos de avaliação da eventual responsabilidade financeira.

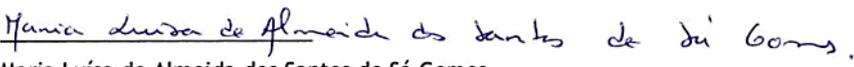


28. Parece-nos, assim, ter ficado justificada a razão porque não foi realizado pedido de excepção para a renovação do contrato de combustíveis com a Galp, de facto, foi sempre convicção destes serviços que o procedimento seria aberto e concluído em 2009, lamentavelmente apenas foi possível no final do ano de 2009.
29. Finalmente não podemos deixar de vincar a desproporcionalidade da sanção eventualmente aplicável aos factos, de valor manifestamente elevado, atendendo que estamos apenas perante o não cumprimento de uma formalidade legal, colmatada com a realização do procedimento adequado, em prazo mais alongado do que o previsto; no ano objecto de auditoria a falta encontrava-se devidamente sanada, o contrato foi assinado em Janeiro de 2010 e iniciou os seus efeitos logo que possível; não se verificou qualquer prejuízo para o Estado; e nem a SG do MOPTC nem o GPERI, nem tão pouco algum serviço ou organismo do âmbito do MOPTC foram antes objecto de qualquer auditoria que tivesse originado alguma recomendação do TC nesta matéria.
30. Como é bom de ver quer as estratégias adotadas, quer os procedimentos seguidos para o bom funcionamento dos serviços, muito embora as contrariedades, demonstram que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira, apenas não foi humanamente possível aos serviços proceder de outra forma, pelo que, em nosso entender os atos praticados não devem ser passíveis de aplicação de qualquer sanção, muito menos com uma sanção equivalente a mais de metade de um salário mês.

Com os melhores cumprimentos,


José Carlos Queiroz Pinheiro Henriques


José dos Santos Cardoso


Maria Luísa de Almeida dos Santos de Sá Gomes

DGTC 30 07 12 15336