

**Auditoria Financeira ao
INAC, I.P. - Instituto Nacional de Aviação Civil
- Gerência de 2012**



Relatório
Julho de 2015



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 5/14 – AUDIT

**Auditoria Financeira ao
INAC, I.P-
Instituto Nacional de Aviação
Civil -
Gerência de 2012**

RELATÓRIO

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ÍNDICE DE QUADROS	3
SIGLAS	4
FICHA TÉCNICA	5
1 - SUMÁRIO	6
1.1 - CONCLUSÕES	6
1.2 - RECOMENDAÇÕES.....	9
2 - INTRODUÇÃO	10
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS	10
2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA	10
2.3 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	11
2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	11
3 - PARTE EXPOSITIVA	13
3.1 - CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	13
3.1.1 - <i>Natureza e regime</i>	13
3.1.2 - <i>Missão e atribuições</i>	14
3.1.3 - <i>Órgãos</i>	15
3.1.4 - <i>Regime financeiro e sistema contabilístico</i>	15
3.2 - CONTROLO INTERNO	16
3.2.1 - <i>Organização geral</i>	16
3.2.2 - <i>Administração financeira, de pessoal e documental</i>	17
3.3 - SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO TRIÊNIO 2010-2012	19
3.3.1 - <i>Receita</i>	19
3.3.2 - <i>Despesa</i>	20
3.3.3 - <i>Situação patrimonial</i>	21
3.4 - EXECUÇÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL	23
3.4.1 - <i>Integração e utilização de saldos</i>	23
3.4.2 - <i>Equilíbrio orçamental</i>	24
3.4.3 - <i>Receita - Resultado das verificações</i>	24
3.4.4 - <i>Despesa - Resultado das verificações</i>	24
3.5 - DISPONIBILIDADES	24
3.5.1 - <i>Unidade de tesouraria</i>	24
3.5.2 - <i>Reconciliações bancárias</i>	27
3.5.3 - <i>Gestão de tesouraria</i>	27
3.6 - IMOBILIZADO - TERRENOS E EDIFÍCIOS	27
3.7 - DÍVIDA	31
3.7.1 - <i>Dívida do INAC</i>	31
3.7.2 - <i>Dívida ao INAC</i>	33
3.8 - NÃO ARRECADAÇÃO DE RECEITAS E NÃO REALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	38
3.8.1 - <i>Departamento de Cobranças</i>	39
3.8.2 - <i>Verificação dos saldos das contas correntes de clientes e utentes</i>	40
3.8.3 - <i>Inquérito da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC)</i>	48
3.8.4 - <i>Apreciação da eventual responsabilidade financeira</i>	49
3.8.5 - <i>Taxa de segurança e processos de contraordenação</i>	52
3.8.6 - <i>Relatórios e contas</i>	54



Tribunal de Contas

6

3.8.7 - Pareceres do fiscal único.....	55
3.9 - ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES	55
3.10 - CONTA DE GERÊNCIA.....	56
3.10.1 - Demonstração numérica	56
3.10.2 - Juízo sobre a conta	56
4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	57
5 - EMOLUMENTOS.....	57
6 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....	57
ANEXO I - EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA	59
ANEXO II - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS	60
ANEXO III - RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	61

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - AMOSTRAS DAS RECEITAS E DAS DESPESAS SELECIONADAS	11
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO E ORIGEM DAS RECEITAS NO PERÍODO DE 2010-2012.....	19
QUADRO 3 - ESTRUTURA DA RECEITA PRÓPRIA COBRADA NO PERÍODO 2010-2012	20
QUADRO 4 - ESTRUTURA DA DESPESA NO PERÍODO 2010-2012	20
QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DA DESPESA NO PERÍODO 2010-2012	20
QUADRO 6 - BALANÇOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2010, 2011 E 2012	21
QUADRO 7 - RESULTADOS NO PERÍODO DE 2010, 2011 E 2012	22
QUADRO 8 - MOVIMENTOS NAS CONTAS NA CGD EM 2012	25
QUADRO 9 - PRÉDIOS A TITULAR PELO INAC	28
QUADRO 10 - DÍVIDAS A TERCEIROS.....	31
QUADRO 11 - DÍVIDAS DE TERCEIROS	34
QUADRO 12 - DÍVIDAS DE COBRANÇA DUVIDOSA E PROVISÕES	35
QUADRO 13 - AMOSTRA DE DEVEDORES	36
QUADRO 14 - PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL.....	41
QUADRO 15 - SITUAÇÕES DE IDENTIFICAÇÃO INDEVIDA DE GUIAS DE RECEITA COMO COBRADAS.....	44
QUADRO 16 - DÍVIDA COM ORIGEM EM RECEITA LIQUIDADADA ATÉ 01-07-2008.....	53
QUADRO 17 - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA DE 2012	56
QUADRO 18 - INCUMPRIMENTO DO REGIME DE TESOURARIA DO ESTADO	59
QUADRO 19 - RELAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DIRETIVO DO INAC DESDE 1 DE JANEIRO DE 2009.....	60

SIGLAS

Siglas	Denominação
AdC	Autoridade da Concorrência
CD	Conselho Diretivo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
DA	Departamento de Auditoria
DC	Departamento de Cobranças (integrado no departamento RF com a reestruturação do INAC ocorrida em 2008)
DGAC	Direcção-Geral de Aeronáutica Civil
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGR	Direção de Gestão de Recursos do INAC
DOC	Departamento de Orçamento e Contabilidade
DR	Diário da República
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público / Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGOPTC	Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
M€	Milhões de euros
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
OE	Orçamento do Estado
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RF	Departamento de Recursos Financeiros
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEAOPC	Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TC	Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
Fátima Sousa	Auditora	Licenciada em Economia
José Diniz	Auditor	Licenciado em Gestão
Magda Filipe	Apoio administrativo	
Coordenação	António Manuel Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	

1 - SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das contas de gerência de 2012 do Instituto de Aviação Civil, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

1.1 - Conclusões

Caracterização financeira e patrimonial

1. O financiamento do INAC tem origem exclusivamente em receitas próprias. Nestas receitas têm especial relevo as provenientes de “*Taxas, multas e outras penalidades*”, cujo peso, no triénio 2010-2012, se situou entre 97,5% e 98,7%.
2. Ao longo do período analisado as “*despesas com pessoal*” e as despesas com “*aquisição de bens e serviços*” apresentaram uma variação tendencialmente decrescente, com maior expressão as primeiras de 2011 para 2012 e as segundas de 2010 para 2011 (cfr. ponto 3.3.1).

Execução e controlo orçamental

3. Os saldos finais da conta de gerência coincidiam com os saldos das disponibilidades constantes do balanço a 31 de dezembro, tendo sido observado o princípio da anualidade (cfr. ponto 3.4.1);
4. O INAC na execução do orçamento de 2012 respeitou a regra de equilíbrio aplicável aos fundos e serviços autónomos estabelecida na Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 3.4.2);
5. Os processos relativos à cobrança das receitas e à realização de despesas encontravam-se devidamente instruídos, as operações que lhe estiveram subjacentes foram legais e os registos contabilísticos foram efetuados de forma regular (cfr. pontos 3.4.3 e 3.4.4).

Unidade de tesouraria

6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);
7. O não cumprimento desse regime é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 3.5.1).

Terrenos e edifícios

8. Apesar das diligências efetuadas, o INAC não concluiu a inventariação dos seus imóveis, nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação 2009-2012. O Instituto também não elaborou as listas dos imóveis que integram o seu património e, conseqüentemente, não as submeteu a homologação da tutela, com vista à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição (cfr. ponto 3.6).



Tribunal de Contas

Dívida do INAC

9. A totalidade das dívidas a terceiros é de curto prazo e perfazia m€ 152 no final de 2012;
10. No período 2010-2012 o volume das dívidas a terceiros decresceu 99%. Esta variação deveu-se à alteração da metodologia da contabilização da arrecadação e distribuição da taxa de segurança pelas entidades beneficiárias (cfr. ponto 3.7.1);
11. A conta de acréscimos de custos no final do exercício de 2012 apresentava valores de cerca de M€ 5,2 de taxa de segurança de 2011 cuja distribuição pelas entidades beneficiárias não foi autorizada pela tutela financeira, e cerca de M€ 11,6 de receita cobrada no 4.º trimestre de 2012 a distribuir na gerência de 2013, tendo ficado, assim, por regularizar parte dos compromissos assumidos pelo Governo nesse âmbito (cfr. pontos 3.4.1 e 3.7.1.2).

Dívida ao INAC

12. A totalidade das dívidas de terceiros é de curto prazo e perfaziam cerca de M€ 7,8 no final de 2012. A dívida é quase na sua totalidade resultante de taxas liquidadas e não cobradas, tendo 60% origem na taxa de segurança (cfr. ponto 3.7.2);
13. No final de 2012, 42% das dívidas de taxa de segurança e de outras taxas, no valor de € 3.250.516,67, são considerados de cobrança duvidosa, estando 96% desse valor provisionado (cfr. ponto 3.7.2.1);
14. Contrariamente ao que se encontra refletido nos balanços de final de exercício, a dívida de instituições financeiras ao INAC, no montante de € 17.071,76, não existe. No exercício do contraditório o INAC informou que vai proceder a essa correção (cfr. ponto 3.7.2.2);
15. Observou-se uma deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico nas iniciativas relativas à recuperação de créditos, sendo ineficaz o sistema utilizado pelo Departamento no controlo do envio de comunicações a utentes/clientes com vista à recuperação de créditos (cfr. ponto 3.7.2.3);
16. Há dívidas incobráveis que permanecem contabilizadas como ativos, não procedendo o Instituto à assunção de custos face às evidências de incobrabilidade (cfr. ponto 3.7.2.3);
17. Observou-se a possibilidade de o GABJUR emitir guias/faturas relativas a decisões em processos de contraordenação e estas coexistirem no sistema com guias de coimas de pagamento voluntário emitidas anteriormente e relativas ao mesmo processo (cfr. ponto 3.7.2.3);

Não arrecadação de receitas

18. Em resultado da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes efetuada em maio de 2008 e análises posteriores foi identificado o montante de € 814.176,89 de receita por cobrar entre janeiro de 2006 e abril de 2008 (cfr. pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2);
19. Só após a receção do relato de auditoria, passados mais de cinco anos sobre as situações de guias de receita indevidamente consideradas como cobradas e sobre as anulações indevidas foram analisados pelo INAC 107 processos respeitantes a esta matéria - do total de 110 -, no valor de € 756.763,36, encontrando-se ainda por recuperar pelo INAC o montante de € 17.857,05 (cfr. ponto 3.8.2, 3.8.2.2 e 3.8.4).

Não contabilização de dívida ao INAC

20. O balanço do INAC, no final de 2014, não reflete a dívida respeitante a guias de receita indevidamente anuladas em que os respetivos processos de reclamação de créditos ainda correm termos em juízo (€ 330.801,00), a guias indevidamente consideradas como cobradas (€ 17.719,38), e a guias indevidamente anuladas (€ 137,67) (cfr. ponto 3.8.2.2).
21. Em 2010, por falta de confiança nas contas, o CD do INAC deliberou que as receitas de taxa de segurança liquidadas em data anterior a 1 de julho de 2008 e não cobradas no prazo legal não originariam a instauração de processos de contraordenação. No final de 2012 cerca de 20% da dívida de clientes/utentes, no valor de cerca de M€ 0,9, respeitava a receita de taxa de segurança liquidada antes daquela data.

Relatórios e Contas e Pareceres do Fiscal Único

22. Os relatórios e contas dos sucessivos exercícios, desde 2008, subscritos pelo CD, não fazem referência às situações de indevida anulação de guias de receita, assunção de despesas e identificação de pagamentos de guias de receita (cfr. ponto 3.8.6).
23. As certificações de contas dos exercícios de 2008 a 2010 continham a reserva de impossibilidade de emitir opinião sobre as dívidas de terceiros e sobre os proveitos relativos a taxas e multas contabilizadas, situação que deixou de ser mencionada em relação aos exercícios seguintes (cfr. ponto 3.8.7).

Juízo sobre a Conta

24. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2012 é favorável, com a reserva de permanecerem incorreções contabilísticas resultado de diversas situações de indevida anulação de guias de receita, assunção de despesas e identificação de pagamentos de guias de receita, ocorridas entre janeiro de 2006 e abril de 2008, no valor total de € 814 176,89 (cfr. ponto 3.10.2).



Tribunal de Contas

h

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se à atual Autoridade Nacional da Aviação Civil, que sucede ao INAC, o seguinte:

- a) Cumprir o princípio da unidade de tesouraria recorrendo em toda a movimentação de fundos aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, com as exceções que lhe forem reconhecidas;
- b) Elaborar as listas dos imóveis que integram o seu património e submetê-las a homologação da tutela, procedendo à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição;
- c) Inventariar os seus imóveis nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação, 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor;
- d) Contabilizar como custos e perdas extraordinários as dívidas em que existe evidência da sua incobrábilidade;
- e) Zelar pela articulação adequada entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico com vista à eficaz recuperação de créditos;
- f) Adotar os procedimentos adequados a um efetivo controlo da correspondência, no domínio da recuperação de créditos;
- g) Proceder aos desenvolvimentos procedimentais que permitam ao Gabinete Jurídico o controlo dos processos de contraordenação, integrando toda a informação pertinente, eliminando a coexistência no sistema de guias de coimas de pagamento voluntário com faturas de coimas e de custas resultantes de deliberações de condenação;
- h) Refletir no balanço a dívida à ANAC respeitantes a processos de reclamação de créditos que correm termos em juízo, a guias indevidamente consideradas como cobradas e a guias indevidamente anuladas;
- i) Efetuar as diligências pertinentes no sentido de proceder à recuperação de € 17.857,05;
- j) Proceder à correção do balanço relativamente à dívida de instituições financeiras à ANAC.

2 - INTRODUÇÃO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), aprovado para o ano de 2014, realizou-se a presente auditoria financeira ao INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil, Gerência de 2012, entidade administrativa independente de supervisão e regulação de todas as atividades da esfera da aviação civil, sob superintendência e tutela do Ministério da Economia¹.

2.1 - Âmbito e objetivos

O objetivo geral desta ação foi a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão da conta da gerência de 2012, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno (SCI);
- ◆ 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 e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações seleccionadas.

2.2 - Síntese metodológica

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

Foi examinado o sistema de controlo interno existente através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2012, bem como da sua integralidade, fiabilidade e exatidão, foram seleccionadas duas amostras dos universos da receita e da despesa.

Na seleção da amostra foi utilizada a aplicação informática “IDEA”² e o método de amostragem estatístico “MUST”³, com os parâmetros de 2% de materialidade e 90% de nível de confiança⁴.

¹ O Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, aprovou os estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), anteriormente designado Instituto Nacional de Aviação Civil, em conformidade com o regime estabelecido na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprovou a lei-quadro das entidades administrativas independentes. A ANAC é a autoridade nacional em matéria de aviação civil, pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio.

² *Interactive Data Extraction and Analyses*.



Tribunal de Contas

2

O universo dos recebimentos, excluindo as operações extraorçamentais, é composto por 8.847 registos, sendo a amostra extraída constituída por 77 registos.

O universo dos pagamentos, retirando as despesas com pessoal de carácter permanente⁵ e as operações extraorçamentais, é composto por 1727 registos, tendo sido seleccionados para verificação 40 registos.

No quadro seguinte quantificam-se as amostras das receitas e das despesas seleccionadas.

Quadro 1 - Amostras das receitas e das despesas seleccionadas

(em euros e %)

	Recebimentos	Pagamentos
Valor total	52 970 158,32	41 526 681,30
N.º de registos	8 847	1 727
Amostra seleccionada – n.º de registos	77	40
Amostra seleccionada – valor	33 706 822,35	34 775 181,70
Proporção do valor da amostra no total do universo	63,6%	83,7%

Fonte: Listagem de recebimentos e pagamentos fornecida pelo INAC.

Foram ainda seleccionados documentos de despesa relacionados com a matéria do Processo PECQ n.º 19/2013⁶.

No âmbito da dívida ao INAC foi seleccionada uma amostra de devedores ao Instituto - os três maiores, em valor, em 31 de dezembro de 2012, com um valor global de cerca de € 1 220 847.

2.3 - Condicionantes e limitações

Não se registaram condicionantes e limitações ao trabalho desenvolvido, sendo de realçar a colaboração dos técnicos e responsáveis do INAC na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁷, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Ao INAC, IP - Instituto Nacional de Aviação Civil;
- ◆ Aos responsáveis individuais.

³ *Monetary Unit Sampling Technique*.

⁴ A fixação destes parâmetros teve em conta o resultado da avaliação efetuada ao SCI.

⁵ Tendo em conta o baixo risco envolvido foram excluídos os pagamentos das despesas integrantes dos subagrupamentos 01.01 – “Remunerações certas e permanentes” e 01.03 – “Segurança social”.

⁶ “Deslocações e estadas dos membros do CD”, “obra de arranjo do “hall” de entrada do edifício principal” e “aquisição de software, cartões magnéticos e leitura de dados biométricos”.

⁷ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Todas as entidades produziram alegações, sendo as mesmas apresentadas integralmente no Anexo III, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Os responsáveis individuais membros do CD do INAC aderiram integralmente à resposta apresentada pelo Instituto, pelo que apenas o alegado por esta entidade e pelo ex-Chefe do Departamento de Cobrança, nas partes pertinentes, foi incorporado no texto deste Relatório.

O Chefe do Departamento de Cobrança, de janeiro 2006 a abril de 2008, veio nas suas alegações, invocar como questão prévia a insuficiência da “notificação” realizada na sua pessoa e, em consequência, da violação do direito de defesa, com fundamento no facto de apenas lhe ter sido enviado um extrato do relato, com os n.ºs 18 a 20 do ponto 1.1 – Conclusões, relativos à não arrecadação de receitas, o ponto 3.8 - Não arrecadação de receitas e não realização de processos de contraordenação, e o quadro 19 do Anexo I - Eventuais infrações financeiras, omitindo-se o ponto 3.7.2.2, a que se faz referência no ponto 3.8, e o quadro 18 do Anexo atrás referido.

Conclui o responsável que a seleção efetuada no extrato de relato levou a que este não se pudesse pronunciar sobre factos que não foram levados ao seu conhecimento.

Sobre o alegado refere-se que da leitura do relato, do presente Relatório e da comparação destes documentos com o respetivo extrato remetido ao responsável no âmbito do princípio do contraditório resulta claro que todos os factos imputados a este, bem como a respetiva qualificação e os montantes a repor, foram levados ao seu conhecimento. Com efeito, relativamente ao constante do ponto 3.7.2.2 - Dívidas de instituições financeiras, para além do referido no ponto 3.8, apenas se refere a questão da errada contabilização patrimonial por parte do INAC, facto que não lhe é imputado.

Também no que respeita ao quadro 18 do anexo I do relato, apesar de estar em causa uma infração financeira, a factualidade subjacente a esta não foi imputada ao responsável em questão, inclusivamente por se reportar a um período em que o mesmo já não era funcionário/dirigente do INAC, pelo que não tinha nem devia ser ouvido sobre esta matéria, conforme resulta do disposto no artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006⁸.

Relativamente à questão da consulta do processo pela mandatária do visado, de facto a mesma teve acesso a toda a documentação de suporte à matéria relacionada com os factos que foram imputados no relato ao seu constituinte.

É também de referir que se está, no presente Relatório, numa fase processual pré-jurisdicional, pelo que não está em causa a aplicação do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, inexistindo, conseqüentemente, qualquer inconstitucionalidade.

Assim foram asseguradas ao responsável as garantias de audição e defesa legalmente previstas, tendo sido dado cumprimento ao disposto no artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, salientando-se que nos processos de auditoria a audição no âmbito do princípio do contraditório é realizada por escrito, como decorre do artigo 87.º, n.º 3 da citada Lei.

Do exposto resulta evidente a inexistência de qualquer limitação ao exercício do direito de defesa do responsável.

⁸Que refere: “É assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efectivação de responsabilidades bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar ...”



Tribunal de Contas

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Caracterização da entidade

3.1.1 - Natureza e regime

O INAC foi criado pelo Decreto-lei n.º 133/98, de 15 de maio, tendo sucedido à Direcção-Geral de Aviação Civil (DGAC) na titularidade de todos os direitos e obrigações do Estado, de qualquer fonte e natureza, que se encontrassem diretamente relacionados com a atividade e as atribuições desta Direcção-Geral, nomeadamente nos poderes de administração dos bens de domínio público⁹.

O atual diploma orgânico do INAC é o Decreto-lei n.º 145/2007, de 27 de abril, tendo os seus Estatutos sido aprovados pela Portaria n.º 543/2007, de 30 de abril.

O INAC é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, conforme dispõe o Decreto-lei n.º 145/2007 no seu artigo 1.º, n.º 1, e, em 2012, estava sujeito à superintendência e tutela do Ministro da Economia e do Emprego, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro¹⁰.

De acordo com o artigo 48.º, n.º 3, da lei-quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro) o INAC goza de regime especial, com derrogação do regime comum dos institutos públicos, na estrita medida necessária à sua especificidade.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2012, de 15 de março (n.º 2, alínea c)), o INAC foi classificado no grupo A, com fundamento na natureza específica das suas atribuições no âmbito da regulamentação, certificação, licenciamento, homologação, fiscalização, inspeção e supervisão das atividades da aviação civil, dos respetivos agentes e destinatários e na sua atuação como regulador do setor da aviação civil e autoridade supervisora nacional, responsável pelo cumprimento de obrigações internacionalmente estipuladas¹¹.

⁹ Artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 133/98.

¹⁰ Atualmente encontra-se integrado no Ministério da Economia, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 119/2013, de 21 de agosto.

¹¹ A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, veio aprovar a lei-quadro das entidades reguladoras, nas quais se enquadra o INAC. Este diploma legal estabelece os princípios e as normas por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, reconheceu o INAC como entidade reguladora e prevê a sua reestruturação e redenominação (artigo 3.º, n.º 3, alínea f)).

O n.º 1 do artigo 3.º do diploma referido veio determinar que os estatutos das entidades reguladoras devem ser adaptados por decreto-lei ao disposto na lei-quadro, e o n.º 3 do artigo 4.º estabelece a futura denominação do INAC como Autoridade Nacional da Aviação Civil. Os novos estatutos ainda não se encontram publicados e, nos termos do n.º 4 do artigo 4.º da lei em causa, a reestruturação e a redenominação só produzem efeitos com a entrada em vigor dos mesmos.

Com a lei-quadro das entidades reguladoras mantém-se a sujeição do INAC aos regimes da contratação pública (n.º 3, alínea a) do artigo 5.º), da Tesouraria do Estado, em particular o princípio e as regras da unidade de tesouraria (n.º 3 do artigo 38.º) e do património imobiliário público, nomeadamente da atualização do inventário de bens imóveis (n.º 4 do artigo 38.º).

Relativamente aos resultados líquidos, determina-se que os mesmos transitam para o ano seguinte, podendo ser utilizados, designadamente, em benefício dos consumidores ou do setor regulado. Ficam excecionados os resultados provenientes da utilização de bens do domínio público ou que tenham origem em transferências do Orçamento do Estado, casos em que para este podem reverter (n.º 5 do artigo 38.º).

3.1.2 - Missão e atribuições

O INAC tem por missão regular e fiscalizar o sector da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas no sector, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 145/2007.

O INAC exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito a jurisdição do Estado português, constituindo uma entidade reguladora setorial, de acordo com a alínea h) do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro¹²

Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 145/2007, são, designadamente, atribuições do INAC:

- a) Coadjuvar o Governo, a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das linhas estratégicas e de políticas gerais e sectoriais para a aviação civil, elaborando projectos de legislação, colaborando na preparação de diplomas legais e regulamentares, nacionais e comunitários;*
- b) Assegurar o bom ordenamento das actividades no âmbito da aviação civil, regulando e fiscalizando as condições do seu exercício e promovendo a protecção dos respectivos utentes, designadamente através da realização de actividades inspectivas;*
- c) Credenciar entidades públicas ou privadas para o exercício de funções técnicas no âmbito das suas atribuições;*
- d) Assegurar a regulação de segurança do sector da aviação civil;*
- e) Assegurar a regulação económica do sector da aviação civil;*
- f) Promover e defender a concorrência no sector da aviação civil;*
- g) Defender os direitos e interesses legítimos dos utentes do sector da aviação civil;*
- h) Promover a segurança aérea, regulamentando, supervisionando, inspeccionando e fiscalizando as organizações, as actividades, os equipamentos e as instalações do sector;*
- i) Estabelecer objectivos de segurança operacional para a operação de meios aéreos ou de infra-estruturas de apoio à operação de meios aéreos, para a produção ou manutenção de meios aéreos e para a prestação dos serviços de gestão do tráfego aéreo, de informação e comunicações aeronáuticas, de navegação e vigilância e de gestão dos fluxos de tráfego aéreo, garantindo o seu cumprimento através da sua supervisão permanente;*
- j) Colaborar na definição das políticas de planeamento civil de emergência.*

Esta entidade assegura também a representação técnica do Estado português nos organismos comunitários e internacionais, enquanto Autoridade Aeronáutica Nacional e é a autoridade supervisora nacional (artigo 3.º, n.º 3 e 4 dos Estatutos):

- a) Para efeitos do disposto no Regulamento (CE) n.º 549/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu, com excepção da matéria relativa à meteorologia para navegação aérea;*
- b) Para efeitos da Directiva n.º 2006/23/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, relativa à licença comunitária do controlador de tráfego aéreo.*

O INAC é ainda a autoridade competente para efeitos do disposto no Regulamento CE n.º 2042/2003, da Comissão, de 20 de novembro, relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvidos nestas tarefas (artigo 3.º, n.º 5 dos Estatutos).

¹²Diploma que criou a Autoridade da Concorrência.



B

3.1.3 - Órgãos

São órgãos do INAC¹³:

- ◆ **O conselho diretivo** - é o órgão colegial responsável pela definição e implementação dos poderes de regulação, supervisão, inspeção e fiscalização do INAC, sendo composto por um presidente e três vogais, conforme dispõe o artigo 6.º do Decreto-lei n.º 145/2007. Aos membros do CD é aplicável o disposto na lei-quadro dos institutos públicos, Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e, subsidiariamente, o Estatuto do Gestor Público, nos termos do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 145/2007;
- ◆ **O conselho consultivo** - é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do Instituto. Este órgão é presidido pelo presidente do CD e é composto por representantes nomeados por diversas entidades, conforme artigo 7.º do Decreto-lei n.º 145/2007;
- ◆ **O fiscal único** - tem as competências previstas na lei-quadro dos institutos públicos, ou seja, o controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira do Instituto.

3.1.4 - Regime financeiro e sistema contabilístico

O Instituto dispõe de verbas provenientes de receitas próprias e de fundos comunitários para financiamento de projetos.

No âmbito das receitas próprias destacam-se as que têm origem em:

- ◆ Taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas no âmbito da sua atividade e pela emissão, prorrogação e alteração de licenças, certificações, homologações e títulos análogos;
- ◆ Outras taxas, designadamente a taxa de segurança;
- ◆ O produto da aplicação de multas contratuais, bem como das coimas aplicadas nos termos da lei;
- ◆ Produto de aplicações financeiras no Tesouro;

O Instituto possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Desde o início de 2004 que organiza e apresenta as contas ao Tribunal de Contas nos termos da Instrução n.º 1/2004 -2.ª S, de 14 de fevereiro.

¹³ A nova lei-quadro das entidades reguladoras prevê um conselho de administração, como órgão colegial responsável pela definição da atuação da entidade e direção dos respetivos serviços, e uma comissão de fiscalização ou fiscal único, como órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial (artigos 16.º e 27.º).

3.2 - Controlo interno

No âmbito do desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado o sistema de controlo interno (SCI) implementado, através do levantamento dos circuitos e da análise dos sistemas e fluxos de informação envolvidos, recorrendo-se a questionários, à observação e exame de processos representativos das atividades relacionadas com as áreas consideradas pertinentes, realizando-se simultaneamente testes de procedimento e de conformidade.

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.

Para avaliação dos procedimentos de controlo interno foram utilizados questionários por área. Após realização dos respetivos testes, o resultado das matrizes adotadas apontou para um nível bom dos procedimentos de controlo interno instituídos, concluindo-se que os procedimentos estabelecidos pelos órgãos de gestão mostraram-se adequados à atividade da entidade, que a informação resultante do cumprimento dos objetivos programados se encontrava atualizada, coerente e materializada em relatórios, e que, de forma geral, os procedimentos de gestão instituídos foram cumpridos.

Tendo em conta a conjugação da qualificação de bom atribuída quer ao ambiente de controlo quer aos procedimentos de controlo implementados considerou-se a avaliação global do SCI de bom.

3.2.1 - Organização geral

A atividade geral do INAC é regulada por instrumentos de gestão materializados em planos anuais de atividade, orçamentos, relatórios e contas e balanço social.

Neste âmbito registou-se o seguinte:

- ◆ Os Estatutos do Instituto¹⁴ definem as atribuições, organização, composição e responsabilidades das unidades orgânicas. A distribuição de pelouros e delegação de competências foram aprovadas pela Deliberação n.º 70/2012, de 20 de janeiro;
- ◆ A estrutura orgânica do INAC é composta por unidades orgânicas de nível I, designadas por direções e gabinetes, que se subordinam, hierárquica e funcionalmente, ao CD, e por unidades orgânicas de nível II, designadas por departamentos, que funcionam na dependência direta das unidades orgânicas de nível I, ou diretamente do CD, quando assim for determinado;
- ◆ O organograma real coincide com a arquitetura desenhada nos Estatutos anexos à Portaria n.º 543/2007, de 30 de abril;
- ◆ Foram examinadas as atas das reuniões do CD e do Fiscal Único nas quais se encontravam vertidos todos os assuntos concernentes ao funcionamento do Instituto que eram levados a Conselho, bem como todas as decisões tomadas;

¹⁴Em anexo à Portaria n.º 543/2007, de 30 de abril.



4

- ◆ Foram elaborados Plano e Relatório de Atividades¹⁵ e Balanço Social relativamente ao ano de 2012¹⁶;
- ◆ Registou-se a existência de vários Regulamentos, designadamente: “Organização interna e atribuições dos órgãos de estrutura”; “Avaliação do desempenho dos trabalhadores e dos dirigentes intermédios”; “Horário de trabalho”; “Recrutamento e seleção de pessoal”; “Deslocações de pessoal”; “Carreiras, disciplinar e regime retributivo”¹⁷;
- ◆ O Manual de procedimentos do Instituto encontra-se em fase de elaboração;
- ◆ Foi confirmada a existência do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1 emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª série, de 22 de julho de 2009. Contudo, desde a sua elaboração não se registou qualquer monitorização.

3.2.2 - Administração financeira, de pessoal e documental

As verificações efetuadas permitiram observar:

- ◆ O INAC elaborou regulamentos específicos nas áreas de contabilidade (um relativo à receita e outro à despesa) e da tesouraria;
- ◆ Os procedimentos referentes à área financeira são efetuados de acordo com as normas definidas naqueles regulamentos;
- ◆ Os procedimentos relativos aos recebimentos e pagamentos encontram-se clara e detalhadamente definidos, tendo-se confirmado, através de testes de procedimento, a tramitação inerente a cada fase de cobrança de receitas ou de pagamento de despesas;
- ◆ Foi confirmada a existência de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria;
- ◆ Registou-se que é dado cumprimento ao procedimento legalmente instituído de verificação da situação contributiva dos fornecedores perante a segurança social e a administração fiscal;
- ◆ No processo referente ao controlo da execução orçamental são elaborados mensalmente relatórios de execução orçamental que são remetidos à DGO;
- ◆ A informação contabilística é disponibilizada pela aplicação informática “PRIMAVERA” (adquirida no mercado) e os movimentos contabilísticos são registados em tempo real;
- ◆ As contas bancárias são conciliadas mensalmente, são verificados periodicamente os cheques em trânsito e feito o controlo da sua antiguidade;
- ◆ O serviço de contabilidade elabora mensalmente balanços e demonstrações de resultados que trimestralmente remete ao fiscal único;

¹⁵ Foi cumprido o estabelecido sobre esta matéria no artigo 5.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 183/96, de 27 de Setembro.

¹⁶ O DL n.º 190/96, de 9 de Outubro, regulamenta e torna obrigatória a elaboração do Balanço Social para os serviços da Administração Pública.

¹⁷ Aprovado pelo Despacho Conjunto n.º 38/2000, publicado no DR, II Série, n.º 11, de 14 de janeiro.

- ◆ O INAC presta informação, para controlo orçamental, às tutelas setorial e financeira, trimestralmente, ou sempre que solicitado, e presta contas, por gerência, ao Tribunal de Contas.

3.2.2.1 - Recursos humanos

De acordo com o diploma orgânico e estatutos do INAC, o regime contratual do seu pessoal é o do contrato individual de trabalho.

Conforme consta do Relatório e Contas de 2012, o INAC, no triénio 2010-2012, registou uma diminuição do número de efetivos de 195 para 179.

Nos relatórios das auditorias elaborados pelas entidades do sistema de supervisão¹⁸ a que o INAC está sujeito tem sido considerado como ponto crítico a avaliação qualitativa e quantitativa dos recursos humanos do Instituto, o que “*pode comprometer gravemente a atividade desenvolvida pelo INAC*”¹⁹ e conduzir à sua descredibilização internacional. No Relatório e Contas de 2012 refere o INAC que, enquanto autoridade aeronáutica e entidade reguladora e supervisora do sector da aviação civil, para a prossecução eficiente das suas atribuições e competências, deveria ter mais pessoal técnico com a formação requerida pelas organizações internacionais que regulam o sector, questão reiteradamente referida nos relatórios destas entidades (ICAO, EASA e FAA-EUA).

3.2.2.1.1 - Avençados

Com vista a suprir as necessidades de recursos humanos com qualificações especiais, o INAC tem recorrido a prestadores de serviços. Existem atividades que, dada a sua especificidade, têm que ser desenvolvidas por especialistas²⁰ difíceis de recrutar na Bolsa de Emprego Público.

O INAC efetuou diversas insistências junto da respetiva tutela no sentido de resolver ou minimizar o grave problema de carência de pessoal especializado, tendo esta situação sido resolvida com a publicação do Despacho n.º 14635/2010, do Secretário de Estado Administração Pública²¹, ao abrigo do qual o INAC ficou autorizado a celebrar, anualmente, 45 contratos de prestação de serviços com pessoas singulares na modalidade de avença.

Registou-se que é nas áreas operacionais, ou seja, nos departamentos respeitantes ao sistema de supervisão de operadores, de organizações e de pessoal aeronáutico que é mais evidente essa necessidade.

Nos últimos 3 anos, a evolução do número de avençados foi 37 em 2010, 24 em 2011 e 31 em 2012.

Através dos exames efetuados concluiu-se que:

¹⁸ Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA), Eurocontrol, Federal Aviation Administration (FAA-EUA).

¹⁹ Cfr. Relatório e Contas de 2012.

²⁰ Controladores de tráfego aéreo, pilotos de linha aérea, técnicos de manutenção de aeronaves.

²¹ DR, 2.ª série, n.º 185, de 22 de setembro de 2010.



- ◆ Relativamente aos contratos que foram objeto de seleção e que revestem a forma de contratos de avença, foram cumpridos os requisitos legalmente²² exigidos - autorização prévia da tutela, proposta de celebração do contrato e autorização do dirigente máximo, após parecer favorável do Ministro das Finanças e da Administração Pública;
- ◆ Os avançados, ao longo do triénio, distribuíram-se por três grandes grupos: medicina aeronáutica, serviços operacionais e serviços jurídicos. Em 2012, os avançados preenchiam as seguintes especialidades: 2 médicos, 11 pilotos, 1 técnico de manutenção aeronáutica, 1 técnico de informática aeronáutica, 2 técnicos de informática e 14 técnicos especialistas em aeronáutica.

3.3 - Situação financeira e patrimonial no triénio 2010-2012

3.3.1 - Receita

No triénio 2010 a 2012, a evolução da receita, excluindo os valores dos saldos de gerência, sintetiza-se no quadro seguinte:

Quadro 2 - Evolução e origem das receitas no período de 2010-2012

(em milhares de euros)

Receitas	2010	2011	Varição 2010-2011	2012	Varição 2010-2012	Varição 2011-2012
Receitas próprias	46 786,9	50 084,7	3 297,8	52 897,7	6 110,9	2 813,0

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2010, 2011 e 2012.

Como evidencia o quadro anterior o financiamento do INAC tem origem exclusivamente em receitas próprias²³.

Nestas receitas tem especial relevo a respeitante a "Taxas, multas e outras penalidades", cujo peso, no triénio 2010-2012, se situou entre 97,5% e 98,7%, tal como se apresenta no quadro seguinte:

²² Estabelecidos na Lei 12-A/2008 de 27 de fevereiro de 2008 e alterações posteriores.

²³ As transferências correntes resultam de protocolo celebrado com a empresa NAV Portugal, E.P.E., respeitante à navegação aérea no espaço sob responsabilidade do Estado Português.

Quadro 3 - Estrutura da receita própria cobrada no período 2010-2012

(em milhares de euros)

Classificação económica	2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Correntes						
04.00.00 - Taxas, multas e outras penalidades	45.629,1	97,5%	49.417,9	98,7%	51.898,5	98,1%
05.00.00 - Rendimentos da propriedade	76,5	0,2%	5,1	0,0%	53,8	0,1%
06.00.00 - Transferências correntes	988,7	2,1%	543,2	1,1%	789,2	1,5%
07.00.00 - Venda de bens e serviços correntes	73,3	0,2%	108,7	0,2%	103,9	0,2%
08.00.00 - Outras receitas correntes	1,3	0,0%	0,8	0,0%	0,4	0,0%
Subtotal	46.768,9	100,0%	50.075,8	100,0%	52.845,8	99,9%
15.00.00 - Reposições não abatidas nos pagamentos	18,0	0,0%	8,9	0,0%	51,9	0,1%
Total	46.786,9	100,0%	50.084,7	100,0%	52.897,7	100,0%

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2010, 2011 e 2012.

O valor das receitas cobradas na gerência, no montante de M€ 52,9, foi superior, em 27,5%, ao total das despesas realizadas, estas no total de M€ 41,5.

3.3.2 - Despesa

A estrutura e a evolução da despesa, em termos de classificação económica, no período 2010-2012, são apresentadas nos quadros que se seguem.

Quadro 4 - Estrutura da despesa no período 2010-2012

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Correntes						
01.00.00 - Despesas com pessoal	7.691,3	22,1%	7.025,6	16,1%	5.716,1	13,8%
02.00.00 - Aquisição de bens e serviços	2.458,8	7,1%	1.552,6	3,6%	1.292,6	3,1%
04.00.00 - Transferências correntes	24.432,8	70,1%	34.860,5	79,9%	33.816,5	81,5%
06.00.00 - Outras despesas correntes	3,6	0,0%	5,3	0,0%	14,3	0,0%
Subtotal	34.586,5	99,2%	43.444,0	99,5%	40.839,6	98,4%
Capital						
07.00.00 - Aquisição de bens de capital	279,2	0,8%	211,0	0,5%	651,2	1,6%
Total	34.865,7	100,0%	43.655,1	100,0%	41.490,8	100,0%

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2010, 2011 e 2012.

Quadro 5 - Evolução da despesa no período 2010-2012

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2010	2011	Variação 2010 - 2011		2012	Variação 2010 - 2012		Variação 2011 - 2012		
			Valor	%		Valor	%	Valor	%	
Correntes										
01.00.00 - Despesas com pessoal	7.691,3	7.025,6	-665,7	-8,7%	5.716,1	-1.975,2	-25,7%	-1.309,5	-18,6%	
02.00.00 - Aquisição de bens e serviços	2.458,8	1.552,6	-906,2	-36,9%	1.292,6	-1.166,1	-47,4%	-260,0	-16,7%	
04.00.00 - Transferências correntes	24.432,8	34.860,5	10.427,7	42,7%	33.816,5	9.383,7	38,4%	-1.044,0	-3,0%	
06.00.00 - Outras despesas correntes	3,6	5,3	1,7	46,0%	14,3	10,7	297,1%	9,1	172,0%	
Subtotal	34.586,5	43.444,0	8.857,5	25,6%	40.839,6	6.253,1	18,1%	-2.604,4	-6,0%	
Capital										
07.00.00 - Aquisição de bens de capital	279,2	211,0	-68,2	-24,4%	651,2	372,0	133,2%	440,2	208,6%	
Total	34.865,7	43.655,1	8.789,3	25,2%	41.490,8	6.625,1	19,0%	-2.164,2	-5,0%	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2010, 2011 e 2012.



Tribunal de Contas

Ao longo do triénio em análise as “despesas com pessoal” e as despesas com “aquisição de bens e serviços” apresentaram uma variação tendencialmente decrescente, com maior expressão as primeiras de 2011 para 2012 e as segundas de 2010 para 2011.

As despesas com as transferências correntes, essencialmente constituídas pela entrega da taxa de segurança às entidades beneficiárias, tiveram um acréscimo de 42,7% na gerência de 2011, explicado pelo aumento do valor da taxa de segurança, nos termos da Portaria n.º 213/2011, e pelo facto de em 2010 ter ocorrido uma quebra significativa das transferências em resultado da constituição de uma reserva de 20% sobre a receita cobrada, nos termos do diploma de execução orçamental de 2010²⁴.

3.3.3 - Situação patrimonial

Os valores de balanço no período de 2010 a 2012, bem como a evolução dos resultados no mesmo período são condensados nos quadros seguintes:

Quadro 6 - Balanços em 31 de dezembro de 2010, 2011 e 2012

(em milhares de euros)

		2010	2011	2012	Variação (%)		
					2010-2011	2011-2012	2010-2012
Ativo líquido							
45	Bens do domínio público	1.894	1.862	1.914	-1,7	2,8	1,1
42/4	Imobilizado corpóreo	3.880	3.577	3.645	-7,8	1,9	-6,1
	Imobilizado	5.774	5.439	5.559	-5,8	2,2	-3,7
21/6	Dívidas de terceiros de curto prazo	4.628	3.239	4.626	-30,0	42,8	0,0
11/2/3	Disponibilidades	12.326	18.441	29.869	49,6	62,0	142,3
	Circulante	16.953	21.680	34.495	27,9	59,1	103,5
271	Acréscimos e diferimentos	1.227	3.679	3.643	199,9	-1,0	197,0
272	Custos diferidos	3	4	6	19,5	65,9	98,3
	Total do ativo líquido	23.957	30.801	43.702	28,6	41,9	82,4
Fundos próprios							
51	Património	8.574	8.574	8.574	0,0	0,0	0,0
59	Resultados transitados	-9.622	-10.022	-4.958	4,2	-50,5	-48,5
88	Resultado líquido do exercício	3.550	5.064	8.425	42,6	66,4	137,3
	Total dos fundos próprios	2.502	3.616	12.042	44,5	233,0	381,3
Passivo							
292	Provisões para riscos e encargos	1.174	4.088	3.735	248,3	-8,6	218,2
219/4/6	Dívidas a terceiros de curto prazo	12.018	131	152	-98,9	16,0	-98,7
273	Acréscimos de custos	3.814	18.631	23.546	388,5	26,4	517,4
274	Proveitos diferidos	4.449	4.335	4.228	-2,6	-2,5	-5,0
	Total do passivo	21.455	27.185	31.661	26,7	16,5	47,6
	Total dos fundos próprios e do passivo	23.957	30.801	43.702	28,6	41,9	82,4

Fonte: Relatório e Contas 2010, 2011 e 2012.

²⁴Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho.

Quadro 7 - Resultados no período de 2010, 2011 e 2012

(em milhares de euros)

	2010	2011	2012	Variação (%)		
				2010-2011	2011-2012	2010-2012
Proveitos e ganhos operacionais	14.880	51.000	54.541	242,7	6,9	266,5
Amortizações e provisões do exercício	936	1.249	893	33,4	-28,5	-4,6
Custos e perdas operacionais	11.504	45.811	46.705	298,2	2,0	306,0
Resultados operacionais	3.377	5.190	7.836	53,7	51,0	132,0
Resultados financeiros	76	5	57	-93,8	1119,7	-24,3
Resultados extraordinários	98	-130	533	-232,6	510,0	443,5
Resultado líquido do exercício	3.550	5.064	8.425	42,6	66,4	137,3

Fonte: Relatório e Contas 2010, 2011 e 2012.

A situação patrimonial do INAC é fortemente marcada, nos ativo, pelo volume do seu ativo circulante, cerca de M€ 34,5 no final de 2012, que representou 78,9% do seu ativo líquido, e, no financiamento dos ativos, pelas dívidas a terceiros de curto prazo em 2010 e pelos acréscimos de custos em 2011 e 2012, que representaram mais de metade do total dos fundos próprios e do passivo, cuja justificação se apresenta adiante.

O ativo circulante é composto por dívidas de terceiros de curto prazo e por disponibilidades. A maior componente, as disponibilidades, de cerca de M€ 30 no final de 2012, adquiriram um crescente peso relativo ao longo do período, de 51,5% do ativo líquido em 2010 até 68,3% em 2012.

O aumento do ativo líquido durante o período (cerca de M€ 20 entre 2010 e 2012) é essencialmente explicado pelos acréscimos de disponibilidades em todos os exercícios (cerca de M€ 18 de 2010 para 2012).

Os valores das dívidas de curto prazo em 2010 (M€ 12) e dos acréscimos de custos em 2011 e 2012 (M€ 19 M€ 24) respeitam maioritariamente a receita de taxa de segurança cobrada pelo INAC e ainda não distribuída pelas entidades beneficiárias²⁵, matéria abordada no ponto 3.7.1.2.

A partir de 2011, na sequência de recomendação do Tribunal de Contas, o INAC passou a levar a proveitos e a custos as proporções de taxa de segurança liquidadas e, após cobrança, destinadas às entidades beneficiárias, respetivamente. No final de cada exercício o Instituto passou a creditar a conta 273 – *Acréscimos de custos* pelos valores de taxa de segurança cobrados que irão ser distribuídos pelos beneficiários no ano seguinte.

A alteração metodológica referida explica os acréscimos em 2011 dos *Proveitos e ganhos operacionais* e dos *Custos e perdas operacionais* em 243% e 298%, respetivamente.

No período de 2010 a 2012 os resultados líquidos dos exercícios foram positivos e crescentes, tendo os fundos próprios um crescente peso relativo face ao ativo, mais acentuado em 2012, representando no final desse exercício 27,6% do ativo líquido. Complementarmente, o passivo que representava 89,6% do ativo líquido no final de 2010 passou a representar 72,4% no final de 2012.

²⁵ A taxa de segurança, cobrada em cada título de passagem emitido para passageiro embarcado em todos os aeroportos e aeródromos nacionais, foi criada pelo Decreto-lei n.º 102/91, de 8 de março, alterado pelo Decreto-lei n.º 11/2004, de 9 de janeiro. Nos termos do Despacho Normativo n.º 21/93, de 27 de fevereiro, a liquidação da receita de taxa de segurança sobre as empresas transportadoras é mensal e a liquidação da despesa, com o apuramento das verbas a distribuir pelas entidades beneficiárias, tendo por base a receita cobrada no trimestre anterior, é trimestral.



Os volumes assinaláveis do saldo da conta 292 - *Provisões para riscos e encargos*, de cerca de M€ 4 em 2011 e 2012, respeitam essencialmente ao risco associado a um conjunto de ações movidas por dirigentes e ex-dirigentes do INAC junto dos tribunais em que reclamam o pagamento de suplemento de isenção de horário de trabalho, algumas das quais já decididas com desfecho favorável aos funcionários.

3.4 - Execução e controlo orçamental

Da análise às operações subjacentes à execução orçamental observou-se que o orçamento aprovado foi devidamente lançado por rubrica orçamental, tendo sido respeitados os procedimentos relativos às alterações orçamentais, bem como os procedimentos contabilísticos para o controlo da execução orçamental.

Os saldos finais da conta de gerência coincidem com os saldos das disponibilidades constantes do balanço a 31 de dezembro, tendo sido observado o princípio da anualidade.

3.4.1 - Integração e utilização de saldos

O INAC apurou um saldo de gerência de 2010 no montante de € 11.921.134,38²⁶, na totalidade na posse do Instituto.

Em resultado das diversas diligências realizadas junto das tutelas setorial e financeira, no intuito de que fosse autorizada a integração e aplicação do saldo de gerência, bem como a dispensa da regra do equilíbrio orçamental, foi obtida autorização para a transição do saldo, conforme despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 26 de julho de 2011²⁷.

Em 2011 o INAC apurou um saldo de gerência no montante de € 18.350.778,20, na totalidade na posse do Instituto. Aquele saldo integrava € 11.725.006,71 respeitantes à taxa de segurança que seria devida às entidades beneficiárias, tendo sido realizadas diversas diligências pelo Instituto para que fosse autorizada a integração e aplicação do saldo de gerência.

No entanto, neste âmbito, face ao disposto no artigo 4.º da Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro²⁸, que veio aditar ao mapa de alterações e transferências orçamentais do Orçamento do Estado para 2012 o mapa n.º 16-A, apenas foi autorizada a aplicação na despesa do INAC de € 5.214.794, relativos a receitas das taxas de segurança aeroportuária, destinados a ser transferidos para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, para a Polícia de Segurança Pública e para a Guarda Nacional Republicana, do Ministério da Administração Interna.

Assim, face ao determinado na lei acima referida, ficaram por regularizar parte dos compromissos assumidos pelo Governo em matéria de distribuição do produto da taxa de segurança aeroportuária.

²⁶ Saldo de gerência orçamental, excluindo operações de tesouraria.

²⁷ A aplicação e integração do saldo de gerência de 2010 até ao limite de € 10.181.601,84 de valor de taxa de segurança que seria devido às entidades beneficiárias foram apenas autorizadas pela tutela setorial, conforme despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 6 de dezembro de 2011.

²⁸ Procedeu à segunda alteração à Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012).

3.4.2 - Equilíbrio orçamental

O INAC na execução do seu orçamento de 2012 respeitou a regra de equilíbrio, aplicável aos fundos e serviços autónomos, estabelecida no artigo 25.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto^{29 30}.

3.4.3 - Receita - Resultado das verificações

Em resultado da verificação e dos testes realizados observou-se que os processos relativos às receitas se encontravam devidamente instruídos, não se verificando procedimentos irregulares na sua cobrança, e que as operações que lhe estiveram subjacentes foram legais e regulares.

3.4.4 - Despesa - Resultado das verificações

O exame e testes realizados visaram verificar se os processos de despesa se encontravam devidamente instruídos e se os registos contabilísticos foram corretamente efetuados, aferindo-se se as peças finais refletiam de modo apropriado as despesas do exercício.

Atestou-se a conformidade legal dos procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços selecionados, nomeadamente: dotação orçamental, correta classificação contabilística, observância das normas do Código dos Contratos Públicos (CCP) e implementação da medida extraordinária da redução remuneratória, nos termos do disposto no artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Verificou-se que os documentos de despesa subjacentes às ordens de pagamento são conferidos pela contabilidade e encontram-se em conformidade com o estabelecido no respetivo regulamento.

3.5 - Disponibilidades

3.5.1 - Unidade de tesouraria

No final de 2012 o INAC era titular de 8 contas de depósitos à ordem, 3 na banca comercial, na Caixa Geral de Depósitos (CGD), e 5 no IGCP, das quais 2 (uma utilizada para depósitos do Programa Operacional Potencial Humano e a outra para depósito das verbas relacionadas com o Sistema de Apoio à Modernização Administrativa) registavam saldo nulo.

Em 31 de dezembro o somatório dos valores depositados na banca comercial totalizava € 19.151,30.

No quadro seguinte indicam-se as utilizações das 3 contas movimentadas na CGD no ano de 2012.

²⁹ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

³⁰ Receitas deduzidas de ativos e passivos financeiros e do saldo da gerência anterior: € 52.843.902,70; Despesas deduzidas de ativos e passivos financeiros: € 41.490.824,30, embora tenham ficado compromissos por regularizar, conforme referido em 3.4.1.



Quadro 8 - Movimentos nas contas na CGD em 2012

Contas na CGD	Creditado em conta	Pagamentos e Levantamentos	Transferências para contas do IGCP	Outros movimentos
Conta 06460 1000 0230 91 "Taxa de Segurança"	m€ 184 31 receitas com origem no estrangeiro	0	m€ 63 1 transferência em 27 de setembro	Transferências de e para outras contas do INAC na CGD
Conta 06460 1000 1030 19 "Outras Taxas"	m€ 397 cobranças por terminal TPA, representando cerca de 0,8 da receita da gerência m€ 0,6 5 vales do correio	0	m€ 380 6 transferências; 29mar, 20abr, 22mai, 30jun, 30jul e 27nov	Transferências de e para outras contas do INAC na CGD
Conta 06460 1000 2930 42 "Liquidações"	m€ 4,7 8 transferências da UE	m€ 59 24 cheques descontados	m€ 77 1 transferência em 5 de setembro	Transferências de e para outras contas do INAC na CGD
Total	m€ 586,3	m€ 59	m€ 520	

Fonte: Extratos bancários da CGD e Folhas resumos diárias de tesouraria de 2012.

No decurso do trabalho de campo e em consequência das reiteradas exposições e insistências do INAC³¹ junto do IGCP com o objetivo de ser dispensado do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, esta Agência, em 26 de maio de 2014, remeteu ao INAC um *email* com o seguinte teor: - "(...) em face da especificidade dos vossos processos, vimos solicitar que nos formalizem o pedido de dispensa de cumprimento da UTE, para a gestão do vosso fundo de maneo (...).

Posteriormente, o IGCP, através do ofício SGC-12616, de 3 de julho, deu conhecimento do teor do ofício SGC-12603, de 3 de julho, enviado ao Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro, no qual se excecionava do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria "(...) apenas para o ano de 2014, a gestão do fundo de maneo, por se entender que a substituição do atual circuito pelas transferências bancárias é um processo que requer algum ajustamento interno entre o INAC e os funcionários deslocados."

O INAC, em 16 de junho de 2014, celebrou com o IGCP um acordo de prestação de serviços relativo ao Terminal de Pagamento Automático (TPA) e, em 10 de julho, procedeu ao encerramento de duas contas abertas na CGD. Ficou a ser movimentada uma conta neste banco para serem realizados levantamentos destinados ao fundo fixo da tesouraria³², uma vez que o sistema de levantamento de numerário oferecido pelo IGCP é significativamente limitado³³.

O regime da tesouraria do Estado impõe que os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo e empresarial, detenham a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no IGCP, por forma a ser otimizada a gestão global dos recursos públicos.

Também a Lei do Orçamento do Estado para 2012³⁴ preceitua no artigo 89.º, n.º 1, que: "Toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos (...) é efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, I.P."

³¹ Dificuldades reportadas ao IGCP, nos últimos anos, relativas à unidade de tesouraria: "1. receção de transferências fora do espaço euro; 2. O TPA existente na tesouraria não gera nenhum custo, ao contrário do proposto pelo IGCP; 3. Os vales de correio não podem ser descontados no IGCP; 4. Não existe a possibilidade de efetuar pagamentos a fornecedores no homebanking através de referência multibanco; 5. Inexistência de balcões - impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário, o que não permite efetuar a constituição dos Fundos de Maneo - O cartão Multibanco criado pelo IGCP não resolve esta situação."

³² O INAC efetua normalmente pagamentos em numerário de valor significativo, designadamente para suportar despesas com deslocações de funcionários, não programadas.

³³ Levantamento nos terminais multibanco com o IGCP Charge Card até € 1.000 de 4 em 4 dias.

³⁴ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Ao longo do ano de 2012 o INAC fez aplicações CEDIC no IGCP no valor global de € 62.300.000,00, a que corresponderam juros no montante de € 53.835,80.

Sobre o alegado em contraditório pelo INAC, e numa síntese cronológica, tendo em conta também os documentos juntos pelo Instituto no referido âmbito, salienta-se:

- ◆ Em 11 de janeiro de 2012, o INAC efetua um pedido de exceção de exclusividade dos serviços bancários seguintes:
 - ◇ Receção de transferências fora do espaço Euro;
 - ◇ Pagamentos via TPA;
 - ◇ Depósito de Vales de Correio; e
 - ◇ Emissão de cheques para pagamentos nacionais.
- ◆ Em 25 de março de 2013 efetua novo pedido de exclusividade para os mesmos serviços bancários;
- ◆ Em 19 de dezembro de 2013, foi emitido despacho de concordância da Secretária de Estado do Tesouro sobre o proposto pelo IGCP no sentido de que o INAC devia respeitar a unidade da tesouraria do Estado, movimentando os fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública;
- ◆ Em 2 de junho de 2014 o INAC concretiza novo pedido de exclusividade para os levantamentos em numerário para gestão do fundo de maneiio e o depósito de vales do correio;
- ◆ Em 21 de julho de 2014, a Secretária de Estado do Tesouro autorizou o pedido de exceção de exclusividade de Serviços bancários nos exatos termos do parecer do IGCP, o qual considerou que o INAC devia respeitar a unidade da tesouraria do Estado, movimentando todos os fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Agência, excepcionando, apenas para o ano de 2014, a gestão do fundo de maneiio, por se entender que a substituição do circuito pelas transferências bancárias era um processo que requeria algum ajustamento interno entre o Instituto e os funcionários deslocados;
- ◆ Em 11 de dezembro de 2014, o INAC enviou ao IGCP propostas de adesão ao seu cartão de débito (Cartão Tesouro Português);
- ◆ Em 31 de dezembro de 2014, foi encerrada a única conta do INAC existente na Caixa Geral de Depósitos
- ◆ Em 20 de janeiro de 2015, o INAC solicitou novamente o pedido de exceção de exclusividade de serviços bancários para os levantamentos em numerário e o depósito de vales do correio.

Em face do atrás exposto conclui-se que o INAC, em 2012, não cumpriu o regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2). Com efeito, apesar de o Instituto ter efetuado, em janeiro de 2012, um pedido de exceção de exclusividade dos serviços bancários, tendo apenas obtido resposta em dezembro de 2013, não é esta omissão na resposta formal por parte do IGCP durante o período em questão suscetível de justificar a ilicitude da conduta dos responsáveis.



Tribunal de Contas

Handwritten signature

Assim, o não cumprimento do regime da tesouraria do Estado é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cfr. Anexo I)³⁵.

3.5.2 - Reconciliações bancárias

Da conferência das reconciliações e certidões bancárias, relativas a 31 de dezembro de 2012, apurou-se que as mesmas apresentavam valores coincidentes com os montantes inscritos nos respetivos extratos bancários.

No exame das reconciliações bancárias observou-se que são realizadas por um técnico que não tem acesso às contas correntes, sendo identificadas corretamente as diferenças entre os extratos bancários e os registos contabilísticos, evidenciando o controlo da movimentação das contas bancárias.

3.5.3 - Gestão de tesouraria

No INAC existe um Fundo Fixo de Caixa (FFC), que funciona de acordo com os procedimentos previstos no artigo 32.º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho.

As cobranças são depositadas diariamente e é elaborada uma folha de caixa que é devidamente conferida pela contabilidade.

São efetuados casuisticamente, e sem aviso prévio, balanceamentos à tesouraria por técnicos designados para o efeito.

3.6. - Imobilizado - Terrenos e Edifícios

Em resultado do exame realizado aos documentos verificou-se a conformidade entre os valores brutos, líquidos e os planos de amortização refletidos nas contas patrimoniais de “*Terrenos e recursos naturais*” e de “*Edifícios e outras construções*” e os valores constantes das listagens do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), à data de 31 de dezembro de 2012.

Nesta matéria é, no entanto, de salientar o seguinte:

- a) O diploma de criação do INAC, Decreto-lei n.º 133/98, de 15 de maio, dispunha no artigo 3.º, n.º 2 que: - “*A relação dos bens e direitos que constituem o património inicial do INAC constará de lista a submeter, no prazo de 180 dias, à aprovação dos Ministros da tutela e das Finanças, ouvida a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea - ANA, E.P., relativamente aos bens imobiliários situados na área do Aeroporto de Lisboa.*”

Embora a lista dos bens móveis e imóveis que integraram o património inicial do INAC tenha sido aprovada pela tutela setorial, através de despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, de 12 de julho de 2004, ainda não obteve aprovação da tutela financeira.

³⁵ Regista-se que no Relatório de Auditoria n.º 50/2007 - 2.ª Secção foi efetuada uma recomendação ao INAC no sentido de cumprir o regime da tesouraria do Estado.

No âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)³⁶ encontra-se ainda a decorrer o Programa de Inventariação 2009-2012³⁷. A matriz geral³⁸ do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)³⁹, acerca dos edifícios pertencentes ou utilizados pelo INAC, no campo da regularização jurídica, refere que a mesma se encontra dependente da aprovação da lista do património inicial do INAC.

Com a entrada em vigor do novo diploma orgânico, o INAC adotará o Sistema de Normalização Contabilística⁴⁰, sendo importante que na preparação⁴¹ do balanço de abertura o inventário dos bens do Instituto se encontre atualizado.

- b) Em maio de 2010 o INAC teve acesso ao “Relatório de identificação e atualização dos prédios titulados ou a titular pelo INAC” elaborado por um solicitador.

Pela análise dos elementos do SIIE, nomeadamente às fichas de imóveis e à matriz geral⁴² dos edifícios pertencentes ou utilizados pelo INAC e às relações de prédios constantes do relatório referido, verifica-se existir um conjunto de sete imóveis em que a DGAC⁴³ é a titular na inscrição matricial, que não possuem descrições no registo predial e que não constam do SIIE.

O conjunto referido é composto pelos prédios seguintes⁴⁴:

Quadro 9 - Prédios a titular pelo INAC

Prédios	Artigos matriciais	Freguesia/Concelho	Área total m2
Rústicos	38D, 13E, 15E, 18E	Camarate / Loures	300.440
Rústico	20B	Sacavém / Loures	161.440
Rústico	100A	Santa Iria da Azóia / Loures	2.660
Urbano	121	Camarate / Loures	183
Total			464.723

Fonte: Relatório de identificação de prédios titulados ou a titular pelo INAC, elaborado por Solicitador em maio de 2010.

No exercício do contraditório o INAC referiu que seis dos artigos são prédios rústicos “(...) tendo-se verificado que os mesmos foram integrados pelo aglomerado urbano. No entanto, foi já solicitada uma reunião com a Câmara Municipal de Loures por forma a se comprovar a situação (...)”

³⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (aprova o regime jurídico do património imobiliário público), alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

³⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, publicada no DR, I.ª série, de 24 de outubro, e pela Portaria n.º 95/2009, publicada no DR, I.ª série, de 29 de janeiro, na sequência do disposto nos artigos 113.º, 114.º, n.º 3, e 116.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³⁸ Matriz geral do PGPI à data de 12 de março de 2014.

³⁹ Ferramenta eletrónica do Programa de Inventariação 2009-2012.

⁴⁰ Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades reguladoras).

⁴¹ Operações de reconhecimento, reclassificação e avaliação.

⁴² Fichas de imóveis e matriz geral do PGPI, à data de 12 de março de 2014.

⁴³ Nos termos do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 133/98 o património da DGAC transitou para o INAC.

⁴⁴ No relatório encontram-se relacionados outros prédios rústicos e mistos titulados na matriz pela DGAC e que não constam no sistema SIIE, mas em que foram identificadas descrições no registo predial referindo a sua expropriação para efetuar o alargamento do aeroporto de Lisboa.



- c) Relativamente às fichas de imóveis, à matriz geral e a outros elementos constantes no SIIE, relativos aos edifícios pertencentes ou utilizados pelo INAC, verificaram-se as situações seguintes:

- ◆ As fichas de imóveis com os números de inventário 9230, 9231, 9232, 9233 e 9294, editadas em março de 2014, relativas a terrenos na freguesia de Boidobra, Covilhã, referem o Estado Português – DGAC e o INAC, respetivamente, como proprietário e ocupante do imóvel. O INAC deve alterar as fichas nos campos referidos, uma vez que esses imóveis foram transferidos para o Município da Covilhã na sequência da publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. A confirmar essa transferência foi remetido ao Instituto, em novembro de 2011, ofício da Direção-Geral do Tesouro e Finanças;

No âmbito do contraditório o INAC informou que as referidas fichas ainda não tinham sido objeto de alteração no SIIE, na medida em que tais imóveis ainda não se encontravam, no registo predial e matricial, em nome do Município da Covilhã.

- ◆ As fichas dos imóveis com os números de inventário 5964 e 9229, relativos a edifícios⁴⁵ no “campo de aviação” da Covilhã, indicam o INAC - Estado Português e de novo o INAC, respetivamente, como proprietário e ocupante⁴⁶. Estes edifícios não são, de facto, utilizados pelo INAC, que, apesar de algumas iniciativas, ainda não conseguiu obter elementos sobre a sua existência e localização. O INAC ia oficiar a Câmara Municipal da Covilhã no intuito de obter comprovativos de demolição que permitam iniciar a atualização / regularização junto dos serviços e do inventário.

Sobre estes imóveis o INAC referiu, no contraditório, que “(...) já diligenciou, de novo, no sentido de obter uma resposta concreta sobre esta matéria por forma a regularizar a mesma”.

- d) No aeroporto de Lisboa o INAC ocupa os edifícios n.º 4, piso do R/C⁴⁷, n.º 5, n.º 6, e o edifício denominado “Santa Cruz”. As fichas de imóveis dos edifícios n.º 4-R/C e Santa Cruz indicavam, em março de 2014, o Estado Português como proprietário, enquanto as fichas dos restantes edifícios referem a Câmara Municipal de Lisboa como proprietária.

Relativamente a edifícios propriedade do Estado, o Decreto-lei n.º 280/2007, no artigo 4.º, introduziu o princípio da onerosidade, ou seja, “o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida”. A Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, veio dispor sobre os valores das contrapartidas⁴⁸.

No final de 2012, no SIIE, o INAC apresentava valores de onerosidade para os edifícios n.º 4 e Santa Cruz.

Posteriormente, o INAC procedeu à alteração da propriedade na ficha do imóvel do edifício Santa Cruz “(...) tendo em conta que, embora o terreno onde está edificado o Edifício Santa Cruz,

⁴⁵ O total das áreas de ambos os artigos urbanos é de 449 m².

⁴⁶ Na matriz geral do PGPI constam igualmente como ocupados pelo INAC.

⁴⁷ A parte restante do imóvel é ocupada pela ANA.

⁴⁸ A Direção-Geral do Tesouro e Finanças assumiu o compromisso da implementação do princípio da onerosidade em 2013, enquanto medida decorrente da Terceira Revisão Regular do Programa de Assistência Económica e Financeira, ocorrida em março de 2012, conforme é referido no preâmbulo da Portaria n.º 278/2012.

seja, ainda, propriedade do Estado Português, o edifício que foi construído no ano de 2006, foi construído com verbas do orçamento próprio do INAC, I.P. e do Orçamento de Estado – PIDDAC -, pelo que (...) não se aplica, no que diz respeito a este edifício, o princípio da onerosidade estabelecido na Portaria n.º 278/2012, (...).”⁴⁹.

Atualmente, apesar da ficha do imóvel do edifício Santa Cruz exibir como proprietário o INAC, é necessário clarificar se o terreno onde se encontra está dentro da área do domínio público aeroportuário.

No exercício do contraditório o INAC confirma o relatado, referindo quanto ao Edifício Santa Cruz:

“(...)

Relativamente ao terreno onde este edifício está implantado, torna-se de facto necessário esclarecer se o mesmo se encontra inserido na área do domínio público aeroportuário.

Em resumo e com esta alteração de propriedade, o valor de onerosidade foi somente aplicado ao Edifício 4, tendo já existido o respetivo pagamento de contrapartidas em novembro de 2014 (...).”

A análise efetuada sobre esta matéria permite observar que o INAC ainda não procedeu à elaboração de listas, a homologar pelo membro do Governo responsável pela tutela, dos imóveis que integram o seu património, nos termos do artigos 47.º, n.ºs 2 a 5, e 48.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, utilizando, se necessário, o procedimento de justificação administrativa previsto nos artigos 45.º e seguintes deste diploma legal com vista à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais, e ainda não concluiu as diligências necessárias à inventariação dos seus imóveis de acordo com o disposto, designadamente, nos artigos 114.º, 116.º e seguintes do referido Decreto-Lei e com o previsto na Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

Ainda sobre esta matéria o INAC, em contraditório, esclareceu:

“(...) este Instituto, ao longo dos anos, tentou por diversas vezes, solucionar esta problemática, com vista à publicação da lista definitiva dos seus bens, sendo que, já no âmbito de aplicação dos artigos 47.º e 48.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e (...), foram enviados ofícios e realizadas reuniões com a DGTF.

(...) No entanto e por forma a solucionar esta problemática este Instituto já contactou e enviou formalmente um ofício à DGTF, a solicitar a marcação de reunião urgente, não obstante ter sido questionada, via telefone, sobre a possibilidade de utilização do instrumento de justificação administrativa, prevista no artigo 46.º do Decreto — Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, tal como sugerido no presente relatório, tendo sido este Instituto informado que para que tal seja possível terá que estar previamente definida a natureza jurídica dos imóveis em causa.

⁴⁹ Email de 26 de março de 2013, subscrito pelo Presidente do CD do INAC e dirigido à Secretaria-Geral do Ministério da Economia.



Tribunal de Contas

(...) o INAC, I.P. promoverá em 2015 uma atualização ao trabalho de inventariação dos bens efetuado no ano de 2009, que visou mitigar os aspetos críticos associados à gestão e controlo do imobilizado do Instituto, e que abrangerá:

a) A elaboração de um diagnóstico da situação patrimonial do INAC, I.P. (ativos e passivos cujo reconhecimento seja ou não exigido pelas NCRF), no âmbito da transposição POCP/SNC;

b) A identificação e inventariação dos bens que integram o ativo imobilizado corpóreo;

c) A reconciliação físico-contabilística dos bens inventariados; e

d) A valorização dos bens de acordo com as regras de valorização adotadas no SNC.

Decorrente deste trabalho, a realizar por uma entidade externa, no cumprimento da NCRF n.º 7 do SNC, optar-se-á pela utilização do modelo do custo após o Balanço de Abertura da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC).”

Registam-se as diligências efetuadas e a prosseguir pelo INAC com vista à regularização matricial, registral e de inventariação dos seus imóveis, bem como à preparação do balanço de abertura da Autoridade Nacional de Aviação Civil.

3.7 - Dívida

3.7.1 - Dívida do INAC

A totalidade das dívidas a terceiros é de curto prazo. As dívidas do Instituto refletidas nos balanços de final de exercício, entre 2010 e 2012, são as seguintes:

Quadro 10 - Dívidas a terceiros

(em euros e %)

Dívidas a terceiros		2010	2011	Variação 2010-2011 %	2012	Variação 2011-2012 %	Variação 2010-2012 %
21.9	Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	307 736,83	176,53	-99,9	17 722,97	9 939,6	-94,2
24	Estado e outros entes públicos	12 658,12	74 115,48	485,5	93 265,21	25,8	636,8
26.8.3	Credores taxa de segurança	11 572 720,91	0,00	-100,0	0,00		-100,0
26.8.9	Movimentos por identificar	4 638,78	21 336,85	360,0	5 961,66	-72,1	28,5
26.8.14	Autoridade da Concorrência DL. 72-A-2010	23 822,76	23 822,76	0,0	23 822,76	0,0	0,0
26.8.90	Outros	96 639,58	11 361,95	-88,2	11 012,43	-3,1	-88,6
Total		12 018 216,98	130 813,57	-98,9	151 785,03	16,0	-98,7

Fonte: Balançotes patrimoniais analíticos de final de exercício de 2010, 2011 e 2012.

No período de 2010-2012, o volume das dívidas a terceiros decresceu 99%. A variação de M€ 12 para m€ 130 que se verificou de 2010 para 2011 deveu-se à alteração da metodologia da

contabilização da distribuição da taxa de segurança pelas entidades beneficiárias⁵⁰, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório de Auditoria n.º 50/2007-2.ª Secção.

Até 2010 a conta “*Credores taxa de segurança*” apresentava sempre saldos credores, na ordem de milhões de euros, em virtude de ser creditada mensalmente, aquando da liquidação da taxa de segurança, e não trimestralmente, após o apuramento das verbas efetivamente cobradas e a distribuir pelas entidades beneficiárias, nos termos legais⁵¹. Assim, no final de 2010, no passivo do Instituto, a referida conta apresentava um saldo de M€ 11,6, tendo o mesmo passado a ser nulo no final dos exercícios seguintes.

As importâncias contabilizadas em dívida ao “*Estado e outros entes públicos*”, 61% do total da dívida no final do ano de 2012, são constituídas por dívidas que decorrem do normal funcionamento do Instituto. Trata-se de contribuições relativas ao mês de dezembro, para a Segurança Social e para a Caixa Geral de Aposentações (cerca de m€ 54 e m€ 39, respetivamente) e de IVA liquidado no 4.º trimestre.

3.7.1.1 - Dívida à Autoridade da Concorrência

No triénio em análise manteve-se uma dívida à Autoridade da Concorrência (AdC) de € 23.822,76, a qual deriva da não transferência da totalidade do valor devido à AdC em 2010, nos termos do disposto do n.º 1, alínea c) da Portaria n.º 505/2010, de 6 de fevereiro⁵² – 6,25% do valor total das taxas cobradas no exercício de 2009.

O decreto de execução orçamental de 2010⁵³ estabeleceu que deveria ser constituída uma reserva com 20% da receita cobrada do capítulo 04 – “*Taxas, multas e outras penalidades*”, a qual integraria o saldo de gerência para efeitos do cumprimento do reforço da regra do equilíbrio orçamental.

O INAC solicitou autorização para utilização daquela reserva com o fundamento nas dificuldades que a sua constituição originaria na execução do seu orçamento, nomeadamente nas transferências de receitas a efetuar para outros organismos. Através de despacho de 10 de setembro de 2010, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO) não autorizou essa utilização.

O CD do INAC, em 29 de outubro de 2010, aprovou a proposta constante da Informação n.º 26/DGR/2010, e deliberou que a referida reserva afetasse todas as transferências, nomeadamente o valor da transferência a efetuar para a AdC, o qual permanece por regularizar.

⁵⁰Forças de segurança (PSP, GNR, SEF) e Administrações aeroportuárias (ANA, ANAM - Região Autónoma da Madeira, Fundo Regional de Transportes da Região Autónoma dos Açores, SATA e Municípios de Cascais, Vila Real e Bragança).

⁵¹Ponto 4 do Despacho Normativo n.º 21/93, publicado no DR, I Série-B, de 27 de fevereiro, que dispõe que o apuramento da receita a distribuir é trimestral, tendo por base o valor de receita cobrado e sendo os pagamentos às entidades beneficiárias efetuados nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre.

⁵²Portaria que definiu para 2010 a percentagem da contribuição de cada entidade reguladora para as receitas da AdC, de acordo com o previsto no Decreto-lei n.º 30/2004, de 6 de fevereiro.

⁵³Decreto-lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, artigo 3.º n.º 5.



Tribunal de Contas

h

3.7.1.2 – Acréscimos de custos

Como foi referido no ponto 3.3.3, desde 2011, o Instituto no final de cada exercício passou a creditar a conta 273 – *Acréscimos de custos* pelos valores de taxa de segurança cobrados que irão ser distribuídos pelos beneficiários no ano seguinte.

A conta de acréscimos de custos no final dos exercícios de 2011 e 2012 apresentava os valores de M€ 18,6 e M€ 23,5, respetivamente.

No final de 2011, conforme informação constante do relatório e contas desse exercício, a conta de acréscimos de custos era integrada fundamentalmente pelas seguintes importâncias relativas a taxa de segurança:

- ◆ € 6.004.842,86 respeitante à reserva de 20% efetuada no cumprimento do decreto de execução orçamental de 2010;
- ◆ € 11.725.006,71 de receita cobrada no 4.º trimestre de 2011 e a distribuir na gerência de 2012.

No final de 2012, igualmente conforme informação do relatório e contas desse exercício, a conta de acréscimos de custos integrava, principalmente, as seguintes importâncias relativas a taxa de segurança:

- ◆ € 6.004.842,86, respeitante à reserva de 20% efetuada no cumprimento do decreto de execução orçamental de 2010;
- ◆ € 5.236.526,70, de receita cobrada no 4.º trimestre de 2011, cuja distribuição pelas entidades beneficiárias não foi autorizada na gerência de 2012 pela tutela financeira;
- ◆ € 11.625.298,13, de receita cobrada no 4.º trimestre de 2012 e a distribuir na gerência de 2013.

Assim, verifica-se que na conta de acréscimos de custos, para além dos valores de taxa de segurança cobrados no último trimestre de cada ano, permanecem também contabilizados os valores de taxa de segurança que não chegaram a ser distribuídos no decurso das gerências de 2011 e de 2012.

3.7.2 - Dívida ao INAC

A totalidade das dívidas de terceiros é de curto prazo. As dívidas ao Instituto refletidas nos balanços de final de exercício, entre 2010 e 2012, são as seguintes:

Quadro 11 - Dívidas de terceiros

(em euros e %)

Dívidas de terceiros		2010	2011	Variação 2010-2011 %	2012	Variação 2011-2012 %	Variação 2010-2012 %
21.3.1 + 21.8.1	"Devedores de taxa segurança" "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" – "Taxa de segurança"	3 841 282,53	4 088 946,71	6,4	4 633 059,94	13,3	20,6
21.3.2 + 21.8.2	"Outros utentes" "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" – "Outras taxas"	2 022 729,70	1 959 877,96	-3,1	3 107 541,52	58,6	53,6
26.8.4	"Instituições financeiras"	16 732,20	16 732,20	0,0	16 732,20	0,0	0,0
26.8.13	"Reposições não abatidas"		681,63		1 347,00	97,6	
Total		5 880 744,43	6 066 238,50	3,2	7 758 680,66	27,9	31,9

Fonte: Balançetes patrimoniais analíticos de final de exercício de 2010, 2011 e 2012.

A dívida é, quase na sua totalidade, resultante de taxas liquidadas e não cobradas.

À semelhança do observado nos exercícios anteriores, a maioria da dívida no final de 2012, representando cerca de 60% do total, tem origem na taxa de segurança⁵⁴. As restantes dívidas de outros utentes respeitam a taxas relativas a outros serviços prestados pelo INAC em diversos domínios⁵⁵ e a receitas resultantes de processos de coimas e de contraordenações (cerca de M€ 3,0⁵⁶).

No final de 2012 a proporção da dívida que deriva de liquidações de receita de anos anteriores é de 33,6% e de 54,5%, respetivamente, para as dívidas de "Devedores de taxa segurança" - "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" – "Taxa de segurança" e dívidas de "Outros utentes" - "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" – "Outras taxas".

No triénio 2010-2012 a dívida ao INAC cresceu cerca de 31,9 %, sendo de assinalar a evolução da dívida de "Outros utentes" que cresceu 54% no triénio.

3.7.2.1 - Dívidas de cobrança duvidosa e provisões

As dívidas ao INAC são inscritas como de cobrança duvidosa em função da antiguidade dos créditos. No quadro seguinte são indicados os montantes das dívidas ao INAC considerados de cobrança duvidosa no final de cada um dos exercícios do período.

⁵⁴ A taxa de segurança foi criada pelo DL n.º 102/91, de 8 de março, alterado pelo DL n.º 11/2004, de 9 de janeiro. Esta taxa é cobrada em cada título de passagem emitido para passageiro embarcado, em todos os aeroportos e aeródromos nacionais.

⁵⁵ Outras taxas relativas a serviços prestados nos seguintes domínios: licenciamento e certificação de operadores de transporte aéreo e de trabalho aéreo; licenciamento e certificação de pessoal aeronáutico e outro; regulação económica; aeródromos, heliportos e navegação aérea; aeronavegabilidade; facilitação e segurança; registo aeronáutico nacional.

⁵⁶ € 2.999.378,35 em receitas por cobrar no final de 2012 inscritas no subagrupamento da classificação económica 04.02 – "Multas e outras penalidades", conforme mapa do controlo orçamental da receita.



Quadro 12 - Dívidas de cobrança duvidosa e provisões

(em euros e %)

Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa e Provisões		2010	2011	Varição 2010-2011 %	2012	Varição 2011-2012 %	Varição 2010-2012 %
21.8	"Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa"	2 761 775,22	3 390 059,53	22,7	3 250 516,67	-4,1	17,7
21.8.1	"Taxa de segurança"	1 611 861,10	1 567 827,10	- 2,7	1 556 734,57	-0,7	-3,4
21.8.2	"Outras taxas"	1 149 914,12	1 822 232,43	58,5	1 693 782,10	-7,0	47,3
29.1	"Provisões para cobranças duvidosas"	1 253 230,94	2 828 504,90	125,7	3 132 803,88	10,8	150,0
Peso da 29.1 na 21.8	"Provisões para cobranças duvidosas" sobre "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa"	45,4%	83,4%		96,4%		

Fonte: Balançetes patrimoniais analíticos de final de exercício de 2010, 2011 e 2012.

No final de 2012, das dívidas de taxa de segurança e de outras taxas⁵⁷, no valor total de € 7.740.601,46, € 3.250.516,67, ou seja, 42,0% são considerados de cobrança duvidosa. Nessa data, o peso de receita liquidada por cobrar relativa a processos de coimas e de contraordenações nas dívidas de outras taxas de cobrança duvidosa era de 94,9%.

As dívidas de cobrança duvidosa tiveram um acréscimo de 23% de 2010 para 2011 e um decréscimo de 4% de 2011 para 2012, evolução explicada essencialmente pela variação na dívida de "Outras taxas".

Quanto às provisões para cobrança duvidosa o POCP não estabelece os parâmetros para a sua constituição. Para esse efeito o INAC tem utilizado os critérios constantes do artigo 34.º, n.º 2, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), disposição que "... constitui uma referência para o Sector Público"⁵⁸.

No decurso dos trabalhos de auditoria foram objeto de verificação e testes as listagens das dívidas, contendo identificação dos utentes, das datas de liquidação das receitas, da antiguidade das dívidas, e ainda os mapas de provisões para cobrança duvidosa.

No final de 2011 e de 2012, 83% e 96% das dívidas de cobrança duvidosa encontravam-se provisionadas. Até 2010 esta relação era significativamente menor (em 2010, 45%), dado que até esse ano as dívidas de taxa de segurança de cobrança duvidosa só eram provisionadas na parte que reverteria para o INAC, ou seja, provisionava-se apenas 27,5% do total da receita da taxa de segurança considerada de cobrança duvidosa.

3.7.2.2 - Dívidas de instituições financeiras

Contrariamente ao que se encontra refletido nos balanços de final de exercício, não existe de facto uma dívida de instituições financeiras ao INAC no valor de € 16.732,20. A conta 2684 – "Instituições financeiras" ficou com o saldo devedor referido em resultado da situação seguinte:

⁵⁷ Contas 21.3.1 + 21.8.1 + 21.3.2 + 21.8.2.

⁵⁸ Transcrição do Manual do POCP da autoria de António C. Pires Caiado e Ana Calado Pinto, edição Vislis Editores, de 1997.

- ◆ Em maio de 2007 a Caixa Geral de Depósitos (CGD) creditou indevidamente uma conta bancária do INAC em € 17.071,76. Com este crédito, o Instituto considerou como cobradas, sem que o tivessem sido, diversas guias de taxa de segurança em dívida⁵⁹.
- ◆ Em 03-06-2008, a CGD retificou o lançamento do ano anterior e debitou aquela conta bancária no mesmo valor de € 17.071,76. Na contabilidade patrimonial do INAC a contrapartida da saída daquela disponibilidade foi o débito da conta 2684 – “Instituições financeiras”. Esta contabilização levou a que a conta 2684 tivesse um saldo devedor de € 16.782,85 no final de 2008, assim como nos últimos exercícios apresente um saldo devedor de € 16.732,20.

Não existindo uma dívida da CGD ao INAC, o Instituto terá que proceder à correção do seu balanço.

No exercício do contraditório o INAC referiu o seguinte:

“No presente momento, e acatando a recomendação contida no Relato do Tribunal de Contas sobre esta matéria, ficando assim patenteado o empenho do CD na resolução desta situação, proceder-se-á à correção do valor constante no Balanço (Conta 2684) e na contabilidade orçamental através da emissão de Notas de Crédito e novas Faturas aos Clientes beneficiados.”

3.7.2.3 - Amostra de devedores

Foi selecionada uma amostra de três devedores ao INAC a fim de avaliar as diligências desenvolvidas pelo Instituto no sentido de efetuar a cobrança dos valores em dívida.

No final de 2012 as dívidas das companhias selecionadas representavam de 15,7% da dívida ao INAC em taxa de segurança e outras taxas.

Quadro 13 - Amostra de devedores

(em euros)

Companhia devedora	Taxa de segurança	Outras taxas	Total da dívida em 31-12-2012	Total da dívida em 23-05-2014
A	75,00	426 061,00	426 136,00	181 734,39
B	103 111,33	552 875,05	655 986,38	655 986,38
C	138 724,93	0,00	138 724,93	138 724,93
Total	241 911,26	978 936,05	1 220 847,31	976 445,70

Fonte: Extratos de conta de clientes.

Entre dezembro de 2012 e maio de 2014, a companhia **A** viu a sua dívida reduzir-se em cerca de 57%. Os valores em dívida desta companhia, bem como da companhia **B**, em “Outras taxas” respeitam, em grande parte, a processos de contraordenação.

⁵⁹ As guias de taxa de segurança consideradas como pagas e as implicações daquela afetação, nomeadamente a transferência posterior de 72,5% do valor, dado como cobrado, para as entidades beneficiárias de taxa de segurança é objeto de relatório no ponto 3.8.2.2.



Tribunal de Contas

O Departamento dos Recursos Financeiros tem contactado regularmente as empresas devedoras. A companhia **A** terá recebido no decurso de 2012 quatro ofícios com a listagem de guias em dívida e avisando de que o não pagamento levaria à cobrança coerciva. No final de 2012 foi-lhe ainda enviado um *e-mail* solicitando o pagamento do valor em dívida. Em 26 de fevereiro de 2013, no âmbito de uma circularização realizada às empresas devedoras em 31 de dezembro de 2012, foi-lhe enviado novo ofício com a listagem de guias por cobrar.

Entre dezembro de 2012 e maio de 2014 as dívidas das companhias **B** e **C** não apresentam alteração de valores em dívida.

Não foram obtidas evidências do envio às companhias **A** e **C** das seguintes comunicações por iniciativa do Departamento dos Recursos Financeiros:

- ◆ Em 2012, de dois ofícios solicitando o pagamento das guias em dívida relacionadas num anexo;
- ◆ Em 2013, da circularização reportada às dívidas em 31-12-2012, já referida.

Estas iniciativas, relativamente às companhias **B** e **C**, encontram-se prejudicadas porque as companhias já não operam e entraram em processos de falência.

Com efeito, em 2008, a assembleia de credores da companhia **B** decidiu a liquidação e o encerramento da empresa. Em 2009, o INAC através do Gabinete Jurídico (GABJUR), reclamou créditos contra a companhia **B** junto do Tribunal de Comércio de Lisboa.

Quanto à companhia **C**, o INAC, em 2001, reclamou os créditos junto do Tribunal de Comércio de Bruxelas onde a companhia estava sediada. Em 2009, o INAC recebeu uma carta da fiel depositária da falência da companhia **C** a esclarecer que o Tribunal tinha declarado a sua falência em 2001 e de que os credores não privilegiados, grupo no qual se incluía o INAC, não iriam receber qualquer pagamento.

Muito embora a dívida da companhia **C** se encontre provisionada ainda consta dos ativos do INAC.

Do exposto e dos documentos analisados no Departamento dos Recursos Financeiros e no GABJUR observa-se o seguinte:

- a) Existe deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o GABJUR nas iniciativas relativas à recuperação de créditos;
- b) No caso de dívidas incobráveis o Instituto deve diligenciar para obter as necessárias evidências de incobrabilidade e assumir os correspondentes custos. Nas situações de falência de companhias sediadas fora do espaço nacional os serviços do Instituto têm a possibilidade de se dirigirem diretamente aos tribunais ou de recorrer aos serviços comerciais das representações diplomáticas para tentarem obter essas evidências;
- c) Enquanto a correspondência com o exterior movimentada pelo GABJUR possui registos de entrada e saída (numeração sequencial e data em carimbo a óleo), os ofícios enviados pelo Departamento dos Recursos Financeiros aos utentes/clientes não são objeto de registo. Nos meios informáticos deste Departamento são concebidas as comunicações destinadas a todo o universo de utentes/clientes devedores, mas posteriormente, por diversos motivos, há ofícios que não são expedidos. Não há, no entanto, um registo dos ofícios expedidos. Sobretudo em

situações de dívida é importante que a instituição possua a evidência de quais foram os ofícios expedidos e de quais foram os ofícios retirados;

- d) Verifica-se a possibilidade de o GABJUR emitir guias ou faturas relativas a decisões em processos de contraordenação e estas coexistirem no sistema com guias de coimas de pagamento voluntário emitidas anteriormente e relativas ao mesmo processo de contraordenação.

Por exemplo, no processo n.º 049/2010, o GABJUR procedeu à emissão da guia n.º 1817, em 02-02-2011, no valor de € 2.000,00 de coima com pagamento voluntário, sobre a companhia A. Em 25-02-2014, no âmbito do mesmo processo e em cumprimento de deliberação de condenação do CD, o GABJUR emitiu faturas de coima de € 5.000,00 e de custas de € 153,00. Em 30-05-2014, o GABJUR formulou o pedido de anulação da guia n.º 1817, tendo coexistido no sistema entre fevereiro e maio a guia de coima de pagamento voluntário com as faturas respeitantes à decisão de condenação;

- e) Atualmente o GABJUR iniciou a implementação de uma base de dados dos processos instaurados. Todavia, a questão da sobreposição de guias / faturas não se encontra ultrapassada.

No âmbito do contraditório, o INAC veio manifestar a intenção de melhorar os procedimentos e a articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o GABJUR, com vista à resolução das situações identificadas, referindo que estão a ser concebidos procedimentos que oportunamente serão remetidos ao Tribunal de Contas.

No que respeita às dívidas incobráveis, nas alegações foram reportadas diligências, realizadas em 2012 e 2013, que visavam corrigir os valores registados no ativo, embora ainda permaneçam aí créditos incobráveis que carecem de regularização.

3.8 - Não arrecadação de receitas e não realização de processos de contraordenação

Em maio de 2007, após a CGD ter creditado, por lapso, uma conta bancária do INAC, em cerca de m€17, essa disponibilidade foi afeta indevidamente à cobrança de diversas guias de taxa de segurança em dívida, conforme já referido no ponto 3.7.2.2.

Este facto integra um conjunto de situações que foram identificadas após uma aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes, realizada no seguimento de uma reestruturação orgânica do Instituto, em fevereiro de 2008, e os seus resultados vieram colocar em causa a fiabilidade da informação constante das contas correntes de clientes/utentes.

O Decreto-lei n.º 145/2007 e a Portaria n.º 543/2007 vieram alterar a estrutura orgânica do INAC. O Departamento de Cobranças (DC) e o Departamento de Orçamento e Contabilidade (DOC), ambos integrados na Direção de Administração e Finanças, foram objeto de fusão. As áreas das cobranças e da tesouraria, juntamente com as do orçamento e da contabilidade, ficaram concentradas no atual Departamento de Recursos Financeiros⁶⁰, integrado na Direção de Gestão de Recursos (DGR).

⁶⁰O Chefe de RF chefiava o DOC antes da reestruturação ocorrida em 15 de fevereiro de 2008. O Chefe do Departamento de Cobranças, Departamento fundido com o de Orçamento e Contabilidade com a reestruturação, manteve-se no DC até abril de 2008, tendo nessa data transitado para o Gabinete de Estudos e Controlo de Gestão e em agosto de 2009 deixou de exercer funções no INAC.



Os resultados da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utente, efetuada em 2008, suscitam várias questões quanto às competências e ao grau de autonomia do DC, a seguir referidas.

3.8.1 - Departamento de Cobranças

Nos termos do artigo 12.º do Regulamento Interno do INAC então a vigorar⁶¹, eram atribuições do DC, entre outras, gerir o sistema informático das receitas, designadamente a atualização permanente das bases de dados, cobrar as receitas e alterar e anular guias de receita.

O mesmo artigo do Regulamento estabelecia que o DOC deveria proceder aos registos contabilísticos em POCP de todas as operações efetuadas.

O DC utilizava a aplicação informática “Taxas” para registar a liquidação e cobrança de receita. Por sua vez, o DOC utilizava a aplicação “Gestor” para a contabilização orçamental e patrimonial das operações. As duas aplicações referidas não funcionavam em sistema.

Relativamente ao funcionamento do DC transcreve-se do Relatório de Auditoria n.º 50/2007-2.ª S do Tribunal de Contas a seguinte informação:

- “Cada departamento carrega a aplicação com a receita liquidada. O sistema emite as respectivas guias de receita e atribui-lhes numeração sequencial e data. A liquidação da receita de taxa de segurança está cometida ao Departamento de Cobranças. A informação de toda a receita cobrada é introduzida, na aplicação, pelo tesoureiro. Este regista de imediato as cobranças efectuadas na tesouraria e procede ao registo da receita cobrada através de transferências bancárias, face à informação disponibilizada pelo Chefe do Departamento de Cobranças.

Salientam-se algumas potencialidades da aplicação “Taxas” em termos de segurança e de informação:

- ♦ As alterações ou anulações em guias só podem ser efectuadas, pelos próprios funcionários, na data em que são emitidas;*
- ♦ Após essa data, a anulação tem de ser efectuada pelo Chefe do Departamento de Cobranças, perante informação escrita do responsável do departamento que liquidou a receita;*
- ♦ As guias de receita anuladas continuam a figurar no sistema;*
- ♦ O acesso ao registo de cobrança de receita encontra-se reservado ao tesoureiro;*
- ♦ O tesoureiro só tem possibilidade de proceder a anulações de cobranças na mesma data;*
- ♦ O sistema pode informar se existem outras guias por cobrar do mesmo devedor”.*

Referia-se ainda que as guias de receita de taxa de segurança não eram anuláveis. As correções eram introduzidas através da emissão de notas de débito e de crédito.

No decurso da presente ação foi obtido o esclarecimento de que “a emissão de notas de crédito e de débito era da exclusiva competência do DC, não existindo qualquer intervenção/coordenação com o DOC (...).”⁶²

⁶¹Regulamento de Organização Interna aprovado pelo CA, em 20 de julho de 2003.

⁶²Email, de 26 de setembro de 2014, do responsável pelo departamento RF.

Em resultado da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes efetuada em 2008 e análises posteriores foram identificadas situações de anulações realizadas sem autorização e sem justificativo e situações de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, conforme é relatado nos pontos seguintes.

Quanto às anulações, embora o volume de guias de receita anuladas entre 2006 e abril de 2008 fosse elevado, este era dificilmente percecionado por responsáveis fora do DC pelos seguintes motivos:

- ◆ Os valores de anulações não se encontravam inscritos como liquidações anuladas nos mapas de execução orçamental. Os valores diariamente carregados na aplicação “Gestor”, aplicação de suporte às contabilidades orçamental e patrimonial, eram já valores de receita líquidos de anulações;
- ◆ Quanto à aplicação “Taxas”, onde figuravam as anulações “(...) até à reestruturação orgânica interna do INAC, I.P., este tipo de acesso não estava disponível para consulta aos responsáveis fora do DC (...)”⁶³

Relativamente a situações de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, verifica-se que, até à reestruturação de 2008, o DC controlava todo o processo de imputação e de registo.

3.8.2 - Verificação dos saldos das contas correntes de clientes e utentes

3.8.2.1 - Informação n.º 5/DGR/RF, de 29 de janeiro de 2009

Após a reestruturação orgânica do INAC, em fevereiro de 2008, que juntou no Departamento de Recursos Financeiros as atribuições do Departamento de Cobranças e do Departamento de

Orçamento e Contabilidade, foi elaborado, em maio desse ano, um processo de circularização de clientes e utentes para aferição dos saldos das respetivas contas correntes.

Na Informação n.º 05/DGR/RF, de 29 de janeiro de 2009, subscrita pelo responsável do Departamento de Recursos Financeiros, concluía-se pela desatualização da base de dados e pela existência de diferenças de saldos com uma dimensão que justificavam a proposta de desenvolvimento de novas ações, das quais se destacam as seguintes:

- ◆ Análise às guias de receita anuladas no sistema informático⁶⁴;
- ◆ Nova circularização de clientes e utentes com a identificação dos valores em dívida.

Na Informação n.º 05/DGR/RF foi também descrita a situação de cobrança de receitas à companhia de aviação **D**, que, em parte, foram utilizadas para outros fins, conforme se relata seguidamente.

O INAC através de processo de execução fiscal cobrou € 223.915,89 à companhia **D**, conforme quadro seguinte. Daquele montante, € 34.460,52 respeitavam a juros de mora calculados pela administração fiscal.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Sistema informático denominado “TAXAS”.



Quadro 14 - Processo de execução fiscal

(em euros)

Processo de execução fiscal sobre a companhia D			
Cobrança/Data de crédito em conta do INAC	Valor	Juros de mora	Total cobrado
1.ª cobrança - 07-nov-07	80.826,71		80.826,71
2.ª cobrança - 07-dez-07	39.405,79	19.475,12	58.880,91
3.ª cobrança - 07-jan-09	69.222,87	14.985,40	84.208,27
Total	189.455,37	34.460,52	223.915,89

Fonte: Informação n.º 5/DGR/RF e ofícios da Direção-Geral dos Impostos.

Sobre esta situação refere-se o seguinte:

- a) A certidão de dívida emitida pelo INAC, em 9 de fevereiro de 2007, com o montante total de € 189.455,37, não levou em linha de conta que algumas das guias tinham notas de crédito associadas.
- b) Com a 1.ª cobrança, no montante de € 80.826,71, foi:
 - ◇ Registado indevidamente o valor de € 457,17 de juros de mora;
 - ◇ Considerada como cobrada a taxa anual de atividade - trabalho aéreo da companhia D⁶⁵, no valor de € 39.514,88, quando esta licença nada tinha a ver com o processo de execução fiscal. A licença em causa foi emitida, apesar de não ter sido paga previamente;
- c) Com a 2.ª cobrança, no valor de € 58.880,91, foram:
 - ◇ Cobrados € 19.457,12 de juros de mora, mas foram registados como cobrados € 20,30;
 - ◇ Consideradas como cobradas 4 guias de receita relativas a inspeções médicas de utentes estranhos ao processo e não relacionados com a companhia D⁶⁶. As 4 guias perfaziam o valor de € 423,97;
 - ◇ Considerada como cobrada a taxa anual de atividade – trabalho aéreo de uma companhia estranha à companhia D, e do ano de 2004, no valor de € 56,11⁶⁷.

A informação n.º 05/DGR/RF não apresenta um quadro com os pagamentos considerados com a 3.ª cobrança.

Com as afetações realizadas referentes à 1.ª e 2.ª cobranças conclui-se que o valor de notas de crédito emitidas e não consideradas na certidão de dívida⁶⁸ e os valores de juros de mora cobrados e não contabilizados foram utilizados para considerar, indevidamente, como cobradas 2 taxas anuais de atividade - trabalho aéreo (de 2 companhias, sendo uma delas da companhia D) e 4 taxas de

⁶⁵ Guia de receita DLE 5749, emitida em 5-6-2006.

⁶⁶ Guias de receita 20/MED de 2-1-2003, 2276/MED, de 28-2-2003, 3653/MED, de 1-4-2003, e 6425/MED de 2-6-2003, respetivamente, com os valores de € 124,70, € 112,23, € 93,52 e € 93,52.

⁶⁷ Guia de receita DLE 3641, emitida em 11-3-2004.

⁶⁸ As notas de créditos não consideradas na certidão de dívida sobreavaliaram o valor que deveria ser cobrado. Conforme é indicado na informação n.º 05/DGR/RF, com a imputação do valor da 1.ª cobrança, foi considerado o abatimento de 3 notas de crédito, no valor total de € 8.011,28, quando nenhuma nota de crédito tinha sido considerada na certidão de dívida referida.

inspeções médicas de utentes, sendo essas 6 taxas no valor total € 39.994,96 (39.514,88 + 56,11+ 423,97) inteiramente estranhas ao processo de execução, deixando de ser cobradas receitas previstas nos diplomas orgânicos do INAC (no artigo 26.º, n.º 1, dos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio⁶⁹, e no artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 145/2007).

Face ao conteúdo da informação n.º 05/DGR/RF, o responsável pela Direção de Gestão de Recursos elaborou parecer que termina com a proposta seguinte: - “(...) atendendo às limitações de recursos existentes no Departamento de Recursos Financeiros, deverá ser desencadeado um eventual apoio externo que permita apurar com exatidão os dados e refletir nas contas correntes confiança e qualidade de informação.”

Por sua vez, o CD do INAC deliberou, em 5 de fevereiro de 2009, remeter a informação n.º 05/DGR/RF ao GABJUR para apreciação e apuramento de eventuais indícios disciplinares e criminais.

No exercício do contraditório o INAC, relativamente ao montante de € 39.994,96, referiu:

O montante identificado resulta da afetação indevida de 6 Guias de Receita emitidas pelo Instituto que não estão relacionadas com o processo executivo fiscal (...)

(...) Tendo em conta o Relato do Tribunal de Contas o Conselho Diretivo deu instruções para se proceder à reversão contabilística deste erro na Conta de Gerência de 2015, procedendo para tal à correta alocação da dívida existente entre as subcontas da conta 21, através da emissão de Notas de Débito e Notas de Crédito aos visados.

De imediato será comunicada a dívida aos Clientes beneficiados com vista à sua recuperação.

O INAC salientou ainda que no que respeita à guia DLE 5749, no valor de € 39.514,88, o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o seu pagamento, em julho de 2009, no âmbito do Processo n.º 203/09.2TYLSB, que ainda corre termos no 2.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa (cfr. Anexo XIV junto com as alegações).

Atento o exposto, a dívida que o Instituto referiu ir comunicar aos clientes é no montante de € 480,08⁷⁰, correspondente às restantes 5 guias indevidamente consideradas como cobradas.

3.8.2.2 - Informação n.º 6/DGR/RF, de 11 de fevereiro de 2009

Na Informação n.º 6/DGR/RF, subscrita pelo responsável dos Recursos Financeiros, foram apresentados os resultados do conjunto de procedimentos de verificação das contas correntes de clientes/utentes que tiveram como objetivo aferir da exatidão dos valores registados. Os resultados foram os seguintes:

⁶⁹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de maio.

⁷⁰ Guias n.º 20/MED, 2276/MED, 3653/MED e 6425/MED, todas de 2003, e guia n.º DLE 3641, de 2004.



- a) Da análise de guias de receita anuladas entre janeiro de 2006 e abril de 2008 concluiu-se que para 81% do valor das guias, de € 756.901,03⁷¹, não existia autorização para as anulações efetuadas pelo Chefe do DC, nem havia justificativo para tal procedimento; Está-se perante um conjunto de 110 guias anuladas em que a sua maioria, 71 guias perfazendo o valor de € 634.984,50, respeita a receitas relativas a processos de contraordenação e executivos.

Sobre a anulação de receitas relativas a processos de contraordenação, na informação n.º 6/DGR/RF é referido o seguinte: - "(...) corresponde a um procedimento não desejável e aceitável, uma vez que não permite manter ao INAC uma visão global sobre os valores em dívida pelos diversos clientes, sem prejuízo dos mesmos se encontrarem em processo executivo (...); Devido à complexidade de análise às Guias de Receita emitidas pelo GabJur, foi solicitado esclarecimento a essa Unidade Orgânica, sendo que o resultado da análise ainda não se encontra concluída."

Realça-se que até à informação prestada no âmbito do contraditório, respeitante aos 107 processos de guias de receita indevidamente anuladas (conforme à frente se analisa) não se dispunha de informação que evidenciasse ter havido quaisquer esclarecimentos por parte do GABJUR, bem como qualquer diligência do CD do Instituto no sentido da cobrança da quantia de € 756.901,03.

Sobre a matéria transcreve-se o seguinte esclarecimento obtido no decurso da ação⁷²:

"Relativamente às Guias cujas anulações são aqui referidas, em concreto e pelo seu volume as emitidas pelo Gabinete Jurídico, importa referir que se apurou junto deste Gabinete que o procedimento adotado na altura implicava que fossem emitidas Guias em todas as fases dos processos de contraordenação, mesmo naquelas em que o "devedor"/arguido ainda tinha possibilidade de recorrer da coima aplicada e portanto poder eventualmente nunca vir a ser um verdadeiro devedor. Igualmente, e tendo por referência as Guias que eram emitidas nas várias fases do processo, o Gabinete Jurídico ia solicitando ao DC a sua anulação mesmo sem a Guia ter sido paga e apenas pelo simples facto de o processo ter passado para outra fase processual por via do exercício de um direito do arguido. No entanto, tal documentação não foi encontrada nos arquivos do DC."

- b) Após a circularização a todos os clientes/utentes em maio de 2008 foi, em novembro desse ano, enviado um ofício a cada um dos devedores, comunicando o valor da respetiva dívida. Constatou-se existirem diversas guias de receita cuja má identificação da cobrança originou que o pagamento fosse afeto a outros clientes/utentes, mantendo-se as guias daqueles em dívida.

São identificadas 6 situações como exemplo, que ocorreram entre 2007 e 2008, as quais envolvem 13 guias indevidamente consideradas como pagas. Estas guias no valor total de € 201,51 foram consideradas cobradas, tendo para o efeito sido imputados € 182,40 cobrados relativos a outras guias de receita e tendo o INAC assumido despesas no valor de € 19,11. Trata-se das situações com as referências 2 a) a 2d), 3 e 4, ilustradas no quadro 15.

⁷¹Foram excluídas do universo de análise as guias anuladas no próprio dia, uma vez que nessas situações o sistema permitia ao utilizador efetuar a anulação sem necessidade de autorização superior. Assim, foram verificadas as restantes anulações desse período, de janeiro de 2006 a maio de 2008, tratando-se de 300 guias no valor total de € 934.594,54.

⁷²Mensagem eletrónica remetida em 26 de setembro de 2014 pelo responsável do Departamento dos RF do INAC.

Em algumas situações foi reconhecida a cobrança de guias de receita de taxa de segurança quando as importâncias entregues ao Instituto não se destinavam ao pagamento de guias de receita dessa natureza. Nestas situações também resultou a distribuição posterior de 72,5% desse valor às entidades beneficiárias, nos termos das disposições legais sobre redistribuição de taxa de segurança cobrada, ou seja, o INAC realizou despesa indevida.

- c) É ainda relatada a afetação de € 17.071,76 ao pagamento de 14 guias de receita de taxa de segurança, em maio de 2007, quando aquela importância foi creditada pela CGD por lapso numa conta bancária do INAC. Dado que estas 14 guias totalizavam € 17.079,39 o Instituto assumiu € 7,63 de despesas bancárias inexistentes.

A companhia que mais beneficiou com esta afetação já não operava em maio de 2007. Foram consideradas como cobradas 3 guias de receita emitidas sobre essa companhia, no valor total de € 13.980,45.

Os valores envolvidos nesta situação, bem como nas seis situações referidas na alínea anterior encontram-se indicados no quadro seguinte:

Quadro 15 - Situações de identificação indevida de guias de receita como cobradas

(em euros)

Pontos da Informação do INAC n.º/DGR/RF	Valores cobrados e transferência creditada	N.º de guias de receita indevidamente consideradas como cobradas	Valores indevidamente afetos ao pagamento de guias de receita	Valores de guias de receita indevidamente consideradas como cobradas	Valores de despesas assumidas indevidamente pelo INAC	Despesa indevida 72,5% do valor de taxa de segurança considerado como cobrado e entregue a entidades beneficiárias
2 a)	14,63	2	14,63	15,31	0,68	-
2 b)	28,01	1	13,67	14,34	0,67	-
2 c)	39,29	1	1,14	2,39	1,25	-
2 d)	11,95	1	11,95	11,95	0,00	-
3	63,21	4	63,21	72,95	9,74	52,89
4	77,80	4	77,80	84,57	6,77	61,31
Subtotal	234,89	13	182,40	201,51	19,11	114,20
5	17.071,76	14	17.071,76	17.079,39	7,63	12.382,56
Total	17.306,65	27	17.254,16	17.280,90	26,74	12.496,76

Fonte: Informação n.º 65/DGR/RF do INAC.

A informação n.º 6/DGR/RF termina propondo uma auditoria externa às contas correntes dos clientes/utentes nos últimos cinco anos (2008 e anteriores)⁷³.

Naquela informação refere-se ainda "(...) a existência de uma prática instituída no tratamento da cobrança até à reestruturação orgânica ocorrida no início de 2008, que leva à existência de contas correntes de clientes que não reflectem os movimentos efectivamente ocorridos na relação com os mesmos e, como consequência, à existência de saldos em conta corrente não fidedignos".

Em conclusão a informação volta a referir as anulações indevidas de guias de receita, o registo indevido de cobranças, o reconhecimento indevido de taxa de segurança cobrada e a assunção indevida de despesas, e regista a dificuldade seguinte:

⁷³Sobre a informação n.º 06/DGR/RF, em 13 de fevereiro, o Diretor da DGR registou a sua preocupação e surpresa com os factos relatados e emitiu parecer de concordância com a proposta de realização de auditoria externa.



h

- *“Limitação/impossibilidade de instauração de processos de contra-ordenação nos termos legalmente previstos, e conforme recomendado em auditoria oportunamente realizada pelo Tribunal de Contas, dado que não é possível aferir quais os valores realmente em dívida por parte dos Clientes/Utentes”.*

O CD deliberou, em 18 de fevereiro de 2009, juntar a informação n.º 06/DGR/RF à informação n.º 05/DGR/RF, a qual tinha sido enviada ao GABJUR para apreciação e apuramento de eventuais indícios disciplinares e criminais, e solicitar à Tutela a realização de um processo de sindicância ao sistema de cobrança de receita do INAC existente nos anos anteriores à reestruturação interna, tendo deliberado ainda aguardar até ao dia 16 de maio de 2009 pela decisão governamental sobre o pedido que iria formular, sem a qual se voltaria a debruçar sobre o assunto, designadamente para decidir sobre a instauração de procedimento disciplinar e sobre a denúncia ao Ministério Público da matéria criminal em causa.

Nas situações descritas nas alíneas anteriores verificou-se também falta de cobrança de receita prevista nos artigos dos diplomas orgânicos do INAC, anteriormente referidos (**cf. ponto 3.8.2.1**).

Sobre a matéria aqui analisada o INAC, em contraditório, alegou:

- a) Relativamente ao procedimento de anulação de 110 guias no valor de € 756.901,03, estavam a ser analisados os processos identificados na Informação n.º 6/DGR/RF, sendo que da totalidade dos processos identificados 106 já se encontram analisados, concluindo-se:

*A. O montante de 113.284,29 € é relativo a faturação incorretamente emitida, consequentemente a sua anulação constitui apenas uma correção formal de uma errada emissão de documentos de dívida, pelo que não pode, de todo, considerar-se ter sido lesado o erário público neste montante;*⁷⁴

B. O montante de 643.434,57 €, corresponde a faturação que foi anulada sem ter cumprido o procedimento existente, da qual:

a. 634.390,00 € corresponde a Guias que, apesar de terem sido indevidamente anuladas pelo então Chefe do Departamento de Cobranças, o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o seu pagamento em Tribunal.

Destes:

i. 38.016,00 € corresponde a processos ganhos pelo INAC, I.P., tendo sido a cobrança já reconhecida mediante a emissão de novas Guias nas datas de recebimento do valor em causa, decorrente das sentenças;

ii. 265.573,00 € corresponde a processos em que a posição do INAC, I.P. não mereceu provimento por parte do Tribunal (...), razão pela qual

⁷⁴Face ao referido em contraditório foi solicitado ao INAC o envio dos documentos que suportassem a errada emissão de dívida, tendo este remetido oito guias de receita, no montante de € 113.284,29, indevidamente emitidas entre janeiro de 2006 e julho de 2007. As situações que originaram essa emissão foram as seguintes: devolução ao INAC de uma caução pelo Tribunal do Trabalho de Lisboa, no valor € 106.898,17, tendo os movimentos de prestação e reembolso sido contabilizados em operações de tesouraria; reposição de indemnização recebida por funcionário, a qual teve como suporte uma guia de reposição abatida nos pagamentos, no valor de € 5.317,42; desconhecimento, por parte do INAC, da situação de desemprego de um piloto, que o isentava do pagamento de taxas no valor de € 224,46; situações de repetição ou mero lapso com os valores € 150,00, € 36,00, € 227,41, € 400,00 e € 30,83.

não se justifica a reversão de um montante que o Tribunal considerou não ser devido ao INAC, I.P.⁷⁵;

iii. 330.801,00 € corresponde a processos que ainda correm termos em juízo.

Em relação a este montante (descrito na alínea iii), e atendendo a que as Guias constituem prova documental que os valores são devidos ao INAC, I.P., não se afigura possível, no presente momento, adotar qualquer diligência de reversão de tais documentos, dado que os originais junto aos autos é que titulam a dívida em causa ao INAC, I.P..

Relativamente a estes processos que se encontram em curso, e à semelhança do procedimento adotado nas restantes situações, entendemos que a reversão contabilística deve ocorrer consoante a decisão proferida pelo juiz em cada um dos processos em causa, e portanto, no momento em que efetivamente ocorrerem; reversão será realizada mediante a emissão de uma Nota de Débito ao Cliente beneficiado com a anulação da dívida.

Mais se informa que, à medida que as sentenças sejam proferidas e transitadas em julgado, das mesmas será dado conhecimento a esse Tribunal.

b. 9.044,57 € (...) são relativos a Guias anuladas indevidamente, mas cujos atos regulatórios já foram novamente faturados e cobrados.

Relativamente ao referido em B, a, i.i., o valor em questão corresponde a:

- ◆ Três processos judiciais, perfazendo € 140.150,00 em que foi declarada prescrita a coima aplicada e extinta a execução quanto às respetivas quantias⁷⁶;
- ◆ Três processos judiciais, perfazendo € 4.845,00 em que o procedimento foi extinto pelo decurso do prazo legal de prescrição aquando da decisão administrativa que aplicou a sanção⁷⁷;
- ◆ Quatro processos judiciais, perfazendo € 112.356,00 em que foi declarada extinta a coima por efeitos da prescrição por inexistência de impulso processual relevante para a sua interrupção ou suspensão, atentas as datas das execuções e o valor das coimas⁷⁸;

⁷⁵ Os fundamentos do não provimento da posição do INAC teve a seguinte distribuição percentual: 96,9% de execuções extintas por prescrição; 1,6% de não execução por falta de bens penhoráveis; 1,5% de absolvições dos arguidos.

⁷⁶ Processos n.ºs 5079/06.9 TFLSB, 6571/06.0TFLSB, e 6272/06.0TFLSB, que correram termos no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa. Decorreu o prazo de prescrição de 5 anos contados da data em que se tornou definitiva a decisão administrativa, tendo sido decidido que não ocorreu qualquer suspensão ou interrupção da prescrição com a mera instauração da ação executiva para cobrança dos valores em dívida.

⁷⁷ Processos n.ºs 789/07.6TBCBR, 2025/07.6TBVCT, e 867/07.1 TBCTX - artigo 29.º do Regime Geral das Contraordenações.

⁷⁸ Processos n.ºs 3159/07.2TFLSB; 7922/06.3TFLSB, 5961/06.3FLSB, e 5960/06.5TFLSB - artigo 29.º do Regime Geral das Contraordenações.



Tribunal de Contas

- ◆ Dois processos judiciais, perfazendo € 4.133,50, em que não existiam bens penhoráveis⁷⁹;
- ◆ Dois processos, perfazendo € 4.089,00, em que foi absolvido o arguido⁸⁰.

Já após o envio das alegações no âmbito do contraditório, o INAC remeteu, em 23 de fevereiro de 2015, a informação relativa a um processo respeitante a uma das 4 guias que estavam por analisar em que foi recuperado o valor de € 44,50⁸¹.

Considerando o atrás exposto, o INAC apresentou justificação para o montante de € 756.763,36, faltando concluir a análise dos processos de 3 guias indevidamente anuladas (guias n.ºs 8416 e 10527, ambas de 2006, e n.º 11041, de 2007), perfazendo € 137,67.

- b) Guias indevidamente consideradas como cobradas – 13 guias de receita no montante de € 201,51

Das diligências que foram sendo efetuadas pelo INAC, I.P. para recuperação das verbas, designadamente os sucessivos processos de Comunicação de Créditos e de Circularização a Clientes, desenvolvidos ao longo dos últimos anos, foram arrecadados os montantes e conseqüentemente regularizadas as Contas Correntes dos Clientes enunciados nos pontos 2. a) (15,31 €), 2. b) (14,34 €) e 2. d) (11,95 €) da Informação n.º 6/DGR/RF.

As restantes situações serão agora revertidas contabilisticamente, através da correção das subcontas da conta 21 (...) sendo as faturas geradas aos Clientes beneficiados e as Notas de Crédito aos prejudicados.

Assim, do montante inicial foram recuperados € 41,60, encontrando-se por reverter as situações relativas a 9 guias de receita indevidamente consideradas como cobradas que perfazem € 159,91⁸².

- c) Identificação incorreta de pagamentos - 17.079,39

A Entidade vai proceder à correção do valor constante no Balanço e na contabilidade orçamental através da emissão de notas de crédito e novas faturas aos clientes beneficiados, encontrando-se assim por reverter as situações relativas a 14 guias de receita de taxa de segurança indevidamente consideradas como cobradas⁸³.

Tendo em conta o atrás exposto observa-se que o balanço do INAC, no final de 2014, não refletia a dívida respeitante aos processos de reclamação de créditos que ainda correm termos em juízo, no valor total de € 330.801,00, a guias indevidamente consideradas como cobradas, no montante de € 17.719,38, e a guias indevidamente anuladas, na quantia de € 137,67. Considerando que o balanço do INAC deve ser o retrato da situação patrimonial do Instituto, não é aceitável, nessa medida, que o

⁷⁹ Processos n.ºs 3154/07.1TFLSB, e 3749/06.0TFLSB.

⁸⁰ Processos n.ºs 5838/06.2TFLSB, e 7890/06.1 TFLSB.

⁸¹ Guia n.º 6935.

⁸² Guias n.ºs 123668, 123922, de 2006, 126667, 127525, 127048, 126566, 125789, 126277 e 127277, todas de 2007.

⁸³ Catorze guias de receita de taxa de segurança com os n.ºs 123444, 123825, 123949, 124555, 124883, de 2006, 125050, 125147, 125237, 125586, 125802, 125811, 126038, 126336 e 127025, de 2007.

mesmo não reflita as importâncias em dívida ao INAC. Refere-se ainda que a contabilização dos créditos cujos processos se encontram em Tribunal não depende do facto de os originais que titulam a dívida estarem junto aos autos, bem como das decisões judiciais que venham a ser proferidas.

3.8.3 - Inquérito da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC)

No seguimento das Informações n.º 5/DGR/RF e n.º 6/DGR/RF, o INAC não introduziu de imediato correções nas contas correntes de clientes/utentes em função das situações identificadas. Não foram revertidas as situações de anulação indevida de guias e, também, nas situações de troca de identificação, estas não foram objeto de esclarecimento com os clientes/utentes envolvidos, os prejudicados que pagaram e os beneficiados cujas guias de receita foram consideradas pagas.

A não reversão das situações ficou pendente da realização de uma sindicância⁸⁴, a qual foi solicitada, em 20 de fevereiro de 2009, pelo Presidente do INAC ao Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações (SEAOPC), a efetuar pela “ (...) Inspeção Geral de Finanças aos processos de cobrança de receita do INAC, I.P., desenvolvidos em anos anteriores ao processo de reestruturação organizativa interna (...) ”.⁸⁵

No mesmo ofício o Presidente do CD referia que em cumprimento dos prazos legalmente previstos em matéria disciplinar, podia ser instaurado procedimento ao funcionário ou funcionários envolvidos até 16 de março de 2009, prazo este que poderia ser suspenso com a instauração de processo de sindicância até essa data⁸⁶. Contudo, reforçava que a instauração de um processo de sindicância aos serviços, até essa data, resultava sobretudo dos indícios do interesse do Estado em matéria orçamental e financeira ter sido lesado.

Na sequência do despacho de 26 de fevereiro de 2009 do SEAOPC, a Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC) encetou ação inspetiva (inquérito), tendo no seu âmbito sido ouvidos diversos funcionários da área financeira do INAC, tendo na Informação dirigida ao Inspector-Geral sido identificado o Chefe do Departamento de Cobranças como principal suspeito da prática dos factos atrás relatados (pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2). Em 18 de março de 2009 foi decidido pelo CD do INAC⁸⁷ apenas instaurar o procedimento disciplinar e efetuar a denúncia criminal após decisão/relatório final da inspeção, o qual deveria estar concluído até 3 de abril de 2009, de acordo com o despacho do Inspetor-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

⁸⁴ Cfr. mensagem eletrónica do INAC, recebida em 26 de setembro de 2014, no qual se refere que tal pedido teve o “ (...) objetivo de recolher apoio no levantamento possível de todas as situações e na respetiva reconstituição e regularização”, e ainda: “De facto, e à medida que as situações foram sendo detetadas, a discussão sobre as mesmas e a forma de as resolver ou a conclusão sobre a sua não resolução imediata foram sempre discutidas verbalmente em reuniões técnicas das quais não foi exarada qualquer ata, contudo já na informação n.º 6/DGR/RF se documentava a complexidade e a quase impossibilidade de reversão imediata e a médio prazo das situações que iam sendo detetadas dada a falta de elementos.

Para além disso, e atenta igualmente a complexidade da situação, dada a dimensão e a problemática que se percecionou, e que já transcendia nalgumas das suas vertentes as atribuições do INAC, I.P., o Conselho Diretivo do INAC, I.P., desde o início manifestou a sua intenção de reportar os factos às entidades externas competentes. Fê-lo com o objetivo de denunciar as situações que extravasavam as suas competências, designadamente as de matéria criminal, e ainda com o objetivo de recolher apoio no levantamento possível de todas as situações e na respetiva reconstituição e regularização. Para isso, considerou que a IGOPTC teria os técnicos mais habilitados no que respeita aos processos de auditoria e inspeção que eram necessários na altura”.

⁸⁵ Ofício n.º 31/GabJur/PDC/09 dirigido à Chefe de Gabinete do SEAOPC.

⁸⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 6.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro.

⁸⁷ Deliberação n.º 10/2009.



Todavia, o relatório final não chegou a ser produzido em tempo útil⁸⁸, pelo que, atento o prazo máximo de 6 meses de suspensão do prazo prescricional, previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, por deliberação de 25 de agosto de 2009, foi instaurado processo disciplinar ao atrás referido Chefe de Departamento, com base nas Informações n.º 5/DGR/RF e n.º 6/DGR/RF e na Informação da IGOPTC⁸⁹.

Na sequência da citada informação da IGOPTC de 2009 foi deliberado pelo CD do INAC denunciar os factos que considerava de natureza criminal contra o Chefe do Departamento de Cobrança⁹⁰ e foi aberto um inquérito pelo Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa (DIAP) para investigar a existência de crime⁹¹. O processo de inquérito referido foi objeto de despacho de arquivamento em 14 de fevereiro de 2014⁹².

O CD do INAC considerou prescrito o procedimento disciplinar em 25 de fevereiro de 2011, tendo deliberado o seu arquivamento em 28 de março de 2011.

3.8.4 - Apreciação da eventual responsabilidade financeira

Os factos referidos nos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2, complementados com o descrito no ponto 3.8.3, traduzem-se na prática de atos de não arrecadação de receitas legalmente previstas nos diplomas orgânicos do INAC (artigo 26.º, n.º 1, dos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 133/98, alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de maio, e no artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 145/2007). Após a análise das alegações apresentadas pelo INAC, o valor em questão perfaz € 17.857,05⁹³, estando a entidade, como atrás já se referiu, a proceder à sua correção através da emissão de notas de crédito e novas faturas aos clientes beneficiados.

A não arrecadação de receitas referida é suscetível de ser imputada diretamente ao responsável do então denominado Departamento de Cobranças, que geria todo o processo de receita até à

⁸⁸ Em 2011 foi prevista a sua extinção por fusão, sendo as suas atribuições no domínio da inspeção e auditoria integradas na Secretaria-Geral do ex-Ministério da Economia e do Emprego (Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, Decreto-Lei n.º 124/2012, de 22 de junho, e Despacho n.º 9556/2013, publicado no DR, 2.ª série, n.º 139, de 22 de julho).

⁸⁹ Datada de 9 de março de 2009, de que o CD do INAC tomou conhecimento em 11 de março de 2009 (cfr. Ata da sessão ordinária n.º 10/2009, de 18 do mês referido).

⁹⁰ Cfr. Deliberação do CD do INAC, de 18 de março de 2009.

⁹¹ Informação relativa ao processo n.º 648/98-IQ, na qual foi proferido o seguinte despacho pelo Inspetor-Geral: "Para conhecimento à PGR e, para eventuais efeitos disciplinares e de queixa-crime, ao Conselho Directivo do INAC". A investigação no inquérito foi relativa aos crimes de falsificação de documento por funcionário e de abuso de confiança (artigos 205.º e 257.º do Código Penal) - Processo NUIPC 1520/09.7 TDLSB, 9.ª Secção do DIAP de Lisboa.

⁹² Notificado à Secretaria-Geral do Ministério da Economia em 3 março de 2014 (nesta data a IGOPTC já tinha sido extinta).

⁹³ Respeitante a:

- 28 guias de receita indevidamente consideradas como cobradas, entre outubro de 2007 e janeiro de 2008 (cfr. fls. 74 verso, 80, 81 frente e verso, 84 verso e 85, 87 verso e 88 verso, 89 a 95, e 173 a 176 do Volume 2 do processo de auditoria), pelo ex-Chefe de Departamento de Cobranças: cinco guias, no valor total de € 480,08 (n.º 20/MED, 2276/MED, 3653/MED e 6425/MED, todas de 2003, e n.º DLE 3641, emitida em 2004); 9 guias, no valor total de € 159,91 (n.º 123922, e 123668, ambas de 2006, e n.º 126667, 127525, 127048, 126566, 125789, 126277 e 127277, todas de 2007); 14 guias, com o valor total de € 17.079,39 (n.º 123444, 123825, 123949, 124555, 124883, todas de 2006, e n.º 125050, 125147, 125237, 125586, 125802, 125811, 126038, 126336 e 127025, todas de 2007);
- 3 guias indevidamente anuladas, entre setembro e novembro de 2006 (cfr. fls. 47 frente e verso, 48 verso, do Volume 2 do processo de auditoria), pelo ex-Chefe de Departamento de Cobranças, cuja análise se encontra por concluir, com os n.º 8416 e 10527, ambas de 2006, e a guia n.º 11041, de 2007, as três perfazendo o montante de € 137,67.

reestruturação realizada em 2008⁹⁴, como agente da ação, procedendo a anulações indevidas de guias de receita, ao registo indevido de cobranças, ao reconhecimento indevido de taxa de segurança cobrada e à assunção indevida de despesas, nos termos constantes dos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2.

Também aos membros do CD, em funções desde janeiro de 2009, é passível de ser imputada a falta de arrecadação da verba atrás aludida, por omissão, uma vez que mesmo após o conhecimento da Informação da IGOPTC, em 11 de março de 2009, e até terem recebido o relato da presente auditoria no âmbito do exercício do princípio do contraditório, não desencadearam procedimentos adequados à cobrança da quantia em dívida.

Sobre esta matéria, em alegações produzidas em contraditório, o INAC referiu:

(...) não obstante esta decisão do CD de aguardar orientações da IGOPTC, desde 2008 que o INAC, I.P. começou a introduzir práticas e procedimentos que levassem a um efetivo controlo sobre as ações desenvolvidas sobre as contas correntes de clientes/utentes, com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente, ainda que num contexto de sérias dificuldades internas e externas ao INAC, I.P.

(...) Decorrente destes procedimentos, em consequência das respostas recebidas por parte dos clientes/utentes, pois destes depende a informação que permite ao INAC, I.P. analisar a sua conta corrente e aferir se a mesma é fidedigna, existiram correções às contas correntes de clientes/ utentes com dívidas anteriores a julho de 2008.

No entanto, a reconstituição total àquela data, não era, de todo, possível por falta de dados e elementos fidedignos relativos a todos os factos que permitissem uma avaliação global do processo, de modo a reconstitui-lo desde o início e a repô-lo sem qualquer irregularidade.

Relativamente ao referido salienta-se que, conforme alegado, a análise efetuada pelo INAC em 2008/2009 centrou-se na verificação do cumprimento do procedimento existente em matéria de anulação de guias, não incidindo na análise do processo. Só com a receção do relato de auditoria, em dezembro de 2014, começaram a ser analisados os processos identificados na Informação n.º 6/DGR/RF.

O alegado em contraditório evidencia ainda que só com o conhecimento do referido relato o Instituto acionou procedimentos para identificar e conhecer a situação respeitante à anulação das 110 guias, quer no que respeita à correção formal da errada emissão de documentos de dívida quer quanto à situação dos processos em Tribunal.

Do exposto decorre que o INAC só passado mais de cinco anos sobre as anulações indevidas detetadas identificou ou está a identificar os valores que se encontram por cobrar. Todavia, considerando que o Instituto está a desenvolver procedimentos para cobrar os € 17.857,05 - valor restante que falta recuperar e que resulta das anulações e imputações indevidas -, designadamente através da emissão de novas faturas aos clientes beneficiados, não é possível determinar o dano, inexistindo, conseqüentemente, responsabilidade financeira suscetível de imputação aos responsáveis do Conselho Diretivo, em funções desde janeiro de 2009.

⁹⁴O responsável do DC manteve-se nesse Departamento de Cobranças até abril de 2008.



Sobre esta matéria o responsável do ex-Departamento de Cobranças, nas alegações apresentadas, referiu que já em janeiro de 2004 eram conhecidas as fragilidades da organização do Instituto Nacional da Aviação Civil pelo seu Conselho Diretivo, que solicitou uma auditoria ao sistema de cobrança de taxa de segurança, referindo que aí foi concluído que o Conselho de Administração / Diretivo do INAC *"(...) tinham já conhecimento de parte das dificuldades no âmbito do processo de cobrança realizado pelo Departamento de Cobranças."*

O responsável, aduzindo a manifesta ausência de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, alegou ainda contradições no relato, referindo-se à formulação de juízos sobre factualidade desconhecida, ou relativamente à qual não pode ter certezas, como é o caso dos *"(...) € 814.176,89 de receita por cobrar entre janeiro de 2006 e abril de 2008."*

A exposição efetuada pelo Chefe do ex-Departamento de Cobranças recaiu ainda sobre o conjunto de situações identificadas após a aferição de valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes realizada no seguimento da reestruturação orgânica do Instituto, em fevereiro de 2008, concluindo que não agiu com culpa, muito menos com dolo, referindo que foi esse o entendimento expresso no despacho de arquivamento do processo-crime que correu termos no DIAP de Lisboa.

Das alegações do responsável do ex-Departamento de Cobranças observa-se:

- ◆ Relativamente ao montante de € 814.176,89 de não arrecadação de receitas, constante do relato, conforme referido nos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2, tal resulta do apuramento efetuado pelo INAC nas Informações n.º 5/DGR/RF, de 29 de janeiro de 2009, e n.º 6/DGR/RF, de 11 de fevereiro de 2009, bem como da listagem das guias anuladas de 2006 a maio de 2008, fornecida pelo Instituto⁹⁵, salientando-se que pela análise do vertido nas alegações apresentadas pelo INAC, o valor a recuperar pelo INAC, na presente data, perfaz € 17.857,05⁹⁶.
- ◆ No período a que se reportam os factos em análise, 2006 a 2008, o ex-responsável pelo Departamento de Cobranças refere que se deparava com dificuldades significativas na arrecadação de receitas, não dispondo de elementos bastantes para identificar uma parte significativa dos ordenantes das transferências. Assim, recorria ao confronto de tais transferências com quantias referidas em guias, designadamente de taxa de segurança, concluindo deste modo que esses créditos eram devidos, procedendo à correspondente liquidação e dando como regularizada a situação financeira das múltiplas empresas de aviação civil perante o INAC, apesar das quantias creditadas não serem idênticas às quantias objeto de notificação.

Argumenta ainda que o sistema de cobrança de receita de taxa de segurança, implementado no INAC, à data do exercício de funções pelo responsável, era deficiente, e que o Conselho de Administração / Diretivo de tal tinha conhecimento.

Ora, a argumentação aduzida não justifica a conduta do responsável. Na verdade, resulta dos factos apurados, relativamente ao responsável em questão, o seguinte (cfr. pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2):

- ◆ Afetou indevidamente pagamentos a 6 guias de receita, no montante total de € 39.994,96, encontrando-se deste montante ainda em dívida ao INAC a quantia de € 480,08 (5 guias);

⁹⁵ Constante de fls. 46 a 57 do Vol. II do processo de auditoria.

⁹⁶ Acresce a este valor € 330.801,00 cujos processos de reclamação de créditos ainda correm termos em juízo.

- ◆ Procedeu à anulação, sem autorização, de guias de receita de € 756.901,03, embora, face à informação do INAC prestada em contraditório, € 113.284,29 correspondem a uma correção formal de uma errada emissão de documentos de dívida; € 643.434,57 correspondam a guias indevidamente anuladas, tendo o Conselho Diretivo do INAC reclamado o pagamento de € 634.390,00 em tribunal e faturado de novo e cobrado € 9.089,07;
- ◆ Considerou indevidamente como pagas 13 guias no valor total de € 201,51, tendo o INAC já arrecadado € 41,60, faltando cobrar € 159,91 (9 guias);
- ◆ Afetou indevidamente € 17.079,39 ao pagamento de 14 guias de taxa de segurança, indo agora o INAC proceder à emissão de novas faturas aos clientes beneficiados.

O referido comportamento não é suscetível de ser justificado por falta de fiscalização e controlo do órgão dirigente do INAC ou devido às invocadas dificuldades do processo de cobrança de receitas, traduzidas na possibilidade de liquidação incorreta de receita devido às deficiências de informação. Com efeito, os procedimentos de fiscalização e de controlo ao Departamento de Cobranças poderiam corrigir as práticas indevidas do responsável, mas isto não prejudica o dever que o mesmo tinha de agir de modo adequado às funções que desempenhava.

Também as dificuldades que poderiam conduzir à liquidação incorreta de receitas nada têm que ver com as indevidas imputações e anulações efetuadas pelo responsável.

Nas situações de falta de elementos para identificar os ordenantes das transferências, os procedimentos exigíveis ao responsável eram os de tentar identificar a receita, pedindo informação aos respetivos bancos, às empresas, efetuando, designadamente, circularizações. Os valores creditados só poderiam ser afetos à cobrança de guias de receita emitidas após estar estabelecido, sem quaisquer dúvidas, o nexa entre os créditos e as guias. Até ser estabelecido esse nexa as importâncias creditadas deviam permanecer como valores por identificar, em operações de tesouraria.

Acresce que as imputações e as anulações que efetuou deveriam ter sido por ele justificadas e superiormente autorizadas, o que não sucedeu, não tendo sequer prestado qualquer informação superior sobre as mesmas.

A conduta do responsável correspondente às anulações realizadas sem autorização e sem justificativo e de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, no período de setembro de 2006 a janeiro de 2008, evidencia que o mesmo não agiu com a diligência exigível à competência funcional do cargo, originando a não reclamação por parte do INAC de cobrança de guias de receita que perfazem, na presente data, o montante acima referido (€ 17.857,05).

Do exposto resulta que a conduta do responsável em questão é suscetível de censura a título de culpa, com previsão de resultado danoso para o INAC – a falta de cobrança de receitas. Todavia, considerando que não é possível determinar o dano, conforme atrás já se referiu, inexistente responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97. Quanto à responsabilidade sancionatória, sempre esta estaria prescrita, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do diploma legal em causa.

3.8.5 - Taxa de segurança e processos de contraordenação

Como foi referido, após as informações n.º 5/DGR/RF e n.º 6/DGR/RF, o Instituto não introduziu de imediato um conjunto de correções nas contas correntes de clientes/utentes relativas a todas as situações identificadas de indevida anulação ou troca de identificação de guias. O processo de



Tribunal de Contas

correções ficou pendente dos resultados de auditoria externa solicitada, tendo sido em resultado da mesma elaborado um relatório preliminar, mas não um relatório final.

O CD do INAC não decidiu reverter as situações atrás identificadas de uma forma sistemática. Muito embora o Departamento de Recursos Financeiros, após a reestruturação, tenha realizado circularizações de clientes, não havia confiança nas contas correntes de clientes/utentes por parte dos responsáveis do INAC. Através do despacho com o n.º 03-09/VCD/RL, de 22 de outubro, a Vogal do CD fixou⁹⁷ que apenas a informação de receita liquidada de taxa de segurança e não cobrada no prazo legal reportada à data de 1 de julho de 2008 seria remetida ao GABJUR para efeitos de avaliação de abertura de processos de contraordenação, nos termos do artigo 8.º, n.º 1 do decreto-lei n.º 102/91, de 8 de março⁹⁸. O referido despacho determina que a “ (...) informação é reportada a partir de 01 de Julho de 2008, data em que os respectivos dirigentes (DGR e RF) consideram fiável para análise dos mesmos ”⁹⁹.

Posteriormente, sobre a informação n.º 19/DGR/2010, de 13 de agosto, na qual se destaca a proposta, constante do n.º 3, alínea b), de “identificação de todos os pagamentos realizados fora do prazo, após 1 de julho de 2008, para efeitos de instauração das correspondentes contra-ordenações”, o CD, em 16 de agosto, formulou o seguinte despacho: “O CD tomou conhecimento de que estão reunidas as condições de fiabilidade dos registos de faturação e cobrança das taxas de segurança após 01 de JULHO 2008 de acordo com o parecer da VCD (...) sobre a presente informação. O CD concorda com as propostas apresentadas (...) em b).”

Assim, foi também decidido pelo CD do INAC que as dívidas de taxa de segurança com origem em processos anteriores a 1 de julho de 2008 não originariam processos de contraordenação por se duvidar da fiabilidade da informação constante das bases de dados anteriores àquela data.

No quadro seguinte indicam-se os valores em dívida de receitas liquidadas antes de 1 de julho de 2008 e refletidas nas listagens de dívidas de clientes/utentes em 31 de dezembro de 2012, expurgando os valores respeitantes a multas e outras penalidades.

Quadro 16 - Dívida com origem em receita liquidada até 01-07-2008

(em euros e %)

Dívidas de terceiros de curto prazo	2012	Dívida de receitas liquidadas até 01-07-2008	Percentagem da dívida com origem em receita liquidada até 01-07-2008
21.3.1 + 21.8.1 - Devedores de taxa segurança	4 633 059,94	936 345,71	20,2%
21.3.2 + 21.8.2 - Outros utentes, expurgando os valores respeitantes a multas e outras penalidades	108 163,17	8 058,50	7,5%
Total	4 741 223,11	944 404,21	19,9%

Fonte: Listagens de dívidas de clientes/utentes em 31 de dezembro de 2012.

Verifica-se que no final de 2012 cerca de 20% da dívida de clientes/utentes, no valor de cerca de M€ 0,9, respeitava a receita de taxa de segurança liquidada antes da data considerada no despacho n.º

⁹⁷ Com a deliberação de distribuição de pelouros e delegação de competências, decidida pelo CD, em 26 de fevereiro de 2008, a Vogal do CD detinha o pelouro de Gestão de Recursos e possuía competências delegadas na área da gestão financeira, nomeadamente para “promover, o procedimento, processamento, liquidação e cobrança das despesas e receitas do INAC, IP.” (cfr. Aviso n.º 9090/2008, publicado em DR, 2.ª série, n.º 60, de 26 de março de 2008).

⁹⁸ A existência de atrasos no pagamento de taxa de segurança, ou seja, fora do prazo legal de 30 dias, implica a instauração de processos de contraordenação.

⁹⁹ Na sequência do despacho n.º 03-09/VCD/RL foi elaborada lista de guias relativas a taxa de segurança, emitidas após 1 de julho de 2008, em situação de atraso, lista apresentada com a informação n.º 65/DGR/RF, de 4 de dezembro de 2009.

03-09/VCD/RL. Assim, com a decisão da Vogal do CD, em 22 de outubro de 2009, foi afastada a possibilidade de serem instaurados processos de contraordenação por falta de pagamento de taxa de segurança, no mínimo na importância de cerca de M€ 0,9, nos termos do Decreto-lei 102/91, artigo 8.º, n.º 1, constituindo contraordenação a entrega fora dos prazos da taxa de segurança.

O CD do INAC, entendendo que as desconformidades existentes na base de dados iam para além das situações identificadas e indicadas nas informações n.º 5/DGR/RF e n.º 6/DGR/RF, optou por aguardar pelo resultado da ação inspetiva (cujo relatório final nunca chegou a ser produzido, conforme atrás referido) antes de proceder a qualquer correção e antes de tomar como válidos os elementos aí constantes.

Atualmente resta ao INAC proceder da seguinte forma:

- ◆ Reverter/corrigir todas as situações identificadas nas informações n.º 5/DGR/RF e n.º 6/DGR/RF, ambas de 2009;
- ◆ Proceder à cobrança da taxa de segurança vencida anteriormente a 1 de julho de 2008.

Após 2012 e até 11 de dezembro de 2014, do valor de € 936 345,71, respeitante à dívida de taxa de segurança liquidada até 1 de julho de 2008, foram apenas cobrados € 4.603,63. O INAC estima que cerca de m€ 800 daquela dívida pertence a companhias em processo de falência¹⁰⁰.

3.8.6 - Relatórios e contas

Os relatórios e contas dos sucessivos exercícios, desde 2008, subscritos pelo CD, não fazem referência às situações indevidas de anulação de guias de receita, de assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, bem como à inspeção solicitada à tutela setorial e à falta de confiança nos dados das contas correntes de clientes/utentes até julho do ano referido.

Nas alegações proferidas no exercício do contraditório o INAC mencionou:

“Do Relatório e Contas faz também parte o Parecer e a Certificação Legal de Contas emitidas pelo Fiscal Único que (...) referem esta questão.

Paralelamente, foi oficiada a Tutela e o Tribunal de Contas no sentido de informar a situação que estava a ocorrer.

(...) pretendeu-se (...) dar conhecimento com total transparência a quem superintende o INAC, I.P. (...), não colocando de uma forma explícita no Relatório e Contas uma situação cuja materialidade se desconhecia.

Ainda de referir que, relativamente ao montante mais elevado, o das Guias anuladas (...), a assunção de um erro neste montante como anulação indevida de faturação, que agora se verifica como revertível e num valor bastante inferior, exposto

¹⁰⁰ A estimativa tem por base um levantamento iniciado em maio de 2014, que se encontra em fase de validação junto de entidades credenciadas, conforme informação constante da mensagem de correio eletrónico de 11 de dezembro de 2014.



Tribunal de Contas

h

num Relatório de Gestão colocaria em causa a imagem do Instituto perante os diversos stake-holders, situação que se quis defender.”

A expressão financeira das diferenças identificadas e descritas nas informações n.º 5 DGR/RF e n.º 6 DGR/RF, bem como o pedido de realização de sindicância dirigido à tutela, exigiam que os relatórios e contas de 2008 e de 2009 as mencionassem. Igualmente, os relatórios e contas dos anos seguintes deveriam conter informação relativa ao desenvolvimento daquelas matérias.

3.8.7 - Pareceres do fiscal único

A certificação de contas integrante do parecer do fiscal único relativamente ao exercício de 2008 registava a reserva de impossibilidade de emitir opinião sobre as dívidas de terceiros e sobre os proveitos relativos a taxas e multas, pois em resultado de um processo de confirmação de saldos para todas as entidades devedoras que constavam na sua base de dados, as respostas obtidas representam menos de 1% do total das dívidas a receber, acrescentando que *“(…) os testes de controlo efetuados à forma de reconhecimento dos proveitos permitiu verificar que não se encontram registadas todas as guias emitidas e por receber”*.

No parecer do fiscal único do exercício de 2009 é reiterada a reserva da impossibilidade de emitir opinião sobre as dívidas de terceiros e sobre os proveitos relativos a taxas e multas contabilizados em exercícios anteriores, pelos motivos referidos no parecer do exercício anterior, sendo ainda mencionado: *“Por outro lado, fomos informados que decorreu, por solicitação do Instituto, um inquérito realizado pela Inspeção Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, estando em causa procedimentos de registo de cobranças que suscitam dúvidas sobre se estão registadas todas as guias de receita emitidas e por receber e cujas conclusões não são por nós conhecidas”*.

O parecer do fiscal único do exercício de 2010 contém a mesma reserva - impossibilidade de emissão de opinião sobre as dívidas de terceiros e sobre os proveitos relativos a taxas e multas, com fundamentação igual à apresentada no parecer sobre as contas do exercício anterior.

Nos pareceres do fiscal único relativos aos exercícios de 2011 e 2012 não foi feita qualquer reserva respeitante a dívidas de terceiros.

3.9 - Acolhimento de Recomendações

No decurso da presente ação procedeu-se à confirmação do acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório de Auditoria n.º 50/2007 - 2.ª Secção, aprovado em 20 de dezembro:

1. Relativamente à metodologia contabilística concernente à arrecadação da receita da taxa de segurança e da posterior distribuição de parte desta pelas diversas entidades beneficiárias o Instituto procedeu às alterações necessárias de forma a acolher as recomendações do TC;
2. Relativamente ao cumprimento do regime da tesouraria do Estado verificou-se o seu acolhimento efetivo em 2014, tendo o INAC encerrado duas contas na CGD.

3.10 - Conta de gerência

3.10.1 - Demonstração numérica

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência do ano de 2012, cujos responsáveis se relacionam no Anexo II.

Quadro 17 - Demonstração numérica da gerência de 2012

(em euros)

Fluxos de caixa			
Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior	18 440 977,84	Despesas	41 490 824,30
Receitas	52 897 738,50	Importâncias retidas e entregues a terceiros	1 354 776,85
Importâncias recebidas para entrega a terceiros	1 375 539,58	Saldo para a gerência seguinte	29 868 654,77
Total	72 714 255,92	Total	72 714 255,92

Fonte: Prestação de contas do INAC, Processo n.º 3504/2012, Mapa dos fluxos de caixa da gerência do ano 2012.

3.10.2 - Juízo sobre a conta

Analisou-se o sistema de controlo interno implementado, as operações de receita e de despesa realizadas, as demonstrações financeiras finais e outros documentos de prestação de contas da gerência de 2012. Para o efeito foram utilizados os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas.

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

1. O sistema de controlo interno é bom;
2. As operações examinadas observam, em geral, os requisitos da conformidade legal e da regularidade financeira;
3. As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2012 apresentam de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do INAC, pelo que a apreciação final sobre a sua fiabilidade é favorável, com as seguintes reservas:
 - ◆ Conforme pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2 do Relatório, foram identificadas pelos serviços do INAC diversas situações de anulação de guias de receita sem autorização e sem justificativo e de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de guias de receita, situações essas ocorridas entre janeiro de 2006 e abril de 2008, perfazendo um valor total de € 814.176,89, que originaram errada contabilização;
 - ◆ Em consequência da afetação indevida de disponibilidades à cobrança de guias de receita o balanço integra como dívida de instituições financeiras ao INAC o montante de € 17.071,76, conforme ponto 3.7.2.2.



Tribunal de Contas

4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista à Excelentíssima Procuradora-Geral Adjunta 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 processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pela Autoridade Nacional da Aviação Civil.

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 – O presente Relatório, sem o Anexo I, deve ser remetido:

- a) Ao Ministro da Economia;
- b) À Autoridade Nacional da Aviação Civil;
- c) Aos responsáveis individuais a quem foi enviado o relato.

6.2 – Deve também o Relatório ser remetido aos responsáveis individuais mencionados no Anexo I, acompanhado do mesmo.

6.3 – Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 (este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2) e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

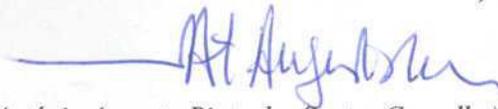
6.4 – Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, sem o Anexo I, no sítio do Tribunal na Internet.

6.5 – A Autoridade Nacional da Aviação Civil deverá prestar semestralmente informação sobre as decisões dos processos que correm termos em juízo, respeitantes a guias de receita que foram indevidamente anuladas, bem como sobre a cobrança dos montantes respeitantes a taxa de segurança vencida anteriormente a 1 de julho de 2008.

6.6 – No prazo de seis meses a Autoridade Nacional da Aviação Civil deverá informar o Tribunal sobre o acolhimento das recomendações ou apresentar justificação, em caso contrário.

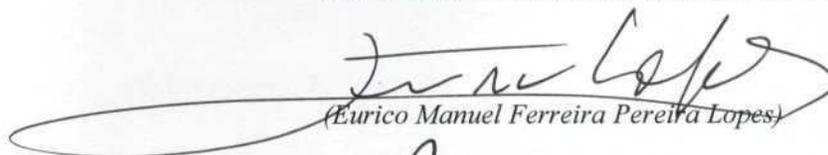
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 09 de julho de 2015.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



ANEXO II - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 19 - Relação dos membros do Conselho Diretivo do INAC desde 1 de janeiro de 2009

Nome	Situação	Período de exercício de funções
Luis Antonio Fonseca de Almeida	Presidente	01-01-2009 ^{101 102} a 03-01-2011
João Manuel Lourenço Confraria Jorge e Silva	Vice-Presidente	01-01-2009 ¹⁰³ a 21-11-2011
Maria do Rosário Falé Lourinho	Vogal	01-01-2009 ⁹⁰ a 21-11-2011
Alfredo Anacleto dos Santos ^{a)}	Vogal	01-01-2009 ⁹⁰ a 30-03-2011
Luis Miguel Pereira Trindade Santos	Presidente	Desde 22-11-2011 ¹⁰⁴
Paulo Alexandre Ramos de Figueiredo Soares	Vogal	22-11-2011 ⁹² a 01-01-2012
Paulo Alexandre Ramos de Figueiredo Soares	Vice-Presidente	02-01-2012 ¹⁰⁵ a 17-08-2014
Paulo Jorge Marcelino Baptista de Andrade	Vogal	Desde 22-11-2011 ⁹³
Ligia Maria Esteves da Fonseca	Vogal	Desde 18-08-2014 ¹⁰⁶

a) Faleceu em fevereiro de 2014.

¹⁰¹ Presidente do CD do INAC desde 5 de julho de 2004.

¹⁰² Cfr. Despacho n.º 1326/2008, de 10 de dezembro de 2007, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 11 de janeiro de 2008. Nomeações a partir de 10 de dezembro de 2007.

¹⁰³ Cfr. Despacho n.º 18218/2008, de 25 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 8 de julho de 2008.

¹⁰⁴ Cfr. Despacho n.º 16429/2011, de 22 de novembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 5 de dezembro de 2011.

¹⁰⁵ Cfr. Despacho n.º 116/2013, de 21 de dezembro de 2012, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 4 de janeiro de 2012.

¹⁰⁶ Cfr. Despacho n.º 10651-A/2014, de 14 de agosto, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 18 de agosto de 2014.



Tribunal de Contas

ANEXO III - RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO



Exmo. Senhor

Digno. Juiz Conselheiro Relator do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 Lisboa

Lisboa, 09 de fevereiro de 2015

V/Ref.: Proc. N.º 5/14 – AUDIT D A III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de
2012

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

No seguimento do ofício da Direção Geral desse Tribunal, através do qual fomos notificados do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe e atenta a análise cuidada da matéria factual e jurídica constante do mesmo, entendemos não poder deixar de registar alguns dos aspetos que consideramos da maior relevância e que consideramos até estruturantes quanto ao tema desenvolvido pela ação inspetiva desse douto Tribunal.

INTRODUÇÃO

A auditoria em causa teve por objeto, conforme referem os auditores, no capítulo 2, ponto 2.1 do Relato preliminar uma mera auditoria com o objetivo geral de emitir **“um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão da conta de gerência de 2012, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.”**



Ora, é inegável, face aos objetivos que depois vêm a ser elencados pelos auditores no capítulo 1.2 do Relato e ainda face ao conteúdo do mencionado Relato, que se verifica uma clara extensão do objeto da mesma, atentos os objetivos e âmbito temporal a que a ação inspetiva se propõe, sobretudo no que respeita à matéria factual que sustenta as responsabilidades dos gestores do INAC, I.P..

Assim e no que respeita à questão central deste Relato, que conduziu a indícios de imputação de responsabilidades, cremos, haver uma ausência de aprofundamento das questões que se colocam e sempre se colocaram aos membros da gestão do Instituto e que é o conhecimento da situação real total para poder agir sobre a mesma.

Assim e em resultado dessa ausência de aprofundamento das questões que supostamente deviam sustentar a globalidade da ação inspetiva, os auditores recomendam num puro plano de teorização que o INAC, I.P. reverta/corrija todas as situações. Não se refere é como o poderá fazer no imediato, simplesmente porque tal é objetivamente impossível.

Contudo, e conforme se verificará foram envidados todos os esforços possíveis quanto à recuperação dos valores relativamente aos quais se imputam responsabilidades aos gestores.

É óbvio que para caracterizar e para elencar todas as situações e as suas reais consequências e implicações financeiras desagregadas por devedor do INAC, I.P., é necessário desenvolver um trabalho permanente e exaustivo, que leva tempo e que se regulariza pela ocorrência de factos que não dependem só das diligências a efetuar pelo INAC, I.P.. E é este trabalho que tem vindo a ser desenvolvido nos limites das possibilidades objetivas.



Deste modo, é para nós questionável, por pecar por insuficiência, toda a base factual em que os auditores assentam as suas conclusões relativamente ao apuramento de responsabilidades, que assentam na mera convicção de que deveria ter sido recuperado um montante que corresponde a uma dívida ao INAC, I.P., da qual, na realidade se têm vindo a apurar os verdadeiros devedores, num contexto de sérias dificuldades que não são imputáveis aos gestores e que limitam a sua ação.

Não obstante, e como adiante se demonstra, o INAC, I.P. sempre tomou a devidas diligências com o intuito de recuperar a totalidade das dívidas existentes.

CONTRADITÓRIO

Apresenta-se de seguida, e respeitando a sistematização do relato preliminar, o contraditório que este Instituto tem o dever de fazer relativamente às matérias que se encontram na sua esfera de atuação, apresentando os comentários considerados como pertinentes e que permitem clarificar diversos aspetos identificados nas conclusões e recomendações:

CONCLUSÕES

“6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);”

A 31/12/2014 foi encerrada a única conta existente na CGD - Caixa Geral de Depósitos (Anexo I), em observância do parecer do IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE de 03/07/2014, que exceciona o INAC, I.P. do cumprimento do Princípio da





Unidade de Tesouraria até final de 2014, remetido a este Instituto através do Ofício n.º 5369/2014, de 21/07/2014, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo II), mesmo reconhecendo os prejuízos que esta decisão trará em termos operacionais e financeiros a este Instituto, o que em termos de gestão, ainda que pública, não deixa de ser questionável.

Todavia, cumpre esclarecer os motivos pelos quais tem o INAC, I.P. mantido contas na banca comercial, e em que condição o efetuou pois, não obstante o acima exposto, e conforme adiante se detalha, **o INAC, I.P. sempre diligenciou para que, por um lado fossem mínimos os valores existentes e os serviços a que se recorreu na banca comercial, e por outro cumprir o que a Lei estatuí.**

Serviços Prestados e Saldos Existentes na CGD

No âmbito da legislação em vigor, cabe ao IGCP, E.P.E: *“...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”*

No entanto, conforme demonstrado no decorrer dos últimos anos, facto reconhecido por esse Tribunal e pelo próprio IGCP, EPE, embora apenas o tenha feito expressamente em 2014, no ofício acima referido, **os meios disponibilizados pelo IGCP, EPE não permitiam, nem permitem ainda, responder a todas necessidades do INAC, I.P., nomeadamente:**

1. Impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário – A inexistência de dependências bancárias às quais se possa recorrer, leva a que não seja possível efetuar levantamentos em numerário, nomeadamente para reforços da Tesouraria.

Conforme amplamente explanado ao longo dos últimos anos, o Fundo de Maneio existente na Tesouraria, devido ao facto de os funcionários deste Instituto estarem obrigados a



constantes deslocações em serviço no território nacional e no estrangeiro, é constituído por um montante elevado (atualmente 15.000,00 €). Não só o montante é elevado, como a sazonalidade que lhe é conferida, levam a que **a utilização do Cartão de Débito do IGCP, EPE com o limite de levantamento 400,00 €/ dia e 1.000,00 €/a cada três dias, não seja solução para este problema.**

Neste contexto e no âmbito de uma reunião havida em março passado no IGCP, EPE, **foi apresentada pelo INAC, I.P. uma proposta para resolução deste problema** - a contratação de serviços a empresas de transporte de valor para que junto do IGCP, EPE procedessem ao levantamento da verba necessária e a entregassem na Tesouraria do Instituto. No entanto, **o IGCP, EPE não considerou a proposta como sendo viável.**

Consequentemente e em respeito pela decisão do IGCP, EPE, decidiu-se retirar do Fundo de Maneio o adiantamento de valores relativo a deslocações em serviço de elevado montante e não urgentes, passando estes valores a ser entregues aos funcionários por transferência bancária.

Contudo, tal solução importa uma alteração ao ERP Primavera (sistema informático que suporta a informação financeira no INAC, I.P.) que **custará ao INAC, I.P. cerca de 3.000,00 €.**

Relativamente ao **Cartão de Débito do IGCP, EPE**, depois de cumpridos todos os requisitos necessários, e tendo em atenção a gestão do Fundo de Maneio de 2015, o mesmo **foi solicitado pelo INAC, I.P. a 11/12/2014, aguardando-se, ainda, a sua emissão (Anexo III).**

Este atraso na emissão do Cartão de Débito solicitado, levou a que o Fundo de Maneio de 2015 fosse constituído pelo montante de 12.500,00 € (saldo em Caixa à data da sua constituição) em substituição dos 15.000,00 € tidos como necessários em anos anteriores.

2. Depósito de cheques bancários e numerário – O depósito direto não é possível, tendo de ser efetuado por intermediação da CGD, sendo que os procedimentos estabelecidos exigem a afetação de recursos em tempo superior ao necessário para o depósito na banca comercial (duplicação de registos de cada cheque e valor para depósito: no ERP/Tesouraria e no *homebanking*);

3. Depósito de cheques estrangeiros - O depósito direto não é possível, levando também a uma duplicação de registos e a um **atraso considerável na disponibilização do valor em saldo**, pois os mesmos são remetidos por Ofício ao IGCP, EPE.

Conforme exemplo que se anexa (**Anexo IV**), um pagamento efetuado por cheque sobre o estrangeiro teve de ser devolvido ao Cliente devido aos custos associados, situação que, por ser relativa a uma Fatura de Taxa de Segurança, constitui objetivamente uma violação da lei, conduzindo a infração contraordenacional, naturalmente, não imputável subjetivamente ao Cliente, dado que a subsunção à norma legal violada não ocorre por via de um comportamento seu (do Cliente).

4. Não aceitação de Vales de Correio – O IGCP, EPE considera que este é **“um meio de pagamento que não é considerado boa prática em termos de sistema bancário europeu”**, razão pela qual não aceita o depósito de vales do correio. Esta situação leva a que o INAC, I.P. não disponibilize aos clientes, de forma regular, este meio de pagamento, o que contraria um direito do Cliente, e ainda que, em caso de tal ocorrer (por força do exercício de um direito do cliente), é necessário que um dos membros do **Conselho Diretivo se desloque a uma qualquer estação dos CTT para proceder ao seu levantamento em numerário.**

Esta **não é claramente uma boa prática em termos de Sistema de Controlo Interno** do Instituto, **nem de se enquadra no serviço de qualidade que se pretende prestar** ao Cliente.



Não obstante, e visto que certamente tais situações podem ocorrer num futuro próximo, colocam-se algumas questões:

- Pode o INAC, I.P. recusar este meio de pagamento a um Cliente, e consequentemente recusar a emissão de um Certificado?
- E se deste Certificado depender a celebração ou a manutenção de um contrato de trabalho de um piloto com uma qualquer companhia aérea (ex.º Certificado Médico), ou a operação de uma aeronave (Ex.º Certificado de Navegabilidade)?
- Se sim, qual seria a fundamentação jurídica da recusa da prática do ato regulatório em causa?
- **Como se justificam as consequências desta decisão do Regulador perante um seu regulado?** Certamente que não seria com base numa posição do IGCP, EPE.

Ainda relativamente a esta posição do IGCP, EPE, sempre se dirá que **a mesma não colhe aceitação em todos os organismos públicos**, pois os vales de correio continuam a ser um meio de pagamento considerado como boa prática pelos Serviços de Segurança Social para pagamento de inúmeras pensões a seu cargo e isto porque efetivamente constituem um dos meios de pagamento legais e acessível a todos em geral.

5. Ordem de transferência para fora do espaço Euro – A realidade da despesa do INAC, I.P. importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP, EPE nesta matéria é no entanto insuficiente, pois acarreta uma carga burocrática excessiva (também nestas situações é remetido um pedido por Ofício ao IGCP, EPE).
6. Receção de transferências fora do espaço Euro – Continuam a existir situações em que os Clientes ao efetuarem os seus pagamentos para depósito direto nas contas do IGCP, EPE são confrontados com o desconhecimento, pelo sistema interbancário internacional, das contas em causa (**Anexo V**).



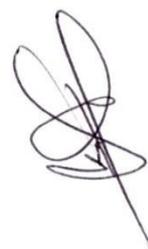
Refira-se ainda que existem transferências de e para o estrangeiro que, por terem de passar pela banca comercial para serem debitadas/ creditadas nas contas do IGCP, EPE, têm como consequência o acréscimo de custos adicionais para o INAC, I.P. e para os seus clientes, relativos a comissões bancárias (**Anexo VI**).

7. Pagamento por Referência Multibanco – Ao contrário da banca comercial, continua a não existir a possibilidade de efetuar pagamentos por referência multibanco através do *homebanking*. Esta situação será solucionada após as necessárias alterações ao Sistema de Controlo Interno do INAC, I.P., consequência da adesão ao Cartão de Débito do IGCP, EPE que, conforme supra referido, ainda se aguarda.

8. Pagamentos via TPA – O Terminal de Pagamento Automático existente na tesouraria do INAC, I.P., ao contrário do proposto pelo IGCP, E.P.E., ao qual se aderiu em maio de 2014, não gerou qualquer custo, conforme se pode verificar no Quadro 1 que adiante se apresenta. Efetivamente, estima-se que **a adesão ao TPA proposto pelo IGCP, EPE, onere o erário público em aproximadamente 3.500,00 €/anuais.**

Ainda neste domínio, e conforme demonstrado à equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas, **a proposta apresentada pelo IGCP, EPE, à qual foi este Instituto compelido a aderir, foi a menos vantajosa**, pois da prospeção efetuada, nomeadamente junto da CGD, verificou-se que esta apresentou uma proposta melhor.

Do acima exposto, facilmente se conclui que **nestes casos o IGCP, EPE não “assegura aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”**



Não obstante tudo quanto se referiu anteriormente, e visto que se procedeu já à anulação das contas na banca comercial, cumprindo assim o Princípio de Unidade de Tesouraria, o **Quadro 1 apresenta a evolução existente na relação com a banca**, à qual se encontram subjacentes iniciativas realizadas ao longo dos últimos anos para centralizar a generalidade das operações no IGCP, EPE.

Quadro 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Serviços Utilizados (1)	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + C	TPA + C	TPA + C	TPA + C			
- CGD									
- IGCP	C + TRFn	C + TRFn	C + TRFn + PGe + APF	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB + TPA
N.º de Contas									
- CGD	4	3	3	3	3	3	3	3	1
- IGCP	3 (DGT)	3 (DGT)	3 (DGT)	4	4	5	5	3	4
Saldos (a 31/12)									
- CGD (3)	3.430.393,40 €	137.801,54 €	57.552,04 €	54.751,23 €	112.539,54 €	40.712,24 €	19.151,30 €	74.347,60 €	250,32 €
- IGCP	18.363.121,01 €	18.253.568,68 €	20.530.544,03 €	19.176.349,31 €	12.183.540,56 €	18.352.614,91 €	29.837.512,24 €	24.408.042,79 €	31.556.091,02 €
% CGD/IGCP	15,74%	0,75%	0,28%	0,28%	0,92%	0,22%	0,06%	0,30%	0,0008%
Custos TPA (2)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.297,90 €

(1) Serviços utilizados:

RMB - Cobrança por Referência Multibanco

TPA - Terminal de Pagamento Automático

TRFn - Transferências Nacionais (pagamentos a fornecedores e descontos em vencimentos)

PGe - Pagamentos para o Estrangeiro

C - Cheques

APF - Aplicações Financeiras

(2) Valores registados entre 15/07/2014 a 31/12/2014

(3) Após ter sido solicitado o encerramento da conta, foi creditada pela CGD na tarde do dia 31/12/2014 uma trf. no valor de 250,32 € (foi já transferido o montante para o IGCP, EPE)

Cumprimento da Lei

Da leitura do nº 1 do art.º 123º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2014, decorre que, no âmbito do Princípio de Unidade de Tesouraria, a utilização de contas fora do IGCP, E.P.E. só pode ocorrer em situações expressamente previstas na lei ou, em **casos excepcionais**, mediante autorização do Ministro das Finanças:

“1 – (...)salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E. P. E.”





Conforme demonstrado no decurso do trabalho de campo desta auditoria, o INAC, I.P., consciente de que a sua situação era claramente uma situação excecional, teve sempre a preocupação de cumprir o disposto neste artigo, desde o início, uma vez que, **durante vários anos foi solicitada a dispensa da utilização exclusiva dos serviços bancários prestados pelo IGCP, EPE (Anexo VII).**

No entanto, **apenas a 26 de dezembro de 2013**, já no decurso da auditoria desse Tribunal, através de Ofício n.º 7343/2013, de 23/12/2013, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro **(Anexo VIII) foi obtida resposta aos vários requerimentos apresentados**, tendo então sido comunicado que **o pedido efetuado não havia sido autorizado.**

Nesta sequência, foram encetados os esforços necessários junto do IGCP, EPE para clarificar as necessidades existentes e as consequências que a não satisfação das mesmas provoca ao bom funcionamento do INAC, I.P., tendo tal conduzido a uma reunião nas instalações do IGCP, EPE no final de março de 2014, e diversas comunicações subsequentes por correio eletrónico, atinentes a encontrar alternativas às diversas situações colocadas. Posteriormente e por ter sido entendida a especificidade do INAC, I.P., **após estas diligências veio a ser “revogado” o parecer recebido em dezembro de 2013 e autorizada a exceção de exclusividade de serviços bancários ao INAC, I.P. (conforme Anexo II).**

Ora, desta posição última do IGCP, EPE decorre, claramente, que afinal o INAC, I.P. tinha razão quanto à sua situação, que substantiva e, materialmente reunia as condições legais para lhe ser concedida uma exceção, desde o início, dado que a situação material que levou a este reconhecimento em nada se alterou. Ou seja, as condições que levaram agora o IGCP, EPE a considerar a exceção sempre existiram, o que significa que o INAC, I.P. praticou os atos de gestão mais corretos e substantivamente coincidentes com a intenção do legislador ao criar a exceção.



Deste modo, não se entende como possam ser imputadas responsabilidades sancionatórias nesta matéria. Tal intenção inculca, claramente, a ideia de que prevalecem os aspetos meramente formais sobre aqueles que constituem a essência das previsões normativas (o fim último da norma é o comportamento correto, à luz do bem jurídico que a mesma visa proteger e neste caso, o INAC, I.P. garantiu sempre a salvaguarda desse bem jurídico).

Ainda de salientar que para além dos pedidos de exceção suprarreferidos, **esta situação de exceção foi ao longo dos anos diligentemente justificada à Direção Geral do Orçamento** (conforme exemplo no **Anexo IX**), bem como foram durante todos estes anos à mesma Direção Geral **reportados mensalmente os valores existentes na banca comercial**, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria.

Significa isto que, e no que respeita à imputação de responsabilidades também não colhe qualquer imputação subjetiva de dolo ou negligência, o que houve foi sempre transparência.

Por tudo o acima exposto se conclui que **foi sempre pretensão do INAC, I.P.:**

- I. **Cumprir com o estatuído na lei**, tendo para tal recorrido ao pedido de exceção previsto nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e tendo sempre justificado perante quem de direito a manutenção de contas bancárias na banca comercial;
- II. **Evitar o despesismo desnecessário** inerente à cobrança de serviços bancários que eram prestados de forma gratuita;
- III. **Assegurar o bom funcionamento da instituição**, através da aplicação de práticas e procedimentos expeditos, sob a égide de um Sistema de Controlo Interno rigoroso;
- IV. **Assegurar aos seus Utentes um serviço competente e de qualidade**, permitindo que recorressem a todas as formas de pagamento previstas na Lei;
- V. Rentabilizar os excedentes de tesouraria existentes através do IGCP, EPE, **não efetuando aplicações financeiras na banca comercial**;
- VI. Decorrente dos pontos anteriores, **trabalhar no melhor interesse da causa pública**.

Deste modo, e tendo em conta tudo quanto se disse anteriormente e se demonstrou, em sede de auditoria, **não se vislumbra nem no plano ético da gestão pública, nem no plano estritamente jurídico, como possam ser imputadas responsabilidades aos dirigentes do INAC, I.P., que sempre trataram esta questão com a maior transparência, zelo e preocupação, conforme se verificou, dado que sempre esteve na sua mente uma clara intenção de cumprir com o estatuído na Lei, preservar o erário público e prestar um serviço público competente e de qualidade aos seus Clientes/ Utentes.**

Assim sendo, e, não obstante os desenvolvimentos verificados com vista ao cumprimento do Princípio de Unidade de Tesouraria, atendendo a todos os constrangimentos anteriormente identificados e porque se mantém convicto de que esta é a melhor gestão da situação, **o Conselho Diretivo decidiu voltar a solicitar a exceção para o corrente ano (Anexo X).**

“7. O não cumprimento do RTE é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. ponto 3.5.1).”

Face ao que já se referiu anteriormente, entendemos não estarem verificados os pressupostos de uma imputação subjetiva, que sustente a aplicação de uma sanção desta natureza.

Acresce que, e conforme também já se referiu, materialmente, **afinal o INAC, I.P. reunia as condições para se subsumir à exceção legal**, tendo havido apenas uma omissão na resposta formal por parte do IGCP, EPE, durante algum tempo. E durante esse tempo, mesmo em incumprimento meramente objetivo do disposto na lei, entendeu-se pelo princípio de uma boa gestão e tendo em conta as especificidades do INAC, I.P., que se poderia manter a



situação de contas na banca comercial sem que tal fosse prejudicial ou ferisse a teleologia das normas de natureza financeira. Aliás, tal comportamento dos dirigentes e gestores do INAC, I.P. veio a ser corroborado e aceite pelo IGCP, EPE no momento em que este Instituto reconhece a exceção. Ou seja, materialmente, os dirigentes e gestores em causa tiveram a sensibilidade para considerar não estar a ferir ou a violar os princípios subjacentes ao RTE. Também, por esta razão é defensável a inexistência de imputação objetiva.

“8. O INAC não concluiu a inventariação dos seus imóveis, nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor. O Instituto também não elaborou as listas dos imóveis que integram o seu património e, conseqüentemente, não as submeteu a homologação pelo membro do Governo responsável pela tutela, com vista a proceder à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais (cfr. ponto 3.6).”

Relativamente a esta questão, importa antes de mais proceder a um breve enquadramento de toda a situação patrimonial respeitante a este Instituto por forma a clarificar alguns aspetos resultantes da apreciação efetuada por esse Tribunal.

O Decreto-Lei nº 133/98, de 15 de maio, que criou o Instituto Nacional de Aviação Civil determinava no nº 1 do artigo 3º que *“o património do INAC é constituído pela universalidade dos bens e direitos mobiliários e imobiliários que à data da entrada em vigor do presente diploma se encontrarem afetos à DGAC ...”*.

Ainda o mesmo artigo 3º estabelecia no n.º 2 que *“a relação de bens e direitos que constituem o património inicial do INAC, constará de lista a submeter à aprovação dos Ministros da Tutela e das Finanças ...”*.





Em 21 de junho de 1999 este Instituto submeteu à Tutela a “Proposta de Património Inicial do INAC” e em **26 de junho de 2003 foi remetida a última versão da lista dos bens que deverão constituir o património inicial do INAC, I.P..**

A lista em questão obteve a aprovação da Tutela em 12 de julho de 2004, **seis anos volvidos**, através do despacho do Exmo. Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, tendo sido remetido projeto de despacho conjunto e documentação respetiva ao Exmo. Sr. Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

No seguimento, o Gabinete do Exmo. Sr. Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças requereu, à então Direção Geral do Património (DGP) um parecer sobre o projeto de Despacho Conjunto e documentação anexa que define o património inicial do INAC, I.P..

Em 10 janeiro de 2005, a então DGP questionou o INAC, I.P. e a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.), sobre a natureza jurídica dos bens imóveis incluídos na referida lista.

Com efeito, importava esclarecer se alguns desses bens integrariam a esfera do domínio público aeroportuário, dado que se estivessem em causa bens dominiais, esses imóveis não poderiam ser considerados como património próprio do Instituto, apenas podendo ser relevados como bens do domínio público afetos a esse organismo.

Com vista a clarificar esta matéria, decorreu neste Instituto em 25 de janeiro de 2005 uma reunião entre este Instituto e a ANA, S.A., na qual foi reafirmada a posição de que as construções que se encontram nos terrenos que estão dentro do perímetro do aeroporto, são bens pertencentes ao domínio público do Estado afetos aos respetivos organismos.



Relativamente aos restantes imóveis que fazem parte da lista de Património Inicial do INAC e dado que existiam dúvidas por parte da ex-DGP relativamente à natureza jurídica dos imóveis localizados em Alpriate e na Covilhã foi solicitada a colaboração daquela entidade.

Neste contexto, foi realizada uma reunião em 15 de fevereiro de 2005, com representantes do INAC, I.P. e um técnico da ex-DGP tendo-se concluído que os imóveis de Alpriate deveriam ser do domínio privado do INAC, I.P. e quanto aos imóveis localizados na Covilhã, importava esclarecer junto da Câmara Municipal se estes se encontravam dentro do perímetro do aeródromo e se existia algum registo de transferência dos mesmos para o Município.

Efetuada várias diligências no sentido esclarecer este assunto, não foi obtida informação precisa junto daquela entidade.

Decorrente das limitações do INAC, I.P. em clarificar as questões suscitadas pela ex-DGP, **em 2 de agosto de 2008, este Instituto diligenciou junto da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a reanálise de todo o processo** conducente à aprovação da sua lista de património inicial, **processo que não obteve qualquer resposta.**

Em 06 de maio de 2010, na sequência de reunião realizada na DGTF, no âmbito do PGPI – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado, foi abordada a falta de aprovação da lista de património inicial do Instituto e solicitou-se, tendo presente a comunicação do INAC, I.P., de 2 de agosto de 2008, que a situação fosse regularizada com a maior brevidade possível, tanto mais que a manutenção da mesma inviabilizaria o processo subjacente ao PGPI.

Em 17 de agosto de 2011 foi enviado mais um ofício ao Exmo. Sr. Diretor Geral do Tesouro e Finanças reiterando o pedido de aprovação da lista do património do INAC, I.P., não se conhecendo até à data qualquer decisão sobre este assunto.

Não obstante o exposto e no âmbito do PGPI – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado este Instituto procedeu à inscrição/registo dos imóveis no Sistema de Informação dos imóveis do Estado (SIIE).

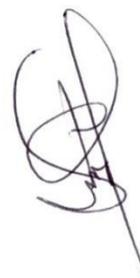
Relativamente à propriedade dos mesmos e consequente regularização jurídica a informação constante na matriz geral daquele Sistema é a de que está dependente da aprovação da lista do Património Inicial do INAC, I.P., na medida em que tal lista não se encontra ainda aprovada, facto que não depende deste Instituto e que se prende com a classificação de bens dominiais.

Resulta assim que este Instituto, ao longo dos anos, tentou por diversas vezes, solucionar esta problemática, com vista à publicação da lista definitiva dos seus bens, sendo que, já no âmbito de aplicação dos artigos 47.º e 48.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, , de 7 de agosto, e tal como supra exposto, foram enviados ofícios e realizadas reuniões com a DGTF.

Pág. 26 do Relatório

“b) Em maio de 2010 o INAC teve acesso ao “Relatório de identificação e atualização dos prédios titulados ou a titular pelo INAC” elaborado por um solicitador.”

Assim, e especificamente no que diz respeito à matéria constante na alínea b) do ponto 3.6 do relatório, na realidade o INAC, I.P. já apurou a situação dos sete artigos matriciais constantes do Quadro 9 (sendo que seis desses artigos são prédios rústicos), tendo-se verificado que os mesmos foram integrados pelo aglomerado urbano. No entanto, foi já solicitada uma reunião com a Câmara Municipal de Loures por forma a se comprovar a situação supra descrita.



Pág. 27 do Relatório

“c) Relativamente às fichas de imóveis, à matriz geral e a outros elementos constantes no SIIE (...) verificaram-se as situações seguintes:

- **As fichas de imóveis com os números de inventário 9230, 9231, 9232, 9233 e 9294, editadas em março de 2014, relativas a terrenos na freguesia de Boidobra, Covilhã, (...);**
- **As fichas dos imóveis com os números de inventário 5964 e 9229, relativos a edifícios 40 no “campo de aviação” da Covilhã, (...);”**

No que respeita à alínea c) do ponto 3.6 do relatório informa-se que as fichas com o número de inventário 9230, 9231, 9232, 9233 e 9294 ainda não foram objeto de alteração no SIIE, na medida em que, não obstante esses imóveis terem sido transferidos para o Município da Covilhã, na sequência da publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e ofício da DGTF, tais imóveis ainda não se encontram, no registo predial e matricial, em nome daquela entidade.

Já relativamente às fichas com o número de inventário 5964 e 9229 efetivamente este Instituto ainda não conseguiu, apesar de já ter oficiado a Câmara Municipal da Covilhã, concluir sobre a existência ou não dos prédios. No entanto este Instituto já diligenciou, de novo, no sentido de obter uma resposta concreta sobre esta matéria por forma a regularizar a mesma **(Anexo XI)**.

Pág. 27 do Relatório

“d) No aeroporto de Lisboa o INAC ocupa os edifícios n.º 4, piso do R/C42, n.º 5, n.º 6, e o edifício denominado “Santa Cruz”. As fichas de imóveis dos edifícios n.º 4-R/C e Santa Cruz indicavam, em março de 2014, o Estado Português como proprietário, enquanto as fichas dos restantes edifícios referem a Câmara Municipal de Lisboa como proprietária.”



No que respeita à alínea d) do ponto 3.6 do relatório, efetivamente e, após conversa com responsável da Secretaria Geral do Ministério da Economia para a área do património, foi alterada a propriedade do Edifício Santa Cruz, de Estado Português para INAC, I.P. Esta alteração foi justificada pelo facto de o edifício ter sido construído com verbas do orçamento próprio do INAC, I.P. e do orçamento PIDDAC.

Porém, no campo “Observações” desta ficha encontra-se mencionado que efetivamente o terreno é da propriedade do Estado Português mas que o direito de superfície é do INAC, I.P. tendo em conta o exposto.

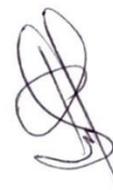
Relativamente ao terreno onde este edifício está implantado, torna-se de facto necessário esclarecer se o mesmo se encontra inserido na área do domínio público aeroportuário.

Em resumo e com esta alteração de propriedade, o valor de onerosidade foi somente aplicado ao Edifício 4, tendo já existido o respetivo pagamento de contrapartidas em novembro de 2014, conforme **Anexo XII**.

No entanto e por forma a solucionar esta problemática este Instituto já contactou e enviou formalmente um ofício à DGTF, a solicitar a marcação de reunião urgente, não obstante ter sido questionada, via telefone, sobre a possibilidade de utilização do instrumento de justificação administrativa, prevista no artigo 46.º do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, tal como sugerido no presente relatório, tendo sido este Instituto informado que para que tal seja possível terá que estar previamente definida a natureza jurídica dos imóveis em causa.

Pág. 26 do Relatório

“Com a entrada em vigor do novo diploma orgânico, o INAC adotará o Sistema de Normalização Contabilística, sendo importante que na preparação do balanço de abertura o inventário dos bens do Instituto se encontre atualizado.”



Decorrente da revisão estatutária em curso, com a alteração preconizada ao sistema contabilístico, o INAC, I.P. deve preparar um balanço de abertura de acordo com as Normas de Contabilidade e Relato Financeiro (NCRF).

Nestes termos, o INAC, I.P. promoverá em 2015 uma atualização ao trabalho de inventariação dos bens efetuado no ano de 2009, que visou mitigar os aspetos críticos associados à gestão e controlo do imobilizado do Instituto, e que abrangerá:

- a) A elaboração de um diagnóstico da situação patrimonial do INAC, I.P. (ativos e passivos cujo reconhecimento seja ou não exigido pelas NCRF), no âmbito da transposição POCP/SNC;
- b) A identificação e inventariação dos bens que integram o ativo imobilizado corpóreo;
- c) A reconciliação físico-contabilística dos bens inventariados; e
- d) A valorização dos bens de acordo com as regras de valorização adotadas no SNC.

Decorrente deste trabalho, a realizar por uma entidade externa, no cumprimento da NCRF n.º 7 do SNC, optar-se-á pela utilização do modelo do custo após o Balanço de Abertura da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC).

“14. Contrariamente ao que se encontra refletido nos balanços de final de exercício, a dívida de instituições financeiras ao INAC, no montante de € 17.071,76, não existe (cfr. ponto 3.7.2.2);”

Conforme reconhecido no Relato da auditoria, todo o sistema de cobranças e de despesa está melhor, organizado, com procedimentos claros e tem sido cumprida escrupulosamente a lei em todos os procedimentos de cobrança de receita e de despesa. Esta melhoria substancial e significativa, verificada pelos auditores e referida de uma maneira geral em várias partes do Relato, **consubstancia o reconhecimento explícito de que os membros da gestão e os dirigentes têm feito um esforço assinalável para melhorar, corrigir os erros, e regularizar situações menos claras.**





Uma área que chegou a ser apontada como tendo ficado irrecuperável, depois dos atos de Rui Gonçalves, está agora reconhecidamente recuperada. Ora, tal não pode “passar em claro” quando se apontam responsabilidades a gestores e dirigentes, como se nada tivessem feito estes anos todos relativamente a esta situação.

Importa, por isso, também, salientar que, atenta a complexidade de todas as situações encontradas em 2008/2009, de forma inesperada, dada a dimensão e a problemática que se percecionou, que já transcendia nalgumas das suas vertentes as atribuições do INAC, I.P., o Conselho Diretivo do INAC, I.P. então em funções, **reportou, de imediato os factos às entidades externas competentes, com o objetivo de denunciar as situações que considerava extravasar as suas competências, e ainda de recolher apoio de uma equipa especializada no levantamento possível de todas as situações, com vista à sua regularização.**

Neste sentido, e por iniciativa dos membros do CD foi solicitada uma sindicância aos serviços, tendo **este processo sido uma das situações reportadas à IGOPTC – Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com o intuito de, suportado nas suas orientações e recomendações, poder ser revertido o mais rapidamente possível.**

Contudo, e **como referido por esse Tribunal, não existe uma dívida efetiva da CGD a este Instituto.** No entanto, e mais uma vez, dado o contexto existente na altura, **estes valores tinham de ser refletidos na Contabilidade Orçamental e na Contabilidade Patrimonial,** tendo-se optado pelo **registo de uma Operação de Tesouraria** que permitiria em termos da Contabilidade Orçamental registar a devolução/ pagamento da verba em causa à CGD, mantendo uma dívida em aberto, que por sua vez é refletida no POCP na conta 2684.

Em suma, com o registo efetuado, foi possível afetar a gerência do ano em termos de caixa, e simultaneamente deixar o processo em aberto **de uma forma transparente** para

Página 20 de 47

resolução futura, logo que recebidas as conclusões e recomendações da IGOPTC sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data não ocorreu.

No presente momento, e acatando a recomendação contida no Relato do Tribunal de Contas sobre esta matéria, ficando assim patenteado o empenho do CD na resolução desta situação, **proceder-se-á à correção do valor constante no Balanço (Conta 2684) e na contabilidade orçamental** através da emissão de Notas de Crédito e novas Faturas aos Clientes beneficiados.

Este método permitirá reverter a totalidade das situações detetadas, sendo, no caso particular das **verbas afetas a taxa de segurança** (que devido ao procedimento assumido pelo ex-dirigente do INAC, I.P. **foram incorretamente distribuídas**), revertidas as distribuições do seguinte modo:

1. A emissão das Faturas e das Notas de Crédito tem em atenção o movimento de tráfego de origem;
2. Resultante do ponto anterior a distribuição futura destes documentos afetará as entidades beneficiárias da taxa de segurança no exato valor contrário ao gerado pela cobrança indevida;
3. Neste caso particular as Notas de Crédito geradas podem desde já ser cobradas em contrapartida da Operação de Tesouraria ainda em aberto, e assim **recuperar o montante incorretamente distribuído aquando da entrega da taxa de segurança relativa ao 1.º Trimestre de 2015.**

Assim, e de modo a refletir, de uma forma clara, nos balancetes do INAC, I.P. os movimentos efetuados, tanto estes como os que se detetem em casos que futuramente surjam, será criada uma subconta da Conta 21, que servirá como “conta de passagem” de todas as correções efetuadas, permitindo assim uma identificação clara dos Clientes aos quais foram efetuadas correções.



Conclui-se assim que o montante em causa será revertido na sua totalidade, sem qualquer perda para o erário público.

“15. Observou-se uma deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico nas iniciativas relativas à recuperação de créditos e o sistema utilizado pelo Departamento no controlo do envio de comunicações para o exterior, a utentes/clientes com vista à recuperação de créditos, é deficiente (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Pág. 34 do Relatório

“a) Existe deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o GABJUR nas iniciativas relativas à recuperação de créditos;”

Relativamente a esta conclusão, cumpre esclarecer que **existe troca de informação entre o GabJur - Gabinete Jurídico e o DRF – Departamento de Recursos Financeiros** em qualquer dos processos de comunicação de informação a Clientes gerados pelo INAC, I.P.:

- A. O procedimento de Controlo de Crédito gerado a todos os Clientes com dívidas existentes à data da sua execução;
- B. O processo de contraordenação estabelecido a Clientes pelo não pagamento atempado das dívidas relativas a Taxa de Segurança;
- C. As Certidões de Dívida remetidas no âmbito de empresas falidas ou em processo de falência.

Constata-se portanto que existe uma prática reiterada e regular cumprida entre as duas áreas, que garante a efetiva tramitação dos processos, ainda que **não exista um procedimento escrito**.



Com o objetivo de formalizar a tramitação processual existente, **estão a ser elaborados dois Procedimentos conjuntos entre o DRF e o GabJur**, que oportunamente serão remetidos a esse Tribunal, a saber:

- **Procedimento de Contraordenação a Clientes;**
- **Procedimento de Empresas Falidas ou em Processo de Falência.**

Pág. 34 do Relatório

c) (...) Não há, no entanto, um registo dos ofícios expedidos. Sobretudo em situações de dívida é importante que a instituição possua a evidência de quais foram os ofícios expedidos e de quais foram os ofícios retirados;

A comunicação de créditos a Clientes é realizada por duas formas, a via postal e a via eletrónica, garantindo esta segunda forma de comunicação um histórico fiável e facilmente auditável.

A expedição da documentação via postal não é objeto de comunicação escrita à Área de Tratamento Postal, conforme é efetuado para a expedição da faturação relativa à taxa de segurança (**Anexo XIII**). Esta situação é facilmente ultrapassável, podendo o INAC, I.P. passar a adaptar este procedimento aos processos de expedição de Ofícios de Controlo de Crédito futuros.

No entanto, esta alteração de procedimentos de remessa de documentação por parte do INAC, I.P. garantirá somente a saída dos ofícios do INAC, I.P., e não a sua efetiva entrega ao visado, conforme se depreende ser intenção do Relato ora emitido, pelo que a mesma apresentará lacunas/falhas de informação por estar dependente de terceiros.

Uma possível forma de **resolução desta situação, pode passar pela remessa de cartas registadas com aviso de receção**, o que acarreta uma importante carga administrativa a todos os processos (400 registos relativos a faturação mensal e 800/900 relativos a controlo



de crédito semestral). Para tal, há que ter em conta **os custos associados, bem como a alocação de recursos humanos a esta tarefa, para a qual atualmente não existe capacidade no DRF.**

Uma outra solução passaria por garantir que todas as comunicações emitidas fossem efetuadas pela via eletrónica, algo que desde já se afere como impossível.

De salientar que, no âmbito do projeto PIDDAC em curso (Projeto SAMA), pretende-se garantir que a comunicação entre os Clientes e o INAC, I.P. seja efetuada através do sítio da internet do Instituto, sendo para tal necessário a indicação de uma caixa de correio eletrónico, o que, conseqüentemente, permitirá substituir a atual comunicação via ofício pela comunicação eletrónica, alargando assim o número de visados contactados por esta via.

Neste sentido, **com o intuito de assegurar o cumprimento da recomendação** inscrita no Relatório do Tribunal de Contas:

- A. Será **alterado o procedimento de saída da documentação do DRF** aquando da realização de processos de controlo de crédito (será semelhante ao do efetuado para a faturação);
- B. Estão a ser desenvolvidas iniciativas, por recurso à mobilidade interna, para assegurar o número de trabalhadores afetos ao quadro de pessoal do DRF;
- C. Está a ser estudada, mediante análise do Quadro de Pessoal em vigor do INAC, I.P., o **aumento do número de trabalhadores afetos ao DRF**, passando de 8 para 9, **visando assim assegurar estas e outras tarefas associadas ao Controlo de Crédito;**
- D. **Implementar em 2015 o preconizado no Projeto SAMA.**

“16. Há dívidas incobráveis que permanecem contabilizadas como ativos, não procedendo o Instituto à assunção de custos face às evidências de incobrabilidade (cfr. ponto 3.7.2.3);”



Conforme informação remetida a esse Tribunal relativamente a este ponto, desde maio de 2014 que está a ser desenvolvido um **trabalho de análise a toda a informação disponível relativa a empresas que foram identificadas como falidas ou em processo de falência.**

Naturalmente que, devido a grande parte da informação provir de sítios da internet, este trabalho de análise ainda **carece de validação junto de entidades credenciadas** (Autoridades Tributárias e Entidades Aeronáuticas dos países de origem), fase em que o trabalho se encontra agora, **para obter as necessárias evidências de incobrabilidade e**, conseqüentemente, posterior proposta de correção das contas correntes de Clientes ao Conselho Diretivo, **por forma a assumir os correspondentes custos.**

Recorde-se que antes da reestruturação dos serviços, a informação sobre falências e outra da mesma natureza era apenas tratada pelo Departamento de Cobranças e na maior parte das vezes a este dirigida, pelo que, devido à falta de registos em arquivo em 2008, existe uma dificuldade acrescida na realização da análise que se encontra a ser realizada.

No entanto, resultante da análise até agora desenvolvida, para além do procedimento que se proporá para autorização do Conselho Diretivo, acima referido, resultará **uma informação para correção dos valores** que foram entretanto confirmados como relativos a empresas falidas **na Conta de Gerência de 2014.**

Ainda de salientar que **tanto em 2012 como em 2013**, resultantes de informação recebida na altura, **foram registados nas Contas de Gerência custos relativos a empresas falidas**, corrigindo assim os valores registados no ativo do Instituto.

“17. Observou-se a possibilidade de o GABJUR emitir guias/faturas relativas a decisões em processos de contraordenação e estas coexistirem no sistema com guias de coimas de pagamento voluntário emitidas anteriormente e relativas ao mesmo processo (cfr. ponto 3.7.2.3);”



Decorrente da análise efetuada pelo INAC, I.P. aos processos executados pelos funcionários adstritos ao GabJur neste âmbito, conclui-se que existe apenas um processo nesta situação, o qual foi corrigido 3 meses depois (processo de fevereiro, corrigido em maio).

Não obstante, com o intuito de evitar que situações semelhantes à detetada se verifiquem no futuro, **está a ser desenvolvido um procedimento** que terá como suporte um ficheiro partilhado em rede com a identificação dos processos e respetivas faturas emitidas, bem como a identificação do n.º de Cliente inscrito no ERP Primavera.

O cumprimento deste procedimento, garantirá uma correlação entre os valores apostos no ficheiro criado e existentes na conta corrente de clientes no ERP Primavera, permitindo assim uma **validação expedita das faturas** emitidas a Clientes, **evitando a coexistência de faturas relativas ao mesmo processo, bem como o consequente controlo dos processos de contraordenação em aberto.**

Por outro lado, encontra-se já criada no ERP Primavera uma funcionalidade que permite classificar as Faturas como sendo relativas a processos de contraordenação. Esta funcionalidade permitirá exportar a informação existente apenas relativa ao GabJur, para que se processem análises comparativas das Faturas emitidas.

Mais se informa que a reanálise de processos que está a ser desenvolvida no âmbito do levantamento de informação relativa a Guias anuladas indevidamente, serve já de base ao preenchimento deste ficheiro.

“18. Em resultado da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes efetuada em maio de 2008 e análises posteriores foi identificado o montante de € 814.176,89 de receita por cobrar entre janeiro de 2006 e abril de 2008 (cfr. pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2);”



Reitera-se que o contexto existente em 2009 levou a que as situações apuradas relativas ao montante referido nesta conclusão **ficassem sob a égide da sindicância solicitada à Tutela**, com os objetivos já anteriormente referidos.

Nestes termos, cumpre também salientar que esta “aparente espera” na resolução destes casos não pode interpretar-se como qualquer inércia, uma vez que, e à medida que lhes foi sendo possível reconstituir as situações, as mesmas foram e continuam a ser corrigidas.

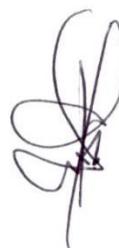
Conforme decorre da análise aos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2 do Relato, suportados nas Informações n.º 5/DGR/RF e 6/DGR/RF, o valor de 814.176,89 €, é decomposto da seguinte forma:

- Incorreta identificação dos montantes associados ao processo de execução fiscal instaurado à ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €;
- Não cumprimento do procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €;
- Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €;
- Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Os registos necessários à correção/ reversão dos valores acima identificados são distintos, razão pela qual se subdividirá a análise por cada uma destas parcelas:

ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €

O montante identificado resulta da afetação indevida de 6 Guias de Receita emitidas pelo Instituto que não estão relacionadas com o processo executivo fiscal desenvolvido pela Autoridade Tributária à ATA, S.A., conforme Quadro 2:



N.º Guia	Data	Descrição	Cliente	Valor
DLE 5749	05-06-2006	Licença do Serviço de Auto-assistência e Assistência a Terceiros	ATA - Aerocondor	39.514,88 €
20/MED	02-01-2003	Inspeção Médica	Luís Manuel Santos Carvalho	124,70 €
2276/MED	28-02-2003	Inspeção Médica	Ruben Filipe S. V. Silva Vicente	112,23 €
3653/MED	01-04-2003	Inspeção Médica	Paulo José Matos O. Pinto	93,52 €
6425/MED	02-06-2003	Inspeção Médica	Luis Manuel Afonso Silva	93,52 €
DLE 3641	11-03-2004	Tx anual de Act. - Trab. Aéreo	Serávia - Serv. Aéreos, Lda	56,11 €
Total				39.994,96 €

Tendo em conta o Relato do Tribunal de Contas o Conselho Diretivo deu instruções para se proceder à reversão contabilística deste erro na Conta de Gerência de 2015, procedendo para tal à correta alocação da dívida existente entre as subcontas da conta 21, através da emissão de Notas de Débito e Notas de Crédito aos visados.

De imediato será comunicada a dívida aos Clientes beneficiados com vista à sua recuperação.

Salienta-se que, no que respeita à Guia da ATA, S.A. (Guia n.º DLE 5749), o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o pagamento desta Guia, em julho de 2009, no âmbito do Processo n.º 203/09.2TYLSB, que ainda corre termos no 2.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa (**Anexo XIV**).

Face ao que antecede, verifica-se que o INAC, I.P. tomou todas as medidas legais necessárias e possíveis com vista a acautelar a recuperação dos montantes associados às Guias em causa.

Procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €

A análise efetuada em 2008/2009 centrou-se na verificação do cumprimento do procedimento existente em matéria de anulação de Guias, não incidindo na análise do processo. Neste âmbito, foi possível apurar que o volume das Guias anuladas no sistema de



faturação era desproporcionado comparativamente com os processos existentes em arquivo físico, conforme Quadro 3.

Quadro 3

Informação n.º 6/DGR/RF

Motivo	Justificativo	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	Não	58	603.683,50 €
Processo de contraordenação	Não	13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado	Não	2	277,34 €
Pagamento posterior	Não	22	3.351,51 €
Lapso	Não	6	5.266,24 €
Reposição Abatida	Não	3	112.251,59 €
Outros	Não	6	769,85 €
<i>Total</i>		110	756.901,03 €

Reitera-se que este foi também um processo relativamente ao qual se solicitou apoio e cooperação à IGOPTC, e que seria resolvido logo que fossem recebidas as conclusões e recomendações desta sindicância sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data ainda não ocorreu.

Importa referir que **os valores de anulações detetados/ analisados** são relativos a Guias emitidas por atos regulatórios praticados e coimas e penalidades por contraordenações (**Outras Taxas e não Taxa de Segurança**); este facto permitirá uma correção/ reversão da conta Clientes sem a preocupação adicional dos possíveis custos que teriam sido assumidos, decorrentes da distribuição de verbas às entidades beneficiárias desta taxa.

Relativamente às Guias cujas anulações são aqui referidas, em concreto e pelo seu volume as emitidas pelo GabJur (do Quadro 3 os montantes relativos a processos impugnados ou executados e processos de contraordenação), clarifica-se que o procedimento adotado na altura originava a emissão de Guias em todas as fases dos processos de contraordenação, mesmo naquelas em que o “devedor”/arguido ainda tinha possibilidade de recorrer judicialmente da coima aplicada pelo INAC, I.P. e, **portanto, poder eventualmente nunca vir a ser um verdadeiro devedor.**



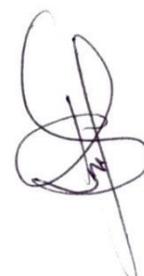
Igualmente, e tendo por referência as Guias que eram emitidas nas várias fases do processo de contraordenação, o GabJur ia solicitando ao Departamento de Cobranças (DC) a sua anulação mesmo sem a Guia ter sido paga e apenas pelo simples facto de o processo ter passado para outra fase processual por via do exercício de um direito do arguido, em sede de processo de contraordenação.

De salientar que relativamente à emissão de Faturas relativas a coimas e contraordenações, o procedimento a instituir em 2015 será o de emitir as mesmas, gerando o correspondente proveito, após decisão do Conselho Diretivo.

Em consequência deste procedimento, posteriormente, no âmbito das regularizações a efetuar no final de cada gerência, decorrente de uma análise aos resultados existentes nestes processos encetados pelo INAC, I.P., com vista a aferir quais as Faturas que geraram cobranças efetivas, serão registadas provisões na exata percentagem dos proveitos não cobrados, pretendendo desta forma evitar oscilações consideráveis nos proveitos do INAC, I.P. e, conseqüentemente, nos seus Resultados Líquidos.

Mediante o Relato agora recebido, com o intuito de encerrar a totalidade dos processos encontrados, bem como criar um procedimento que permita de uma forma expedita tratar situações que futuramente venham a ser detetadas, estão a ser analisados os processos identificados na Informação n.º 6/DGR/RF, **sendo que da totalidade dos processos identificados (110), 106 já se encontram concluídos.**

O Quadro 4, aposto na página seguinte, apresenta o resumo da análise até agora efetuada (conforme **Anexo XV**):



Quadro 4

Motivo	Faturação Indevida		Procedimento	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	2	550,00 €	55	603.089,00 €
Processo de contraordenação			13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado			2	277,34 €
Pagamento posterior			21	3.285,17 €
Lapso	2	30,83 €	3	5.201,49 €
Reposição Abatida	3	112.251,59 €		
Outros	2	451,87 €	3	280,57 €
Total	9	113.284,29 €	97	643.434,57 €

Total Guias 106
Valor Total 756.718,86 €

Da leitura do Anexo XV, aposta no Quadro 4, conclui-se que:

- A. O montante de 113.284,29 € é relativo a faturação incorretamente emitida, consequentemente a sua anulação constitui apenas uma correção formal de uma errada emissão de documentos de dívida, pelo que não pode, de todo, considera-se ter sido lesado o erário público neste montante;

Refira-se a título de exemplo que deste montante, 106.898,17 € correspondem à devolução de uma caução (Proc. N.º 000061/2001 - Sentença do Tribunal do Trabalho de Lisboa) que estava registada em Operações de Tesouraria na Conta de Gerência, e que foi na altura erradamente considerada como receita, razão pela qual teria de ser anulada.

- B. O montante de 643.434,57 €, corresponde a faturação que foi anulada sem ter cumprido o procedimento existente, da qual:
- a. **634.390,00 €** corresponde a Guias que, apesar de terem sido indevidamente anuladas pelo então Chefe do Departamento de Cobranças, o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o seu pagamento em Tribunal. Destes:
- i. **38.016,00 €** corresponde a processos ganhos pelo INAC, I.P., tendo sido a cobrança já reconhecida mediante a emissão de novas Guias nas datas de recebimento do valor em causa, decorrente das sentenças;



- ii. **265.573,00 €** corresponde a **processos em que a posição do INAC, I.P. não mereceu provimento por parte do Tribunal**, pelos motivos expostos no Anexo XV, razão pela qual não se justifica a reversão de um montante que o Tribunal considerou não ser devido ao INAC, I.P.;
- iii. **330.801,00 €** corresponde a **processos que ainda correm termos em juízo**.

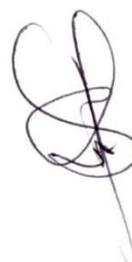
Em relação a este montante (descrito na alínea iii), e atendendo a que as Guias constituem prova documental que os valores são devidos ao INAC, I.P., não se afigura possível, no presente momento, adotar qualquer diligência de reversão de tais documentos, dado que os originais junto aos autos é que titulam a dívida em causa ao INAC, I.P..

Relativamente a estes processos que se encontram em curso, e à semelhança do procedimento adotado nas restantes situações, entendemos que a reversão contabilística deve ocorrer consoante a decisão proferida pelo juiz em cada um dos processos em causa, e portanto, no momento em que efetivamente ocorram; reversão será realizada mediante a emissão de uma Nota de Débito ao Cliente beneficiado com a anulação da dívida.

Mais se informa que, à medida que as sentenças sejam proferidas e transitadas em julgado, das mesmas será dado conhecimento a esse Tribunal.

- b. **9.044,57 €**, conforme se detalha no Anexo XV são relativos a Guias anuladas indevidamente, mas cujos **atos regulatórios já foram novamente faturados e cobrados**.

Neste sentido, e face ao que anteriormente se explanou e demonstrou, não se entende que seja imputada aos gestores qualquer responsabilidade reintegratória, cuja aplicação pressupõe a lesão efetiva do erário público, o que não sucedeu, *in casu*.



Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €

Das diligências que foram sendo efetuadas pelo INAC, I.P. para recuperação das verbas, designadamente os sucessivos processos de Comunicação de Créditos e de Circularização a Clientes, desenvolvidos ao longo dos últimos anos, foram arrecadados os montantes e consequentemente regularizadas as Contas Correntes dos Clientes enunciados nos pontos 2. a) (15,31 €), 2. b) (14,34 €) e 2. d) (11,95 €) da Informação n.º 6/DGR/RF.

As restantes situações serão agora revertidas contabilisticamente, através da correção das subcontas da conta 21 utilizando o método enunciado na conclusão 14), com a ressalva de que nestes casos as Faturas serão geradas aos Clientes beneficiados e as Notas de Crédito aos prejudicados.

Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Vide conclusão 14)

“19. A não reversão das situações referidas no ponto anterior ficou pendente da realização de um inquérito da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo sido apenas produzido um relatório preliminar, datado de 9 de março de 2009. Até ao presente, e mesmo após o conhecimento do relatório preliminar da IGOPTC, o CD do Instituto não desencadeou quaisquer procedimentos adequados à cobrança das quantias em dívida, nem efetuou qualquer pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC pelo agente direto da ação, nos termos do artigo 483.º do Código Civil (cfr. ponto e 3.8.3);”

O documento remetido ao INAC, I.P., em março de 2009, identificado pelo Tribunal de Contas como sendo um relatório preliminar da IGOPTC não é mais do que uma informação interna da equipa de inspeção ao Inspetor-geral **com uma súmula de alguns dos casos**





detetados pelos serviços do INAC, I.P. (Anexo XVI), não sendo indicativo sobre a forma de os tratar, aliás fundamento que serviu de base ao Conselho Diretivo em funções em 2009 para promover junto da Tutela um pedido de sindicância, para levantamento de irregularidades e cooperação na forma e modo de as corrigir.

Neste sentido, a emissão deste documento da IGOPTC **não serviu os intentos do INAC, I.P., na medida em que não auxiliou na resolução dos casos identificados, nem fez um levantamento exaustivo dos casos existentes. Talvez porque a tarefa se revelasse, de alguma forma, impossível com os dados (in)existentes.**

Reitera-se que, conforme exposto em resposta à Conclusão 18), o CD do Instituto desencadeou, nomeadamente junto dos Tribunais, os procedimentos adequados à cobrança da maior parte da dívida identificada, para além de ter desenvolvido outros processos de circularização de clientes, entre outros, para tentar reconstituir as situações.

Reversão/ Correção e conseqüente recuperação da dívida

A informação n.º 6/DGR/RF documentava a complexidade e a quase impossibilidade de reversão imediata e a médio prazo das situações que iam sendo detetadas dada a falta de elementos, tanto pela inexistência de arquivo físico que permitisse documentar as situações, como pelo facto de se verificar ser esta uma prática reiterada ao longo de anos.

Neste sentido, e como anteriormente referido, atenta a dificuldade da situação, o Conselho Diretivo do INAC, I.P. em funções em 2009, manifestou a sua intenção de reportar os factos às entidades externas competentes com o objetivo de denunciar as situações que extravasavam as suas competências, designadamente as de matéria criminal, e ainda **com o objetivo de recolher apoio no levantamento possível de todas as situações e na respetiva reconstituição e regularização.**

Pretendia-se, na altura, que este apoio proporcionasse a reposição das irregularidades detetadas, de modo a salvaguardar a imagem e honorabilidade das Instituições do Estado, dada a envolvimento de terceiros/ particulares, com o mínimo prejuízo quer para os Clientes do INAC, I.P. quer para o próprio Instituto. Permitir que se percecionasse para o exterior esta situação, envolvendo os clientes na reconstituição das situações, poderia levar aos resultados mais inesperados e mais nefastos. Os clientes devedores não poderiam, nem deveriam ter conhecimento do “caos” em que se encontrava a área da cobrança do INAC, I.P.

Após ter solicitado esta sindicância e de ter apresentado denúncia criminal, **foi deliberado pelo CD, aguardar pelo seu resultado**, com as conseqüentes conclusões e recomendações da equipa especializada, **para que pudesse dar início à correção/ reversão das situações**, de acordo com as orientações daquela inspeção (vide Ponto 6 da Ata n.º 8 do Conselho Diretivo de 03 de março de 2009 que se anexa - **Anexo XVII**)

Lamentavelmente, e **muito provavelmente tendo-se deparado com as mesmas dificuldades objetivamente demonstráveis, até hoje não foram comunicados a este Instituto resultados desta sindicância.**

Refira-se, contudo, que e não obstante esta decisão do CD de aguardar orientações da IGOPTC, desde 2008 que o INAC, I.P. começou a introduzir práticas e procedimentos que levassem a um efetivo controlo sobre as ações desenvolvidas sobre as contas correntes de clientes/ utentes, com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente, ainda que num contexto de sérias dificuldades internas e externas ao INAC, I.P.. A saber:

- Revisão e criação de novos procedimentos na área de faturação e controlo de crédito;
- Circularização a Clientes;
- Criação e remessa de um Formulário de Identificação de Clientes, com a solicitação do preenchimento dos seus dados;



- Análise da correspondência enviada a Clientes que é devolvida, e o seu posterior tratamento;
- Comunicação de Créditos vencidos sobre o total da dívida (mesmo a anterior a julho de 2008);
- Comunicação da Dívida Vincenda; e
- Reporte ao Conselho Diretivo das Guias de Taxa de Segurança em dívida com vista a encetar processos de contraordenação;
- Alteração do sistema informático (ERP Primavera) que agrega no mesmo sistema as áreas de contabilidade, faturação, tesouraria, património e recursos humanos.

Decorrente destes procedimentos, em consequência das respostas recebidas por parte dos clientes/ utentes, pois destes depende a informação que permite ao INAC, I.P. analisar a sua conta corrente e aferir se a mesma é fidedigna, existiram correções às contas correntes de clientes/ utentes com dívidas anteriores a julho de 2008.

No entanto, a reconstituição total àquela data, não era, de todo, possível por falta de dados e elementos fidedignos relativos a todos os factos que permitissem uma avaliação global do processo, de modo a reconstitui-lo desde o início e a repô-lo sem qualquer irregularidade.

Não pode, assim, afirmar-se que nada se fez desde aquela data, simplesmente porque tal conclusão não corresponde à verdade e é até injusta se contextualizada nas dificuldades irrefutáveis de todo este processo.

Pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC

Relativamente a esta questão, dir-se-á que há alguma precipitação por parte dos auditores na conclusão apontada e na acusação formulada.



De facto, o CD do INAC, I.P., só teve conhecimento das primeiras situações no âmbito de uma reorganização interna, quando um outro dirigente intermédio de 2.º nível teve acesso a dados contraditórios.

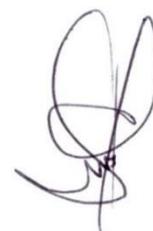
Assim sendo não pode afirmar-se que as irregularidades eram de fácil deteção por todos os dirigentes de nível superior (membros do CD), desde sempre, o que não é verdade.

Efetivamente, materialmente não são os membros do CD que alimentam bases de dados, processam pagamentos e cobram e imputam receita, nem fazem verificações caso a caso destas situações.

Contudo, e logo que o “novo” dirigente nomeado se apercebeu dos indícios das irregularidades e ainda sem noção da dimensão real das mesmas (o que é compreensível e de difícil apuramento - dada a falta de registos, dados e elementos com que se deparou) comunicou ao CD da altura.

De imediato a situação foi comunicada à Tutela; foi pedida uma sindicância para apuramento das situações e orientações para solucionar as questões que iam sendo detetadas; foi instaurado um processo disciplinar ao presumível infrator; foi feita denúncia criminal (o INAC, I.P. foi agora notificado do despacho de arquivamento do DIAP, na qualidade de denunciante, porque depois de ficar a saber deste arquivamento, informalmente, questionou o DIAP).

Toda a envolvimento destes processos com vista ao apuramento da verdade dos factos, dos reais prejuízos, da identificação clara do infrator e ainda do seu grau de culpa, constituíam e constituem informação relevante para uma decisão de reparação de danos junto do responsável pelas irregularidades.



Assim, é sabido que o CD ainda está em tempo de instaurar a ação prevista no artigo 498.º do Código Civil, que, como se sabe, acompanha, em termos prescricionais, o prazo previsto para a prescrição do processo-crime, quando o facto ilícito possa constituir igualmente crime.

Assim, atento o artigo 118.º do Código penal e os indícios das infrações penais que estavam em causa, o prazo de interposição desta ação é de 10 anos.

Ora, neste caso concreto, o INAC, I.P. só teve conhecimento da avaliação penal da situação em causa, no dia 19 de dezembro de 2014, elemento relevante para determinar se autonomizaria o processo de indemnização civil ou se procederia no âmbito do processo penal ao ressarcimento dos danos em matéria civil.

Além disso importa demonstrar a culpa do autor da lesão, para efeitos indemnizatórios, fator que também contribuiu para que o INAC, I.P. aguardasse o desfecho dos vários processos.

Deste modo, não colhe, igualmente, esta acusação aos membros do anterior e atual CD.

“20. Os ilícitos ocorridos, que se traduzem na prática de atos de não arrecadação de receitas, são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, tendo ainda em conta a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, bem como responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do referido diploma legal (cfr. ponto 3.8.4);”



Responsabilidade Financeira

Quanto a esta questão no Relato foi sendo formulada, ao longo dos seus vários pontos, uma acusação aos membros do CD, anterior e atual, em matéria de responsabilidade financeira, sobretudo no que concerne aos atos imputáveis ao dirigente intermédio Rui Gonçalves e à suposta inércia dos CD's em causa, que no entendimento do Relato parecem nada ter feito até hoje para solucionar as irregularidades.

Portanto, toda a responsabilidade financeira de que vêm acusados os membros do Conselho do INAC, I.P. assenta numa posição e mera opinião da equipa de auditoria e que é a de que nada fizeram para recuperar os valores ainda em dívida.

Ora, demonstrou-se com clareza que os membros dos CD's envolvidos diligenciaram no que respeita a tudo quanto estava ao seu alcance, nos momentos em que puderam atuar e da forma que puderam, o que nos conduz à conclusão de que a alegada materialidade suscetível de integrar as infrações financeiras de que vêm acusados, assenta primariamente não na violação expressa e direta de lei, mas sim nas supostas consequências de um entendimento quanto à suficiência ou insuficiência de comportamentos para recuperar verbas, o que assume, desde logo, um carácter de avaliação subjetiva demasiado forte e preponderante em matéria sancionatória e deste nível.

Assim, e desde logo, falta a ilicitude em que deve fundamentar-se a responsabilidade financeira, sem a qual não será possível ao acusador estabelecer qualquer imputabilidade objetiva concreta.

Além disso, e conforme decorre do enquadramento que regula a responsabilidade financeira, neste caso, a LOPTC, a responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, fundada **na culpa** e tem ainda como pressuposto, no caso da responsabilidade



reintegratória o **prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado** (vide artigos 59.º, n.ºs 2 a 6, 61.º, n.º 5, 64.º e 65.º n.ºs 4 e 5).

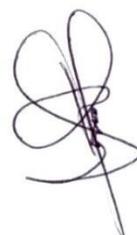
Assim, e logo aqui, há a referir que se se pretende uma acusação especificada, individual e subjetiva aos vários membros do Conselho, haveria que, e para concretizar o respetivo contraditório, expor, documentar e provar os factos que haverão de caracterizar a culpa e não apenas os que se destinam a sustentar a materialidade objetiva da ilicitude e muito menos referir apenas de forma genérica um comportamento lesivo e global, considerando-se esta avaliação suficiente para integrar a infração financeira.

De facto em matéria de responsabilidade financeira a culpa surge como um elemento do tipo objetivo e não apenas para a determinação da medida da pena e assim sendo é totalmente insuficiente para determinar a responsabilidade financeira a mera responsabilidade objetiva que se verifica pela simples evidência de uma irregularidade detetada.

Na verdade o artigo 61.º, nº 5 da LOPTC refere a culpa como requisito da conduta irregular. Assim, não havendo culpa não há infração financeira, mesmo que se constate uma ilicitude, ou seja uma irregularidade objetiva.

Ora em parte nenhuma deste projeto de relatório há uma referência a este elemento do tipo, de modo a demonstrar o seu preenchimento e a concluir pela existência de infração financeira. Ou seja, não há uma única referência ao âmbito e circunstâncias em que as alegadas infrações financeiras decorreram, o que compromete este contraditório, nesta parte e sobretudo no que se refere às alegadas imputações individuais e subjetivas a todos os membros do Conselho Diretivo.

Assim, não se demonstrando a conduta culposa não há ilícito, pressuposto primário da infração financeira.



Para além disso, e conforme já se referiu, falta um outro elemento fundamental do tipo legal e que é o prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado, o que se demonstrou, claramente, não existir.

Em conclusão, e conforme ficou demonstrado em todo este contraditório, não há responsabilidade financeira de nenhum dos membros do Conselho Diretivo do INAC, I.P. uma vez que:

- A) Não há materialidade suscetível de integrar a imputabilidade objetiva, não havendo, deste modo, qualquer ilícito. Não há atos de não arrecadação de receita ilegais, intencionais ou indevidos, conforme pretende sustentar a equipa de auditoria. Há é sim, vários atos de recuperação de receita;
- B) Todos os atos não praticados têm base legal perfeitamente defensável e que aqui se demonstrará, tendo sido, ao contrário, praticados todos aqueles que eram materialmente e objetivamente possíveis de praticar, não estando, ainda, esgotado este processo, de modo a gerar-se uma conclusão definitiva quanto á culpa dos “acusados”;
- C) Não ficou demonstrada conduta culposa de nenhum dos membros do Conselho Diretivo, simplesmente porque tal não era sequer possível;
- D) Este último elemento (ou a falta dele) afeta substancialmente a caracterização da ilicitude em que deve assentar o conceito de infração financeira, dado que a culpa é um dos elementos do tipo, sem o qual o seu preenchimento não se verifica;

Por tudo quanto se disse, conclui-se que **NÃO HÁ QUALQUER INFRAÇÃO FINANCEIRA** passível de gerar a correspondente responsabilidade em todo este processo, pelo menos no que se reporta à lista de responsáveis apontados.



“21. Em 2010, por falta de confiança nas contas, o CD do INAC deliberou que as receitas de taxa de segurança liquidadas em data anterior a 1 de julho de 2008 e não cobradas no prazo legal não originariam a instauração de processos de contraordenação. No final de 2012 cerca de 20% da dívida de clientes/utentes, no valor de cerca de M€ 0,9, respeitava a receita de taxa de segurança liquidada antes daquela data (cfr. ponto 3.8.5).”

Decorrente das análises efetuadas pelo DRF em 2008 e 2009, foi possível aferir um conjunto de não conformidades que levou à existência de contas correntes de clientes que não refletem os movimentos efetivamente ocorridos e, conseqüentemente à existência de saldos em conta corrente não fidedignos

Para além deste facto, a falta de confiança nos registos existentes prendeu-se com o facto de não se ter obtido resposta a todas as comunicações enviadas. Este processo só seria possível de compreender na sua totalidade, e conseqüentemente efetuar uma análise completa ao mesmo, se todos os clientes tivessem respondido (pois destes depende informação que falta no INAC, I.P..

Ora, não sendo possível um apuramento real e fidedigno dos montantes em dívida, o Instituto deparou-se com a impossibilidade de determinar quais os clientes que efetivamente eram devedores.

Foi este o motivo que levou a Vogal responsável pela área, na altura a determinar a não instauração de processos de contraordenação e assim terá decidido em 2009 não encetar qualquer processo de contraordenação anterior a julho de 2008, até porque a instauração de tais processos sem indícios claros constitui ilícito criminal, podendo os presumíveis “devedores”, que na realidade podem não o ser, agir contra o INAC, I.P., situação que se terá querido evitar.



Existe, assim, o dever de não instaurar processos desta natureza sem se ter a certeza ou indícios muito fortes de quem seja o infrator, sob pena de tal situação consubstanciar crime.

Face ao Relato recebido do Tribunal de Contas o atual Conselho Diretivo, ainda que seguro do pouco ou nenhum efeito útil da decisão, dado o prazo decorrido e as incertezas que ainda permanecem, decidiu revogar a decisão constante no despacho n.º 03-09/VCD/RL e reportar todas as situações incumprimento e atraso de pagamento da receita de taxa de segurança faturada antes de julho de 2008 ao GABJUR, para efeito de instauração de processos de contraordenação e ou emissão de parecer quanto á utilidade desta decisão, que poderá vir a ser junto ao presente processo de auditoria, caso assim se entenda.

“22. Os relatórios e contas dos sucessivos exercícios, desde 2008, subscritos pelo CD, não fazem referência às situações indevidas de anulação de guias de receita, de assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, bem como à inspeção solicitada à tutela setorial e à falta de confiança nos dados das contas correntes de clientes/utentes até julho do ano referido (cfr. ponto 3.8.6).”

O desconhecimento da dimensão da problemática descoberta, a impossibilidade de determinar quais os clientes afetados e em que montantes o eram, impossibilitando assim a determinação da relevância material dos factos, adicionado do facto de este ser um processo pendente do resultado de uma sindicância levou a que desde 2008 fosse registado no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados o seguinte texto:

“Os saldos das contas de clientes expressam os movimentos ocorridos no exercício de 2010, adicionados dos saldos provenientes de anos anteriores, cujas respectivas contas correntes são geradas em sistema autónomo que serve de base a toda a facturação, com registo diário no sistema de suporte à Contabilidade.”





Adicionalmente foi em todos estes relatórios produzidos efetuada uma súmula das ações realizadas perante Clientes, *“com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente”*.

Do Relatório e Contas faz também parte o Parecer e a Certificação Legal de Contas emitidas pelo Fiscal Único que, conforme reconhecido no Conclusão n.º 23 do Relato do Tribunal de Contas, referem esta questão.

Paralelamente, foi oficiada a Tutela e o Tribunal de Contas no sentido de informar a situação que estava a ocorrer.

Em suma, pretendeu-se com o acima exposto, **dar conhecimento com total transparência a quem superintende o INAC, I.P.** da situação com a qual este Instituto se estava a deparar, não colocando de uma forma explícita no Relatório e Contas uma situação cuja materialidade se desconhecia.

Ainda de referir que, relativamente ao montante mais elevado, o das Guias anuladas sem que fosse cumprido o procedimento, conforme acima exposto, a assunção de um erro neste montante como anulação indevida de faturação, que agora se verifica como revertível e num valor bastante inferior, exposto num Relatório de Gestão colocaria em causa a imagem do Instituto perante os diversos *stake-holders*, situação que se quis defender.

“24. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2012 é favorável, com a reserva de terem sido identificadas diversas situações indevidas de anulação de guias de receita, assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, todas ocorridas entre janeiro de 2006 e abril de 2008, perfazendo um valor total de € 814 176,89, que originaram errada contabilização não corrigida até à presente data (cfr. ponto 3.10.2).”

Conforme suprarreferido, proceder-se-á à correção/ reversão da totalidade das situações identificadas, nos termos das respostas apresentadas às conclusões 14) e 18).

RECOMENDAÇÕES

“a) Cumprir o princípio da unidade de tesouraria recorrendo em toda a movimentação de fundos aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP;”

Vide conclusão 6).

“b) Elaborar as listas dos imóveis que integram o seu património e submetê-las a homologação pelo membro do Governo responsável pela tutela, procedendo à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais;”

Vide conclusão 8).

“c) Inventariar os seus imóveis nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação, 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor;”

Vide conclusão 8).

“d) Diligenciar no sentido da atualização do inventário dos bens do Instituto na preparação do balanço de abertura no âmbito do Sistema de Normalização Contabilística;”

Vide conclusão 8).



“e) Contabilizar como custos e perdas extraordinários as dívidas em que existe evidência da sua incobrabilidade;”

Vide conclusão 16).

“f) Adotar os procedimentos necessários a uma articulação adequada entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico com vista à eficaz recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“g) Implementar um sistema de registo do expediente que permita ao Departamento dos Recursos Financeiros controlar a correspondência remetida aos utentes/clientes, com vista, designadamente, à recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“h) Proceder aos desenvolvimentos procedimentais que permitam ao Gabinete Jurídico o controlo dos processos de contraordenação, integrando toda a informação pertinente, eliminando a coexistência no sistema de guias de coimas de pagamento voluntário com faturas de coimas e de custas resultantes de deliberações de condenação;”

Vide conclusão 17).

“i) Efetuar as diligências pertinentes no sentido de proceder à recuperação de € 814 176,89 respeitantes às situações de anulação indevida de guias de receita e de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, anteriores a abril de 2008;”

Vide conclusão 18).



“j) Proceder à correção do balanço do Instituto relativamente à dívida de instituições financeiras ao INAC.”

Vide conclusão 14).

“k) Apurar os montantes que se encontram por pagar respeitantes a taxa de segurança vencida anteriormente a 1 de julho de 2008 e proceder à respetiva cobrança nos termos pertinentes, nomeadamente tentando os respetivos processos de contraordenação.”

Vide conclusão 21).

OUTROS TEMAS ABORDADOS NO RELATÓRIO MAS NÃO CONTEMPLADOS EM CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

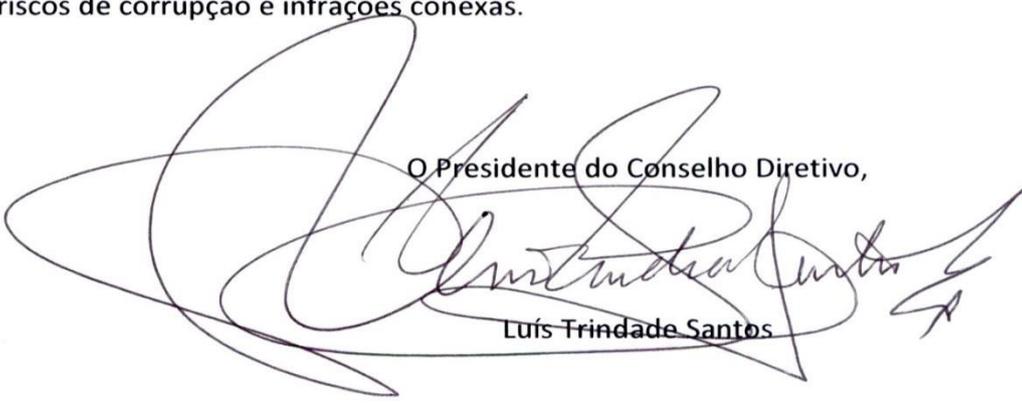
Pág. 15 do Relatório

“Foi confirmada a existência do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1 emitida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª série, de 22 de julho de 2009. Contudo, desde a sua elaboração não se registou qualquer monitorização.”

Durante o ano em curso proceder-se-á à atualização do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas.

Cumprimenta,

O Presidente do Conselho Diretivo,



Luís Trindade Santos

Em Anexo: Os documentos citados.

Luís Trindade Santos

Rua B – Edifício 4

Aeroporto da Portela

1749 – 034 Lisboa

Exmo. Senhor

Digno. Conselheiro Relator do

Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61

1069 – 045 Lisboa

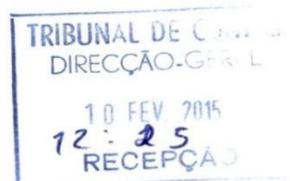
V/ Ref.ª: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência 2012

Luís Trindade Santos, Superintendente da PSP, a exercer funções de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., tendo sido notificado do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação do prazo de 10 dias concedido, para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 09.02.2015, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 6 e 7, 18 a 20 do ponto 1.1., dos pontos 3.8. a 3.8.4., e dos quadros 18 e 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e à respetiva fundamentação jurídica, factos esses reportados ao exercício da funções de gestor público (Presidente do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira ao Exponente.

Especificamente, o Exponente adere aos seguintes argumentos invocados pelo INAC, I.P.:

DGTC 10 2 15 2493



“6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);”

A 31/12/2014 foi encerrada a única conta existente na CGD - Caixa Geral de Depósitos (Anexo I), em observância do parecer do IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE de 03/07/2014, que exceciona o INAC, I.P. do cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria até final de 2014, remetido a este Instituto através do Ofício n.º 5369/2014, de 21/07/2014, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo II), mesmo reconhecendo os prejuízos que esta decisão trará em termos operacionais e financeiros a este Instituto, o que em termos de gestão, ainda que pública, não deixa de ser questionável.

Todavia, cumpre esclarecer os motivos pelos quais tem o INAC, I.P. mantido contas na banca comercial, e em que condição o efetuou pois, não obstante o acima exposto, e conforme adiante se detalha, o INAC, I.P. sempre diligenciou para que, por um lado fossem mínimos os valores existentes e os serviços a que se recorreu na banca comercial, e por outro cumprir o que a Lei estatuí.

Serviços Prestados e Saldos Existentes na CGD

No âmbito da legislação em vigor, cabe ao IGCP, E.P.E: “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”

No entanto, conforme demonstrado no decorrer dos últimos anos, facto reconhecido por esse Tribunal e pelo próprio IGCP, EPE, embora apenas o tenha feito expressamente em 2014, no ofício acima referido, os meios disponibilizados pelo IGCP, EPE não permitiam, nem permitem ainda, responder a todas necessidades do INAC, I.P., nomeadamente:



Este atraso na emissão do Cartão de Débito solicitado, levou a que o Fundo de Manco de 2015 fosse constituído pelo montante de 12.500,00 € (saldo em Caixa à data da sua constituição) em substituição dos 15.000,00 € tidos como necessários em anos anteriores.

2. Depósito de cheques bancários e numerário – O depósito direto não é possível, tendo de ser efetuado por intermediação da CGD, sendo que os procedimentos estabelecidos exigem a afetação de recursos em tempo superior ao necessário para o depósito na banca comercial (duplicação de registos de cada cheque e valor para depósito: no ERP/Tesouraria e no *homebanking*);
3. Depósito de cheques estrangeiros - O depósito direto não é possível, levando também a uma duplicação de registos e a um atraso considerável na disponibilização do valor em saldo, pois os mesmos são remetidos por Ofício ao IGCP, EPE.

Conforme exemplo que se anexa (Anexo IV), um pagamento efetuado por cheque sobre o estrangeiro teve de ser devolvido ao Cliente devido aos custos associados, situação que, por ser relativa a uma Fatura de Taxa de Segurança, constitui objetivamente uma violação da lei, conduzindo a infração contraordenacional, naturalmente, não imputável subjetivamente ao Cliente, dado que a subsunção à norma legal violada não ocorre por via de um comportamento seu (do Cliente).

4. Não aceitação de Vales de Correio – O IGCP, EPE considera que este é “*um meio de pagamento que não é considerado boa prática em termos de sistema bancário europeu*”, razão pela qual não aceita o depósito de vales do correio. Esta situação leva a que o INAC, I.P. não disponibilize aos clientes, de forma regular, este meio de pagamento, o que contraria um direito do Cliente, e ainda que, em caso de tal ocorrer (por força do exercício de um direito do cliente), é necessário que um dos membros do Conselho Diretivo se desloque a uma qualquer estação dos CTT para proceder ao seu levantamento em numerário.

Esta não é claramente uma boa prática em termos de Sistema de Controlo Interno do Instituto, nem de se enquadrar no serviço de qualidade que se pretende prestar ao Cliente.



1. Impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário – A inexistência de dependências bancárias às quais se possa recorrer, leva a que não seja possível efetuar levantamentos em numerário, nomeadamente para reforços da Tesouraria.

Conforme amplamente explanado ao longo dos últimos anos, o Fundo de Maneio existente na Tesouraria, devido ao facto de os funcionários deste Instituto estarem obrigados a constantes deslocações em serviço no território nacional e no estrangeiro, é constituído por um montante elevado (atualmente 15.000,00 €). Não só o montante é elevado, como a sazonalidade que lhe é conferida, levam a que a utilização do Cartão de Débito do IGCP, EPE com o limite de levantamento 400,00 €/ dia e 1.000,00 €/a cada três dias, não seja solução para este problema.

Neste contexto e no âmbito de uma reunião havida em março passado no IGCP, EPE, foi apresentada pelo INAC, I.P. uma proposta para resolução deste problema - a contratação de serviços a empresas de transporte de valor para que junto do IGCP, EPE procedessem ao levantamento da verba necessária e a entregassem na Tesouraria do Instituto. No entanto, o IGCP, EPE não considerou a proposta como sendo viável.

Consequentemente e em respeito pela decisão do IGCP, EPE, decidiu-se retirar do Fundo de Maneio o adiantamento de valores relativo a deslocações em serviço de elevado montante e não urgentes, passando estes valores a ser entregues aos funcionários por transferência bancária.

Contudo, tal solução importa uma alteração ao ERP Primavera (sistema informático que suporta a informação financeira no INAC, I.P.) que custará ao INAC, I.P. cerca de 3.000,00 €.

Relativamente ao Cartão de Débito do IGCP, EPE, depois de cumpridos todos os requisitos necessários, e tendo em atenção a gestão do Fundo de Maneio de 2015, o mesmo foi solicitado pelo INAC, I.P. a 11/12/2014, aguardando-se, ainda, a sua emissão (Anexo III).



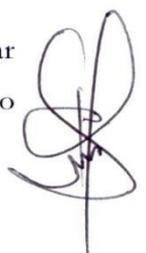
Não obstante, e visto que certamente tais situações podem ocorrer num futuro próximo, colocam-se algumas questões:

- Pode o INAC, I.P. recusar este meio de pagamento a um Cliente, e consequentemente recusar a emissão de um Certificado?
- E se deste Certificado depender a celebração ou a manutenção de um contrato de trabalho de um piloto com uma qualquer companhia aérea (ex.º Certificado Médico), ou a operação de uma aeronave (Ex.º Certificado de Navegabilidade)?
- Se sim, qual seria a fundamentação jurídica da recusa da prática do ato regulatório em causa?
- Como se justificam as consequências desta decisão do Regulador perante um seu regulado? Certamente que não seria com base numa posição do IGCP, EPE.

Ainda relativamente a esta posição do IGCP, EPE, sempre se dirá que a mesma não colhe aceitação em todos os organismos públicos, pois os vales de correio continuam a ser um meio de pagamento considerado como boa prática pelos Serviços de Segurança Social para pagamento de inúmeras pensões a seu cargo e isto porque efetivamente constituem um dos meios de pagamento legais e acessível a todos em geral.

5. Ordem de transferência para fora do espaço Euro – A realidade da despesa do INAC, I.P. importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP, EPE nesta matéria é no entanto insuficiente, pois acarreta uma carga burocrática excessiva (também nestas situações é remetido um pedido por Ofício ao IGCP, EPE).
6. Receção de transferências fora do espaço Euro – Continuam a existir situações em que os Clientes ao efetuarem os seus pagamentos para depósito direto nas contas do IGCP, EPE são confrontados com o desconhecimento, pelo sistema interbancário internacional, das contas em causa (Anexo V).

Refira-se ainda que existem transferências de e para o estrangeiro que, por terem de passar pela banca comercial para serem debitadas/ creditadas nas contas do IGCP, EPE, têm como



Quadro 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Serviços Utilizados (1)									
- CGD	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + C	TPA + C	TPA + C	TPA + C			
- IGCP	C + TRFn	C + TRFn	C + TRFn + PGe + APF	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB + TPA
N.º de Contas									
- CGD	4	3	3	3	3	3	3	3	1
- IGCP	3 (DGT)	3 (DGT)	3 (DGT)	4	4	5	5	3	4
Saldos (a 31/12)									
- CGD (3)	3.430.393,40 €	137.801,54 €	57.552,04 €	54.751,23 €	112.539,54 €	40.712,24 €	19.151,30 €	74.347,60 €	250,32 €
- IGCP	18.363.121,01 €	18.253.568,68 €	20.530.544,03 €	19.176.349,31 €	12.183.540,56 €	18.352.614,91 €	29.837.512,24 €	24.408.042,79 €	31.556.091,02 €
% CGD/IGCP	15,74%	0,75%	0,28%	0,28%	0,92%	0,22%	0,06%	0,30%	0,0008%
Custos TPA (2)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.297,90 €

(1) Serviços utilizados:

RMB - Cobrança por Referência Multibanco

TPA - Terminal de Pagamento Automático

TRFn - Transferências Nacionais (pagamentos a fornecedores e descontos em vencimentos)

PGe - Pagamentos para o Estrangeiro

C - Cheques

APF - Aplicações Financeiras

(2) Valores registados entre 15/07/2014 a 31/12/2014

(3) Após ter sido solicitado o encerramento da conta, foi creditada pela CGD na tarde do dia 31/12/2014 uma trf. no valor de 250,32 € (foi já transferido o montante para o IGCP, EPE)

Cumprimento da Lei

Da leitura do n.º 1 do art.º 123º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2014, decorre que, no âmbito do Princípio de Unidade de Tesouraria, a utilização de contas fora do IGCP, E.P.E. só pode ocorrer em situações expressamente previstas na lei ou, em casos excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças:

“1 – (...)salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E. P. E.”

Conforme demonstrado no decurso do trabalho de campo desta auditoria, o INAC, I.P., consciente de que a sua situação era claramente uma situação excepcional, teve sempre a preocupação de cumprir o disposto neste artigo, desde o início, uma vez que, durante vários anos foi solicitada a dispensa da utilização exclusiva dos serviços bancários prestados pelo IGCP, EPE (Anexo VII).

consequência o acréscimo de custos adicionais para o INAC, I.P. e para os seus clientes, relativos a comissões bancárias (Anexo VI).

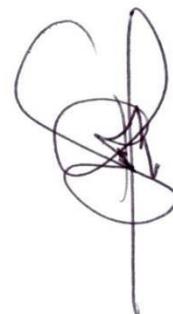
7. Pagamento por Referência Multibanco – Ao contrário da banca comercial, continua a não existir a possibilidade de efetuar pagamentos por referência multibanco através do *homebanking*. Esta situação será solucionada após as necessárias alterações ao Sistema de Controlo Interno do INAC, I.P., consequência da adesão ao Cartão de Débito do IGCP, EPE que, conforme supra referido, ainda se aguarda.

8. Pagamentos via TPA – O Terminal de Pagamento Automático existente na tesouraria do INAC, I.P., ao contrário do proposto pelo IGCP, E.P.E., ao qual se aderiu em maio de 2014, não gerou qualquer custo, conforme se pode verificar no Quadro 1 que adiante se apresenta. Efetivamente, estima-se que a adesão ao TPA proposto pelo IGCP, EPE, onere o erário público em aproximadamente 3.500,00 €/anuais.

Ainda neste domínio, e conforme demonstrado à equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas, a proposta apresentada pelo IGCP, EPE, à qual foi este Instituto compelido a aderir, foi a menos vantajosa, pois da prospeção efetuada, nomeadamente junto da CGD, verificou-se que esta apresentou uma proposta melhor.

Do acima exposto, facilmente se conclui que nestes casos o IGCP, EPE não *“assegura aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”*

Não obstante tudo quanto se referiu anteriormente, e visto que se procedeu já à anulação das contas na banca comercial, cumprindo assim o Princípio de Unidade de Tesouraria, o Quadro 1 apresenta a evolução existente na relação com a banca, à qual se encontram subjacentes iniciativas realizadas ao longo dos últimos anos para centralizar a generalidade das operações no IGCP, EPE.



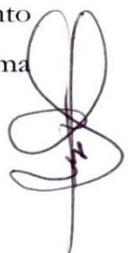
No entanto, apenas a 26 de dezembro de 2013, já no decurso da auditoria desse Tribunal, através de Ofício n.º 7343/2013, de 23/12/2013, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo VIII) foi obtida resposta aos vários requerimentos apresentados, tendo então sido comunicado que o pedido efetuado não havia sido autorizado.

Nesta sequência, foram encetados os esforços necessários junto do IGCP, EPE para clarificar as necessidades existentes e as consequências que a não satisfação das mesmas provoca ao bom funcionamento do INAC, I.P., tendo tal conduzido a uma reunião nas instalações do IGCP, EPE no final de março de 2014, e diversas comunicações subsequentes por correio eletrónico, atinentes a encontrar alternativas às diversas situações colocadas. Posteriormente e por ter sido entendida a especificidade do INAC, I.P., após estas diligências veio a ser “revogado” o parecer recebido em dezembro de 2013 e autorizada a exceção de exclusividade de serviços bancários ao INAC, I.P. (conforme Anexo II).

Ora, desta posição última do IGCP, EPE decorre, claramente, que afinal o INAC, I.P. tinha razão quanto à sua situação, que substantiva e, materialmente reunia as condições legais para lhe ser concedida uma exceção, desde o início, dado que a situação material que levou a este reconhecimento em nada se alterou. Ou seja, as condições que levaram agora o IGCP, EPE a considerar a exceção sempre existiram, o que significa que o INAC, I.P. praticou os atos de gestão mais corretos e substantivamente coincidentes com a intenção do legislador ao criar a exceção.

Deste modo, não se entende como possam ser imputadas responsabilidades sancionatórias nesta matéria. Tal intenção inculca, claramente, a ideia de que prevalecem os aspetos meramente formais sobre aqueles que constituem a essência das previsões normativas (o fim último da norma é o comportamento correto, à luz do bem jurídico que a mesma visa proteger e neste caso, o INAC, I.P. garantiu sempre a salvaguarda desse bem jurídico).

Ainda de salientar que para além dos pedidos de exceção suprarreferidos, esta situação de exceção foi ao longo dos anos diligentemente justificada à Direção Geral do Orçamento (conforme exemplo no Anexo IX), bem como foram durante todos estes anos à mesma



Direção Geral reportados mensalmente os valores existentes na banca comercial, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria.

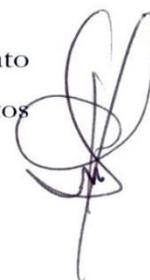
Significa isto que, e no que respeita à imputação de responsabilidades também não colhe qualquer imputação subjetiva de dolo ou negligência, o que houve foi sempre transparência.

Por tudo o acima exposto se concluí que foi sempre pretensão do INAC, I.P.:

- I. Cumprir com o estatuído na lei, tendo para tal recorrido ao pedido de exceção previsto nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e tendo sempre justificado perante quem de direito a manutenção de contas bancárias na banca comercial;
- II. Evitar o desperísimo desnecessário inerente à cobrança de serviços bancários que eram prestados de forma gratuita;
- III. Assegurar o bom funcionamento da instituição, através da aplicação de práticas e procedimentos expeditos, sob a égide de um Sistema de Controlo Interno rigoroso;
- IV. Assegurar aos seus Utentes um serviço competente e de qualidade, permitindo que recorressem a todas as formas de pagamento previstas na Lei;
- V. Rentabilizar os excedentes de tesouraria existentes através do IGCP, EPE, não efetuando aplicações financeiras na banca comercial;
- VI. Decorrente dos pontos anteriores, trabalhar no melhor interesse da causa pública.

Deste modo, e tendo em conta tudo quanto se disse anteriormente e se demonstrou, em sede de auditoria, não se vislumbra nem no plano ético da gestão pública, nem no plano estritamente jurídico, como possam ser imputadas responsabilidades aos dirigentes do INAC, I.P., que sempre trataram esta questão com a maior transparência, zelo e preocupação, conforme se verificou, dado que sempre esteve na sua mente uma clara intenção de cumprir com o estatuído na Lei, preservar o erário público e prestar um serviço público competente e de qualidade aos seus Clientes/ Utentes.

Assim sendo, e, não obstante os desenvolvimentos verificados com vista ao cumprimento do Principio de Unidade de Tesouraria, atendendo a todos os constrangimentos



anteriormente identificados e porque se mantém convicto de que esta é a melhor gestão da situação, o Conselho Diretivo decidiu voltar a solicitar a exceção para o corrente ano (Anexo X).

“7. O não cumprimento do RTE é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. ponto 3.5.1).”

Face ao que já se referiu anteriormente, entendemos não estarem verificados os pressupostos de uma imputação subjetiva, que sustente a aplicação de uma sanção desta natureza.

Acresce que, e conforme também já se referiu, materialmente, afinal o INAC, I.P. reunia as condições para se subsumir à exceção legal, tendo havido apenas uma omissão na resposta formal por parte do IGCP, EPE, durante algum tempo. E durante esse tempo, mesmo em incumprimento meramente objetivo do disposto na lei, entendeu-se pelo princípio de uma boa gestão e tendo em conta as especificidades do INAC, I.P., que se poderia manter a situação de contas na banca comercial sem que tal fosse prejudicial ou ferisse a teleologia das normas de natureza financeira. Aliás, tal comportamento dos dirigentes e gestores do INAC, I.P. veio a ser corroborado e aceite pelo IGCP, EPE no momento em que este Instituto reconhece a exceção. Ou seja, materialmente, os dirigentes e gestores em causa tiveram a sensibilidade para considerar não estar a ferir ou a violar os princípios subjacentes ao RTE. Também, por esta razão é defensável a inexistência de imputação objetiva.

“14. Contrariamente ao que se encontra refletido nos balanços de final de exercício, a dívida de instituições financeiras ao INAC, no montante de € 17.071,76, não existe (cfr. ponto 3.7.2.2);”

Conforme reconhecido no Relato da auditoria, todo o sistema de cobranças e de despesa está melhor, organizado, com procedimentos claros e tem sido cumprida escrupulosamente a lei em todos os procedimentos de cobrança de receita e de despesa. Esta melhoria substancial e significativa, verificada pelos auditores e referida de uma maneira geral em várias partes do Relato, **consubstancia o reconhecimento explícito de que os membros da gestão e os dirigentes têm feito um esforço assinalável para melhorar, corrigir os erros, e regularizar situações menos claras.**



Uma área que chegou a ser apontada como tendo ficado irrecuperável, depois dos atos de Rui Gonçalves, está agora reconhecidamente recuperada. Ora, tal não pode “passar em claro” quando se apontam responsabilidades a gestores e dirigentes, como se nada tivessem feito estes anos todos relativamente a esta situação.

Importa, por isso, também, salientar que, atenta a complexidade de todas as situações encontradas em 2008/2009, de forma inesperada, dada a dimensão e a problemática que se percecionou, que já transcendia nalgumas das suas vertentes as atribuições do INAC, I.P., o Conselho Diretivo do INAC, I.P. então em funções, **reportou, de imediato os factos às entidades externas competentes, com o objetivo de denunciar as situações que considerava extravasar as suas competências, e ainda de recolher apoio de uma equipa especializada no levantamento possível de todas as situações, com vista à sua regularização.**

Neste sentido, e por iniciativa dos membros do CD foi solicitada uma sindicância aos serviços, tendo **este processo sido uma das situações reportadas à IGOPTC – Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com o intuito de, suportado nas suas orientações e recomendações, poder ser revertido o mais rapidamente possível.**

Contudo, e **como referido por esse Tribunal, não existe uma dívida efetiva da CGD a este Instituto.** No entanto, e mais uma vez, dado o contexto existente na altura, **estes valores tinham de ser refletidos na Contabilidade Orçamental e na Contabilidade Patrimonial,** tendo-se optado pelo **registo de uma Operação de Tesouraria** que permitiria em termos da Contabilidade Orçamental registar a devolução/ pagamento da verba em causa à CGD, mantendo uma dívida em aberto, que por sua vez é refletida no POCP na conta 2684.

Em suma, com o registo efetuado, foi possível afetar a gerência do ano em termos de caixa, e simultaneamente deixar o processo em aberto **de uma forma transparente** para resolução futura, **logo que recebidas as conclusões e recomendações da IGOPTC sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data não ocorreu.**



“15. Observou-se uma deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico nas iniciativas relativas à recuperação de créditos e o sistema utilizado pelo Departamento no controlo do envio de comunicações para o exterior, a utentes/clientes com vista à recuperação de créditos, é deficiente (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Pág. 34 do Relatório

“a) Existe deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o GABJUR nas iniciativas relativas à recuperação de créditos;”

Relativamente a esta conclusão, cumpre esclarecer que **existe troca de informação entre o GabJur - Gabinete Jurídico e o DRF – Departamento de Recursos Financeiros** em qualquer dos processos de comunicação de informação a Clientes gerados pelo INAC, I.P.:

- A. O procedimento de Controlo de Crédito gerado a todos os Clientes com dívidas existentes à data da sua execução;
- B. O processo de contraordenação estabelecido a Clientes pelo não pagamento atempado das dívidas relativas a Taxa de Segurança;
- C. As Certidões de Dívida remetidas no âmbito de empresas falidas ou em processo de falência.

Constata-se portanto que existe uma prática reiterada e regular cumprida entre as duas áreas, que garante a efetiva tramitação dos processos, ainda que **não exista um procedimento escrito**.

Com o objetivo de formalizar a tramitação processual existente, **estão a ser elaborados dois Procedimentos conjuntos entre o DRF e o GabJur**, que oportunamente serão remetidos a esse Tribunal, a saber:

- **Procedimento de Contraordenação a Clientes;**
- **Procedimento de Empresas Falidas ou em Processo de Falência.**



No presente momento, e acatando a recomendação contida no Relato do Tribunal de Contas sobre esta matéria, ficando assim patenteados o empenho do CD na resolução desta situação, **proceder-se-á à correção do valor constante no Balanço (Conta 2684) e na contabilidade orçamental** através da emissão de Notas de Crédito e novas Faturas aos Clientes beneficiados.

Este método permitirá reverter a totalidade das situações detetadas, sendo, no caso particular das **verbas afetas a taxa de segurança** (que devido ao procedimento assumido pelo ex-dirigente do INAC, I.P. **foram incorretamente distribuídas**), revertidas as distribuições do seguinte modo:

1. A emissão das Faturas e das Notas de Crédito tem em atenção o movimento de tráfego de origem;
2. Resultante do ponto anterior a distribuição futura destes documentos afetará as entidades beneficiárias da taxa de segurança no exato valor contrário ao gerado pela cobrança indevida;
3. Neste caso particular as Notas de Crédito geradas podem desde já ser cobradas em contrapartida da Operação de Tesouraria ainda em aberto, e assim **recuperar o montante incorretamente distribuído aquando da entrega da taxa de segurança relativa ao 1.º Trimestre de 2015.**

Assim, e de modo a refletir, de uma forma clara, nos balancetes do INAC, I.P. os movimentos efetuados, tanto estes como os que se detetem em casos que futuramente surjam, será criada uma subconta da Conta 21, que servirá como “conta de passagem” de todas as correções efetuadas, permitindo assim uma identificação clara dos Clientes aos quais foram efetuadas correções.

Conclui-se assim que o montante em causa será revertido na sua totalidade, sem qualquer perda para o erário público.



De salientar que, no âmbito do projeto PIDDAC em curso (Projeto SAMA), pretende-se garantir que a comunicação entre os Clientes e o INAC, I.P. seja efetuada através do sítio da internet do Instituto, sendo para tal necessário a indicação de uma caixa de correio eletrónico, o que, conseqüentemente, permitirá substituir a atual comunicação via ofício pela comunicação eletrónica, alargando assim o número de visados contactados por esta via.

Neste sentido, **com o intuito de assegurar o cumprimento da recomendação** inscrita no Relatório do Tribunal de Contas:

- A. Será **alterado o procedimento de saída da documentação do DRF** aquando da realização de processos de controlo de crédito (será semelhante ao do efetuado para a faturação);
- B. Estão a ser desenvolvidas iniciativas, por recurso à mobilidade interna, para assegurar o número de trabalhadores afetos ao quadro de pessoal do DRF;
- C. Está a ser estudada, mediante análise do Quadro de Pessoal em vigor do INAC, I.P., o **aumento do número de trabalhadores afetos ao DRF**, passando de 8 para 9, **visando assim assegurar estas e outras tarefas associadas ao Controlo de Crédito**;
- D. **Implementar em 2015 o preconizado no Projeto SAMA.**

“16. Há dívidas incobráveis que permanecem contabilizadas como ativos, não procedendo o Instituto à assunção de custos face às evidências de incobrabilidade (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Conforme informação remetida a esse Tribunal relativamente a este ponto, desde maio de 2014 que está a ser desenvolvido um **trabalho de análise a toda a informação disponível relativa a empresas que foram identificadas como falidas ou em processo de falência.**

Naturalmente que, devido a grande parte da informação provir de sítios da internet, este trabalho de análise ainda **carece de validação junto de entidades credenciadas** (Autoridades Tributárias e Entidades Aeronáuticas dos países de origem), fase em que o trabalho se encontra agora, **para obter as necessárias evidências de incobrabilidade e,**



c) (...) Não há, no entanto, um registo dos ofícios expedidos. Sobretudo em situações de dívida é importante que a instituição possua a evidência de quais foram os ofícios expedidos e de quais foram os ofícios retirados;

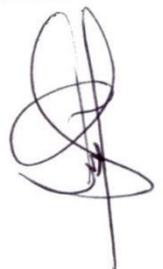
A comunicação de créditos a Clientes é realizada por duas formas, a via postal e a via eletrónica, garantindo esta segunda forma de comunicação um histórico fiável e facilmente auditável.

A expedição da documentação via postal não é objeto de comunicação escrita à Área de Tratamento Postal, conforme é efetuado para a expedição da faturação relativa à taxa de segurança (**Anexo XIII**). Esta situação é facilmente ultrapassável, podendo o INAC, I.P. passar a adaptar este procedimento aos processos de expedição de Ofícios de Controlo de Crédito futuros.

No entanto, esta alteração de procedimentos de remessa de documentação por parte do INAC, I.P. garantirá somente a saída dos ofícios do INAC, I.P., e não a sua efetiva entrega ao visado, conforme se depreende ser intenção do Relato ora emitido, pelo que a mesma apresentará lacunas/falhas de informação por estar dependente de terceiros.

Uma possível forma de **resolução desta situação, pode passar pela remessa de cartas registadas com aviso de receção**, o que acarreta uma importante carga administrativa a todos os processos (400 registos relativos a faturação mensal e 800/900 relativos a controlo de crédito semestral). Para tal, há que ter em conta **os custos associados, bem como a alocação de recursos humanos a esta tarefa, para a qual atualmente não existe capacidade no DRF.**

Uma outra solução passaria por garantir que todas as comunicações emitidas fossem efetuadas pela via eletrónica, algo que desde já se afere como impossível.



consequentemente, posterior proposta de correção das contas correntes de Clientes ao Conselho Diretivo, **por forma a assumir os correspondentes custos.**

Recorde-se que antes da reestruturação dos serviços, a informação sobre falências e outra da mesma natureza era apenas tratada pelo Departamento de Cobranças e na maior parte das vezes a este dirigida, pelo que, devido à falta de registos em arquivo em 2008, existe uma dificuldade acrescida na realização da análise que se encontra a ser realizada.

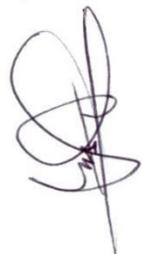
No entanto, resultante da análise até agora desenvolvida, para além do procedimento que se proporá para autorização do Conselho Diretivo, acima referido, resultará **uma informação para correção dos valores** que foram entretanto confirmados como relativos a empresas falidas **na Conta de Gerência de 2014.**

Ainda de salientar que **tanto em 2012 como em 2013**, resultantes de informação recebida na altura, **foram registados nas Contas de Gerência custos relativos a empresas falidas**, corrigindo assim os valores registados no ativo do Instituto.

“17. Observou-se a possibilidade de o GABJUR emitir guias/faturas relativas a decisões em processos de contraordenação e estas coexistirem no sistema com guias de coimas de pagamento voluntário emitidas anteriormente e relativas ao mesmo processo (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Decorrente da análise efetuada pelo INAC, I.P. aos processos executados pelos funcionários adstritos ao GabJur neste âmbito, conclui-se que existe apenas um processo nesta situação, o qual foi corrigido 3 meses depois (processo de fevereiro, corrigido em maio).

Não obstante, com o intuito de evitar que situações semelhantes à detetada se verifiquem no futuro, **está a ser desenvolvido um procedimento** que terá como suporte um ficheiro partilhado em rede com a identificação dos processos e respetivas faturas emitidas, bem como a identificação do n.º de Cliente inscrito no ERP Primavera.



O cumprimento deste procedimento, garantirá uma correlação entre os valores apostos no ficheiro criado e existentes na conta corrente de clientes no ERP Primavera, permitindo assim uma **validação expedita das faturas** emitidas a Clientes, **evitando a coexistência de faturas relativas ao mesmo processo, bem como o consequente controlo dos processos de contraordenação em aberto.**

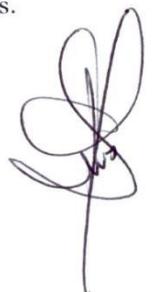
Por outro lado, encontra-se já criada no ERP Primavera uma funcionalidade que permite classificar as Faturas como sendo relativas a processos de contraordenação. Esta funcionalidade permitirá exportar a informação existente apenas relativa ao Gabjur, para que se processem análises comparativas das Faturas emitidas.

Mais se informa que a reanálise de processos que está a ser desenvolvida no âmbito do levantamento de informação relativa a Guias anuladas indevidamente, serve já de base ao preenchimento deste ficheiro.

“18. Em resultado da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes efetuada em maio de 2008 e análises posteriores foi identificado o montante de € 814.176,89 de receita por cobrar entre janeiro de 2006 e abril de 2008 (cfr. pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2);”

Reitera-se que o contexto existente em 2009 levou a que as situações apuradas relativas ao montante referido nesta conclusão **ficassem sob a égide da sindicância solicitada à Tutela**, com os objetivos já anteriormente referidos.

Nestes termos, cumpre também salientar que esta “aparente espera” na resolução destes casos não pode interpretar-se como qualquer inércia, uma vez que, e à medida que lhes foi sendo possível reconstituir as situações, as mesmas foram e continuam a ser corrigidas.



Conforme decorre da análise aos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2 do Relato, suportados nas Informações n.º 5/DGR/RF e 6/DGR/RF, o valor de 814.176,89 €, é decomposto da seguinte forma:

- Incorreta identificação dos montantes associados ao processo de execução fiscal instaurado à ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €;
- Não cumprimento do procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €;
- Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €;
- Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Os registos necessários à correção/ reversão dos valores acima identificados são distintos, razão pela qual se subdividirá a análise por cada uma destas parcelas:

ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €

O montante identificado resulta da afetação indevida de 6 Guias de Receita emitidas pelo Instituto que não estão relacionadas com o processo executivo fiscal desenvolvido pela Autoridade Tributária à ATA, S.A., conforme Quadro 2:

Quadro 2

N.º Guia	Data	Descrição	Cliente	Valor
DLE 5749	05-06-2006	Licença do Serviço de Auto-assistência e Assistência a Terceiros	ATA - Aerocondor	39.514,88 €
20/MED	02-01-2003	Inspeção Médica	Luís Manuel Santos Carvalho	124,70 €
2276/MED	28-02-2003	Inspeção Médica	Ruben Filipe S. V. Silva Vicente	112,23 €
3653/MED	01-04-2003	Inspeção Médica	Paulo José Matos O. Pinto	93,52 €
6425/MED	02-06-2003	Inspeção Médica	Luís Manuel Afonso Silva	93,52 €
DLE 3641	11-03-2004	Tx anual de Act. - Trab. Aéreo	Serávia - Serv. Aéreos, Lda	56,11 €
Total				39.994,96 €

Tendo em conta o Relato do Tribunal de Contas o Conselho Diretivo deu instruções para se proceder à reversão contabilística deste erro na Conta de Gerência de 2015, procedendo para tal à correta alocação da dívida existente entre as subcontas da conta 21, através da emissão de Notas de Débito e Notas de Crédito aos visados.



De imediato será comunicada a dívida aos Clientes beneficiados com vista à sua recuperação.

Salienta-se que, no que respeita à Guia da ATA, S.A. (Guia n.º DLE 5749), o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o pagamento desta Guia, em julho de 2009, no âmbito do Processo n.º 203/09.2TYLSB, que ainda corre termos no 2.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa (**Anexo XIV**).

Face ao que antecede, verifica-se que o INAC, I.P. tomou todas as medidas legais necessárias e possíveis com vista a acautelar a recuperação dos montantes associados às Guias em causa.

Procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €

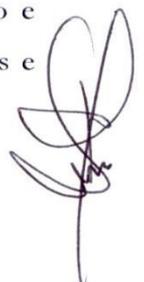
A análise efetuada em 2008/2009 **centrou-se na verificação do cumprimento do procedimento existente em matéria de anulação de Guias, não incidindo na análise do processo.** Neste âmbito, foi possível apurar que o volume das Guias anuladas no sistema de faturação era desproporcionado comparativamente com os processos existentes em arquivo físico, conforme Quadro 3.

Quadro 3

Informação n.º 6/DGR/RF

Motivo	Justificativo	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	Não	58	603.683,50 €
Processo de contraordenação	Não	13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado	Não	2	277,34 €
Pagamento posterior	Não	22	3.351,51 €
Lapso	Não	6	5.266,24 €
Reposição Abatida	Não	3	112.251,59 €
Outros	Não	6	769,85 €
<i>Total</i>		110	756.901,03 €

Reitera-se que este foi também um processo relativamente ao qual se solicitou apoio e cooperação à IGOPTC, e que seria resolvido logo que fossem recebidas as conclusões e



recomendações desta sindicância sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data ainda não ocorreu.

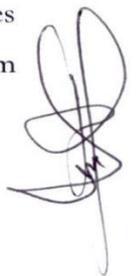
Importa referir que **os valores de anulações detetados/ analisados** são relativos a Guias emitidas por atos regulatórios praticados e coimas e penalidades por contraordenações (**Outras Taxas e não Taxa de Segurança**); este facto permitirá uma correção/ reversão da conta Clientes sem a preocupação adicional dos possíveis custos que teriam sido assumidos, decorrentes da distribuição de verbas às entidades beneficiárias desta taxa.

Relativamente às Guias cujas anulações são aqui referidas, em concreto e pelo seu volume as emitidas pelo GabJur (do Quadro 3 os montantes relativos a processos impugnados ou executados e processos de contraordenação), clarifica-se que o procedimento adotado na altura originava a emissão de Guias em todas as fases dos processos de contraordenação, mesmo naquelas em que o “devedor”/arguido ainda tinha possibilidade de recorrer judicialmente da coima aplicada pelo INAC, I.P. e, **portanto, poder eventualmente nunca vir a ser um verdadeiro devedor.**

Igualmente, e tendo por referência as Guias que eram emitidas nas várias fases do processo de contraordenação, o GabJur ia solicitando ao Departamento de Cobranças (DC) a sua anulação mesmo sem a Guia ter sido paga e apenas pelo simples facto de o processo ter passado para outra fase processual por via do exercício de um direito do arguido, em sede de processo de contraordenação.

De salientar que relativamente à emissão de Faturas relativas a coimas e contraordenações, o procedimento a instituir em 2015 será o de emitir as mesmas, gerando o correspondente proveito, após decisão do Conselho Diretivo.

Em consequência deste procedimento, posteriormente, no âmbito das regularizações a efetuar no final de cada gerência, decorrente de uma análise aos resultados existentes nestes processos encetados pelo INAC, I.P., com vista a aferir quais as Faturas que geraram



cobranças efetivas, serão registadas provisões na exata percentagem dos proveitos não cobrados, pretendendo desta forma evitar oscilações consideráveis nos proveitos do INAC, I.P. e, conseqüentemente, nos seus Resultados Líquidos.

Mediante o Relato agora recebido, com o intuito de encerrar a totalidade dos processos encontrados, bem como criar um procedimento que permita de uma forma expedita tratar situações que futuramente venham a ser detetadas, estão a ser analisados os processos identificados na Informação n.º 6/DGR/RF, **sendo que da totalidade dos processos identificados (110), 106 já se encontram concluídos.**

O Quadro 4 apresenta o resumo da análise até agora efetuada (conforme Anexo XV):

Quadro 4

Motivo	Faturação Indevida		Procedimento	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	2	550,00 €	55	603.089,00 €
Processo de contraordenação			13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado			2	277,34 €
Pagamento posterior			21	3.285,17 €
Lapso	2	30,83 €	3	5.201,49 €
Reposição Abatida	3	112.251,59 €		
Outros	2	451,87 €	3	280,57 €
Total	9	113.284,29 €	97	643.434,57 €

Total Guias 106
Valor Total 756.718,86 €

Da leitura do Anexo XV, aposta no Quadro 4, conclui-se que:

- A. O montante de 113.284,29 € é relativo a faturação incorretamente emitida, conseqüentemente **a sua anulação constitui apenas uma correção formal de uma errada emissão de documentos de dívida, pelo que não pode, de todo, considera-se ter sido lesado o erário público neste montante;**

Refira-se a título de exemplo que deste montante, 106.898,17 € correspondem à devolução de uma caução (Proc. N.º 000061/2001 - Sentença do Tribunal do Trabalho de Lisboa) que estava registada em Operações de Tesouraria na Conta de Gerência, e que foi na altura erradamente considerada como receita, razão pela qual teria de ser anulada.



B. O montante de 643.434,57 €, corresponde a faturação que foi anulada sem ter cumprido o **procedimento** existente, da qual:

a. **634.390,00 €** corresponde a Guias que, **apesar de terem sido indevidamente anuladas** pelo então Chefe do Departamento de Cobranças, **o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o seu pagamento em Tribunal**. Destes:

i. **38.016,00 €** corresponde a **processos ganhos** pelo INAC, I.P., tendo sido a cobrança já reconhecida mediante a emissão de novas Guias nas datas de recebimento do valor em causa, decorrente das sentenças;

ii. **265.573,00 €** corresponde a **processos em que a posição do INAC, I.P. não mereceu provimento por parte do Tribunal**, pelos motivos expostos no Anexo XV, razão pela qual não se justifica a reversão de um montante que o Tribunal considerou não ser devido ao INAC, I.P.;

iii. **330.801,00 €** corresponde a **processos que ainda correm termos em juízo**.

Em relação a este montante (descrito na alínea iii), e atendendo a que as Guias constituem prova documental que os valores são devidos ao INAC, I.P., não se afigura possível, no presente momento, adotar qualquer diligência de reversão de tais documentos, dado que os originais junto aos autos é que titulam a dívida em causa ao INAC, I.P..

Relativamente a estes processos que se encontram em curso, e à semelhança do procedimento adotado nas restantes situações, entendemos que a reversão contabilística deve ocorrer consoante a decisão proferida pelo juiz em cada um dos processos em causa, e portanto, no momento em que efetivamente ocorrerem; reversão será realizada mediante a emissão de uma Nota de Débito ao Cliente beneficiado com a anulação da dívida.



Mais se informa que, à medida que as sentenças sejam proferidas e transitadas em julgado, das mesmas será dado conhecimento a esse Tribunal.

- b. **9.044,57 €**, conforme se detalha no Anexo XV são relativos a Guias anuladas indevidamente, mas cujos **atos regulatórios já foram novamente faturados e cobrados**.

Neste sentido, e face ao que anteriormente se explanou e demonstrou, não se entende que seja imputada aos gestores qualquer responsabilidade reintegratória, cuja aplicação pressupõe a lesão efetiva do erário público, o que não sucedeu, *in casu*.

Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €

Das diligências que foram sendo efetuadas pelo INAC, I.P. para recuperação das verbas, designadamente os sucessivos processos de Comunicação de Créditos e de Circularização a Clientes, desenvolvidos ao longo dos últimos anos, foram arrecadados os montantes e consequentemente regularizadas as Contas Correntes dos Clientes enunciados nos pontos 2. a) (15,31 €), 2. b) (14,34 €) e 2. d) (11,95 €) da Informação n.º 6/DGR/RF.

As restantes situações serão agora revertidas contabilisticamente, através da correção das subcontas da conta 21 utilizando o método enunciado na conclusão 14), com a ressalva de que nestes casos as Faturas serão geradas aos Clientes beneficiados e as Notas de Crédito aos prejudicados.

Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Vide conclusão 14)



“19. A não reversão das situações referidas no ponto anterior ficou pendente da realização de um inquérito da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo sido apenas produzido um relatório preliminar, datado de 9 de março de 2009. Até ao presente, e mesmo após o conhecimento do relatório preliminar da IGOPTC, o CD do Instituto não desencadeou quaisquer procedimentos adequados à cobrança das quantias em dívida, nem efetuou qualquer pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC pelo agente direto da ação, nos termos do artigo 483.º do Código Civil (cfr. ponto e 3.8.3);”

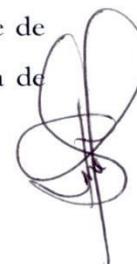
O documento remetido ao INAC, I.P., em março de 2009, identificado pelo Tribunal de Contas como sendo um relatório preliminar da IGOPTC não é mais do que uma informação interna da equipa de inspeção ao Inspetor-geral **com uma súmula de alguns dos casos detetados pelos serviços do INAC, I.P. (Anexo XVI)**, não sendo indicativo sobre a forma de os tratar, aliás fundamento que serviu de base ao Conselho Diretivo em funções em 2009 para promover junto da Tutela um pedido de sindicância, para levantamento de irregularidades e cooperação na forma e modo de as corrigir.

Neste sentido, a emissão deste documento da IGOPTC **não serviu os intentos do INAC, I.P., na medida em que não auxiliou na resolução dos casos identificados, nem fez um levantamento exaustivo dos casos existentes. Talvez porque a tarefa se revelasse, de alguma forma, impossível com os dados (in)existentes.**

Reitera-se que, conforme exposto em resposta à Conclusão 18), o CD do Instituto desencadeou, nomeadamente junto dos Tribunais, os procedimentos adequados à cobrança da maior parte da dívida identificada, para além de ter desenvolvido outros processos de circularização de clientes, entre outros, para tentar reconstituir as situações.

Reversão/ Correção e consequente recuperação da dívida

A informação n.º 6/DGR/RF documentava a complexidade e a quase impossibilidade de reversão imediata e a médio prazo das situações que iam sendo detetadas dada a falta de



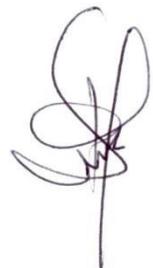
elementos, tanto pela inexistência de arquivo físico que permitisse documentar as situações, como pelo facto de se verificar ser esta uma prática reiterada ao longo de anos.

Neste sentido, e como anteriormente referido, atenta a dificuldade da situação, o Conselho Diretivo do INAC, I.P. em funções em 2009, manifestou a sua intenção de reportar os factos às entidades externas competentes com o objetivo de denunciar as situações que extravasavam as suas competências, designadamente as de matéria criminal, e ainda **com o objetivo de recolher apoio no levantamento possível de todas as situações e na respetiva reconstituição e regularização.**

Pretendia-se, na altura, que este apoio proporcionasse a reposição das irregularidades detetadas, de modo a salvaguardar a imagem e honorabilidade das Instituições do Estado, dada a envolvência de terceiros/ particulares, com o mínimo prejuízo quer para os Clientes do INAC, I.P. quer para o próprio Instituto. Permitir que se percecionasse para o exterior esta situação, envolvendo os clientes na reconstituição das situações, poderia levar aos resultados mais inesperados e mais nefastos. Os clientes devedores não poderiam, nem deveriam ter conhecimento do “caos” em que se encontrava a área da cobrança do INAC, I.P.

Após ter solicitado esta sindicância e de ter apresentado denúncia criminal, **foi deliberado pelo CD, aguardar pelo seu resultado**, com as consequentes conclusões e recomendações da equipa especializada, **para que pudesse dar início à correção/ reversão das situações**, de acordo com as orientações daquela inspeção (vide Ponto 6 da Ata n.º 8 do Conselho Diretivo de 03 de março de 2009 que se anexa - **Anexo XVII**)

Lamentavelmente, e **muito provavelmente tendo-se deparado com as mesmas dificuldades objetivamente demonstráveis, até hoje não foram comunicados a este Instituto resultados desta sindicância.**



Refira-se, contudo, que e não obstante esta decisão do CD de aguardar orientações da IGOPTC, desde 2008 que o INAC, I.P. começou a introduzir práticas e procedimentos que levassem a um efetivo controlo sobre as ações desenvolvidas sobre as contas correntes de clientes/ utentes, com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente, ainda que num contexto de sérias dificuldades internas e externas ao INAC, I.P.. A saber:

- Revisão e criação de novos procedimentos na área de faturação e controlo de crédito;
- Circularização a Clientes;
- Criação e remessa de um Formulário de Identificação de Clientes, com a solicitação do preenchimento dos seus dados;
- Análise da correspondência enviada a Clientes que é devolvida, e o seu posterior tratamento;
- Comunicação de Créditos vencidos sobre o total da dívida (mesmo a anterior a julho de 2008);
- Comunicação da Dívida Vincenda; e
- Reporte ao Conselho Diretivo das Guias de Taxa de Segurança em dívida com vista a encetar processos de contraordenação;
- Alteração do sistema informático (ERP Primavera) que agrega no mesmo sistema as áreas de contabilidade, faturação, tesouraria, património e recursos humanos.

Decorrente destes procedimentos, em consequência das respostas recebidas por parte dos clientes/ utentes, pois destes depende a informação que permite ao INAC, I.P. analisar a sua conta corrente e aferir se a mesma é fidedigna, existiram correções às contas correntes de clientes/ utentes com dívidas anteriores a julho de 2008.

No entanto, a reconstituição total àquela data, não era, de todo, possível por falta de dados e elementos fidedignos relativos a todos os factos que permitissem uma avaliação global do processo, de modo a reconstitui-lo desde o início e a repô-lo sem qualquer irregularidade.



Não pode, assim, afirmar-se que nada se fez desde aquela data, simplesmente porque tal conclusão não corresponde à verdade e é até injusta se contextualizada nas dificuldades irrefutáveis de todo este processo.

Pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC

Relativamente a esta questão, dir-se-á que há alguma precipitação por parte dos auditores na conclusão apontada e na acusação formulada.

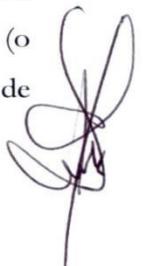
De facto, o CD do INAC, I.P., só teve conhecimento das primeiras situações no âmbito de uma reorganização interna, quando um outro dirigente intermédio de 2.º nível teve acesso a dados contraditórios.

Assim sendo não pode afirmar-se que as irregularidades eram de fácil deteção por todos os dirigentes de nível superior (membros do CD), desde sempre, o que não é verdade.

Efetivamente, materialmente não são os membros do CD que alimentam bases de dados, processam pagamentos e cobram e imputam receita, nem fazem verificações caso a caso destas situações.

Contudo, e logo que o “novo” dirigente nomeado se apercebeu dos indícios das irregularidades e ainda sem noção da dimensão real das mesmas (o que é compreensível e de difícil apuramento - dada a falta de registos, dados e elementos com que se deparou) comunicou ao CD da altura.

De imediato a situação foi comunicada à Tutela; foi pedida uma sindicância para apuramento das situações e orientações para solucionar as questões que iam sendo detetadas; foi instaurado um processo disciplinar ao presumível infrator; foi feita denúncia criminal (o INAC, I.P. foi agora notificado do despacho de arquivamento do DIAP, na qualidade de



denunciante, porque depois de ficar a saber deste arquivamento, informalmente, questionou o DIAP).

Toda a envolvimento destes processos com vista ao apuramento da verdade dos factos, dos reais prejuízos, da identificação clara do infrator e ainda do seu grau de culpa, constituíam e constituem informação relevante para uma decisão de reparação de danos junto do responsável pelas irregularidades.

Assim, é sabido que o CD ainda está em tempo de instaurar a ação prevista no artigo 498.º do Código Civil, que, como se sabe, acompanha, em termos prescricionais, o prazo previsto para a prescrição do processo-crime, quando o facto ilícito possa constituir igualmente crime.

Assim, atento o artigo 118.º do Código penal e os indícios das infrações penais que estavam em causa, o prazo de interposição desta ação é de 10 anos.

Ora, neste caso concreto, o INAC, I.P. só teve conhecimento da avaliação penal da situação em causa, no dia 19 de dezembro de 2014, elemento relevante para determinar se autonomizaria o processo de indemnização civil ou se procederia no âmbito do processo penal ao ressarcimento dos danos em matéria civil.

Além disso importa demonstrar a culpa do autor da lesão, para efeitos indemnizatórios, fator que também contribuiu para que o INAC, I.P. aguardasse o desfecho dos vários processos.

Deste modo, não colhe, igualmente, esta acusação aos membros do anterior e atual CD.

“20. Os ilícitos ocorridos, que se traduzem na prática de atos de não arrecadação de receitas, são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, tendo ainda em conta a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, bem como responsabilidade



financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do referido diploma legal (cfr. ponto 3.8.4);”

Responsabilidade Financeira

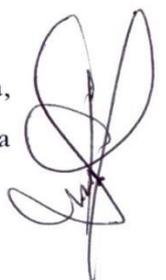
Quanto a esta questão no Relato foi sendo formulada, ao longo dos seus vários pontos, uma acusação aos membros do CD, anterior e atual, em matéria de responsabilidade financeira, sobretudo no que concerne aos atos imputáveis ao dirigente intermédio Rui Gonçalves e à suposta inércia dos CD's em causa, que no entendimento do Relato parecem nada ter feito até hoje para solucionar as irregularidades.

Portanto, toda a responsabilidade financeira de que vêm acusados os membros do Conselho do INAC,I.P. assenta numa posição e mera opinião da equipa de auditoria e que é a de que nada fizeram para recuperar os valores ainda em dívida.

Ora, demonstrou-se com clareza que os membros dos CD's envolvidos diligenciaram no que respeita a tudo quanto estava ao seu alcance, nos momentos em que puderam atuar e da forma que puderam, o que nos conduz à conclusão de que a alegada materialidade suscetível de integrar as infrações financeiras de que vêm acusados, assenta primariamente não na violação expressa e direta de lei, mas sim nas supostas consequências de um entendimento quanto à suficiência ou insuficiência de comportamentos para recuperar verbas, o que assume, desde logo, um carácter de avaliação subjetiva demasiado forte e preponderante em matéria sancionatória e deste nível.

Assim, e desde logo, falta a ilicitude em que deve fundamentar-se a responsabilidade financeira, sem a qual não será possível ao acusador estabelecer qualquer imputabilidade objetiva concreta.

Além disso, e conforme decorre do enquadramento que regula a responsabilidade financeira, neste caso, a LOPTC, a responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, fundada



na culpa e tem ainda como pressuposto, no caso da responsabilidade reintegratória o **prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado** (vide artigos 59.º, n.ºs 2 a 6, 61.º, n.º 5, 64.º e 65.º n.ºs 4 e 5).

Assim, e logo aqui, há a referir que se se pretende uma acusação especificada, individual e subjetiva aos vários membros do Conselho, haveria que, e para concretizar o respetivo contraditório, expor, documentar e provar os factos que haverão de caracterizar a culpa e não apenas os que se destinam a sustentar a materialidade objetiva da ilicitude e muito menos referir apenas de forma genérica um comportamento lesivo e global, considerando-se esta avaliação suficiente para integrar a infração financeira.

De facto em matéria de responsabilidade financeira a culpa surge como um elemento do tipo objetivo e não apenas para a determinação da medida da pena e assim sendo é totalmente insuficiente para determinar a responsabilidade financeira a mera responsabilidade objetiva que se verifica pela simples evidência de uma irregularidade detetada.

Na verdade o artigo 61.º, n.º 5 da LOPTC refere a culpa como requisito da conduta irregular. Assim, não havendo culpa não há infração financeira, mesmo que se constate uma ilicitude, ou seja uma irregularidade objetiva.

Ora em parte nenhuma deste projeto de relatório há uma referência a este elemento do tipo, de modo a demonstrar o seu preenchimento e a concluir pela existência de infração financeira. Ou seja, não há uma única referência ao âmbito e circunstâncias em que as alegadas infrações financeiras decorreram, o que compromete este contraditório, nesta parte e sobretudo no que se refere às alegadas imputações individuais e subjetivas a todos os membros do Conselho Diretivo.

Assim, não se demonstrando a conduta culposa não há ilícito, pressuposto primário da infração financeira.



Para além disso, e conforme já se referiu, falta um outro elemento fundamental do tipo legal e que é o prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado, o que se demonstrou, claramente, não existir.

Em conclusão, e conforme ficou demonstrado em todo este contraditório, não há responsabilidade financeira de nenhum dos membros do Conselho Diretivo do INAC, I.P. uma vez que:

- A) Não há materialidade suscetível de integrar a imputabilidade objetiva, não havendo, deste modo, qualquer ilícito. Não há atos de não arrecadação de receita ilegais, intencionais ou indevidos, conforme pretende sustentar a equipa de auditoria. Há é sim, vários atos de recuperação de receita;
- B) Todos os atos não praticados têm base legal perfeitamente defensável e que aqui se demonstrará, tendo sido, ao contrário, praticados todos aqueles que eram materialmente e objetivamente possíveis de praticar, não estando, ainda, esgotado este processo, de modo a gerar-se uma conclusão definitiva quanto á culpa dos “acusados”;
- C) Não ficou demonstrada conduta culposa de nenhum dos membros do Conselho Diretivo, simplesmente porque tal não era sequer possível;
- D) Este último elemento (ou a falta dele) afeta substancialmente a caracterização da ilicitude em que deve assentar o conceito de infração financeira, dado que a culpa é um dos elementos do tipo, sem o qual o seu preenchimento não se verifica;

Por tudo quanto se disse, conclui-se que **NÃO HÁ QUALQUER INFRAÇÃO FINANCEIRA** passível de gerar a correspondente responsabilidade em todo este processo, pelo menos no que se reporta à lista de responsáveis apontados.



“21. Em 2010, por falta de confiança nas contas, o CD do INAC deliberou que as receitas de taxa de segurança liquidadas em data anterior a 1 de julho de 2008 e não cobradas no prazo legal não originariam a instauração de processos de contraordenação. No final de 2012 cerca de 20% da dívida de clientes/utentes, no valor de cerca de M€ 0,9, respeitava a receita de taxa de segurança liquidada antes daquela data (cfr. ponto 3.8.5).”

Decorrente das análises efetuadas pelo DRF em 2008 e 2009, foi possível aferir um conjunto de não conformidades que levou à existência de contas correntes de clientes que não refletem os movimentos efetivamente ocorridos e, conseqüentemente à existência de saldos em conta corrente não fidedignos.

Para além deste facto, a falta de confiança nos registos existentes prendeu-se com o facto de não se ter obtido resposta a todas as comunicações enviadas. Este processo só seria possível de compreender na sua totalidade, e conseqüentemente efetuar uma análise completa ao mesmo, se todos os clientes tivessem respondido (pois destes depende informação que falta no INAC, I.P..

Ora, não sendo possível um apuramento real e fidedigno dos montantes em dívida, o Instituto deparou-se com a impossibilidade de determinar quais os clientes que efetivamente eram devedores.

Foi este o motivo que levou a Vogal responsável pela área, na altura a determinar a não instauração de processos de contraordenação e assim terá decidido em 2009 não encetar qualquer processo de contraordenação anterior a julho de 2008, até porque a instauração de tais processos sem indícios claros constitui ilícito criminal, podendo os presumíveis “devedores”, que na realidade podem não o ser, agir contra o INAC, I.P., situação que se terá querido evitar.



Existe, assim, o dever de não instaurar processos desta natureza sem se ter a certeza ou indícios muito fortes de quem seja o infrator, sob pena de tal situação consubstanciar crime.

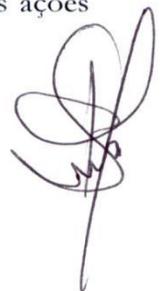
Face ao Relato recebido do Tribunal de Contas o atual Conselho Diretivo, ainda que seguro do pouco ou nenhum efeito útil da decisão, dado o prazo decorrido e as incertezas que ainda permanecem, decidiu revogar a decisão constante no despacho n.º 03-09/VCD/RL e reportar todas as situações incumprimento e atraso de pagamento da receita de taxa de segurança faturada antes de julho de 2008 ao GABJUR, para efeito de instauração de processos de contraordenação e ou emissão de parecer quanto á utilidade desta decisão, que poderá vir a ser junto ao presente processo de auditoria, caso assim se entenda.

“22. Os relatórios e contas dos sucessivos exercícios, desde 2008, subscritos pelo CD, não fazem referência às situações indevidas de anulação de guias de receita, de assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, bem como à inspeção solicitada à tutela setorial e à falta de confiança nos dados das contas correntes de clientes/utentes até julho do ano referido (cfr. ponto 3.8.6).”

O desconhecimento da dimensão da problemática descoberta, a impossibilidade de determinar quais os clientes afetados e em que montantes o eram, impossibilitando assim a determinação da relevância material dos factos, adicionado do facto de este ser um processo pendente do resultado de uma sindicância levou a que desde 2008 fosse registado no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados o seguinte texto:

“Os saldos das contas de clientes expressam os movimentos ocorridos no exercício de 2010, adicionados dos saldos provenientes de anos anteriores, cujas respectivas contas correntes são geradas em sistema autónomo que serve de base a toda a facturação, com registo diário no sistema de suporte à Contabilidade.”

Adicionalmente foi em todos estes relatórios produzidos efetuada uma súmula das ações realizadas perante Clientes, *“com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente”*.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a vertical line extending downwards.

RECOMENDAÇÕES

“a) Cumprir o princípio da unidade de tesouraria recorrendo em toda a movimentação de fundos aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP;”

Vide conclusão 6).

“b) Elaborar as listas dos imóveis que integram o seu património e submetê-las a homologação pelo membro do Governo responsável pela tutela, procedendo à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais;”

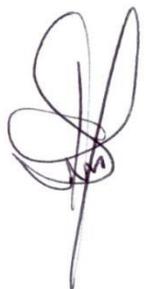
Vide conclusão 8).

“c) Inventariar os seus imóveis nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação, 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor;”

Vide conclusão 8).

“d) Diligenciar no sentido da atualização do inventário dos bens do Instituto na preparação do balanço de abertura no âmbito do Sistema de Normalização Contabilística;”

Vide conclusão 8).

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a vertical line extending downwards.

Do Relatório e Contas faz também parte o Parecer e a Certificação Legal de Contas emitidas pelo Fiscal Único que, conforme reconhecido no Conclusão n.º 23 do Relato do Tribunal de Contas, referem esta questão.

Paralelamente, foi oficiada a Tutela e o Tribunal de Contas no sentido de informar a situação que estava a ocorrer.

Em suma, pretendeu-se com o acima exposto, **dar conhecimento com total transparência a quem superintende o INAC, I.P.** da situação com a qual este Instituto se estava a deparar, não colocando de uma forma explícita no Relatório e Contas uma situação cuja materialidade se desconhecia.

Ainda de referir que, relativamente ao montante mais elevado, o das Guias anuladas sem que fosse cumprido o procedimento, conforme acima exposto, a assunção de um erro neste montante como anulação indevida de faturação, que agora se verifica como revertível e num valor bastante inferior, exposto num Relatório de Gestão colocaria em causa a imagem do Instituto perante os diversos *stake-holders*, situação que se quis defender.

“24. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2012 é favorável, com a reserva de terem sido identificadas diversas situações indevidas de anulação de guias de receita, assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, todas ocorridas entre janeiro de 2006 e abril de 2008, perfazendo um valor total de € 814 176,89, que originaram errada contabilização não corrigida até à presente data (cfr. ponto 3.10.2).”

Conforme suprarreferido, proceder-se-á à correção/ reversão da totalidade das situações identificadas, nos termos das respostas apresentadas às conclusões 14) e 18).



Vide conclusão 18).

“j) Proceder à correção do balanço do Instituto relativamente à dívida de instituições financeiras ao INAC.”

Vide conclusão 14).

“k) Apurar os montantes que se encontram por pagar respeitantes a taxa de segurança vencida anteriormente a 1 de julho de 2008 e proceder à respetiva cobrança nos termos pertinentes, nomeadamente intentando os respetivos processos de contraordenação.”

Vide conclusão 21).

OUTROS TEMAS ABORDADOS NO RELATÓRIO MAS NÃO CONTEMPLADOS EM CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pág. 15 do Relatório

“Foi confirmada a existência do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1 emitida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª série, de 22 de julho de 2009. Contudo, desde a sua elaboração não se registou qualquer monitorização.”

Durante o ano em curso proceder-se-á à atualização do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas.



“e) Contabilizar como custos e perdas extraordinários as dívidas em que existe evidência da sua incobrabilidade;”

Vide conclusão 16).

“f) Adotar os procedimentos necessários a uma articulação adequada entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico com vista à eficaz recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“g) Implementar um sistema de registo do expediente que permita ao Departamento dos Recursos Financeiros controlar a correspondência remetida aos utentes/clientes, com vista, designadamente, à recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“h) Proceder aos desenvolvimentos procedimentais que permitam ao Gabinete Jurídico o controlo dos processos de contraordenação, integrando toda a informação pertinente, eliminando a coexistência no sistema de guias de coimas de pagamento voluntário com faturas de coimas e de custas resultantes de deliberações de condenação;”

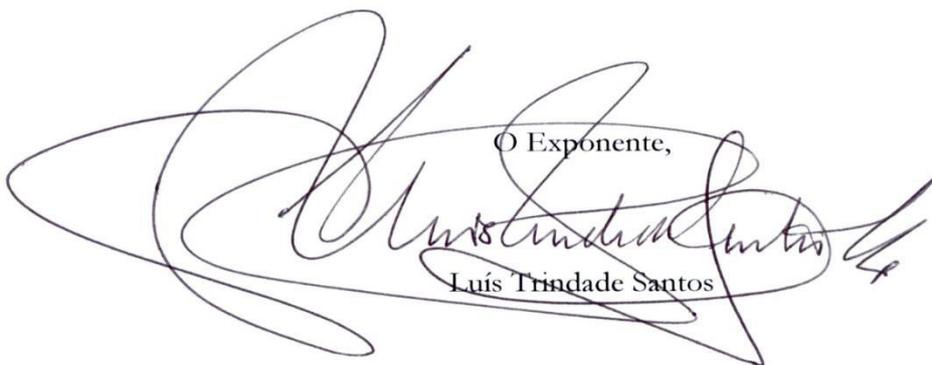
Vide conclusão 17).

“i) Efetuar as diligências pertinentes no sentido de proceder à recuperação de € 814 176,89 respeitantes às situações de anulação indevida de guias de receita e de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, anteriores a abril de 2008;”



Pelo exposto, fica inequivocamente demonstrado pela defesa produzida pelo INAC, I.P., nenhum dos factos constantes do Relato é suscetível de subsunção a qualquer infração que impute responsabilidade financeira reintegratória, quer quanto aos elementos objetivos como subjetivos.

Lisboa, 9 de fevereiro de 2015

O Exponente,

Luís Trindade Santos

Exmo. Senhor
Digno. Conselheiro Relator do
Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

V/ Ref.^a: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

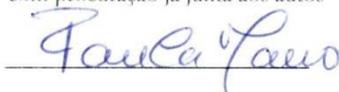
ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.P.)
– Gerência 2012

Paulo Alexandre Ramos Figueiredo Soares, piloto de linha aérea, tendo sido notificada do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação do prazo de 10 dias concedido para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 9 de Fevereiro do ano corrente, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 18 a 20 do ponto 1.1., aos pontos 3.8. a 3.8.4., e quadro 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e respetiva fundamentação jurídica, reportados ao tempo em que exerceu funções de gestor público (Vice-Presidente do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira ao Exponente.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 2015

P^la Sociedade de Advogados

com procuração já junta aos autos



(Paula Mano)

Mano & Rodrigues
Sociedade de Advogados RL
N.I.F: 509 522 335
Edif. Mota Galiza; Rua Júlio Dinis, 247-5ºE 4
4050-324 Porto
TH: 226 069 913/4 | Fax: 226 069 915

DGTC 10 2 15 2485
RUA JÚLIO DINIS, 247 – 5º E 4 – 4050-324 PORTO | PORTUGAL | TELEF: 351 226 069 913/4 | FAX: 351 226 069 915
CONT. Nº 509 522 335

www.mradvogados.com – paulamanoadv@gmail.com

Paulo Jorge Marcelino Baptista de Andrade

Rua B – Edifício 4
Aeroporto da Portela
1749 – 034 Lisboa

Exmo. Senhor
Digno. Conselheiro Relator do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

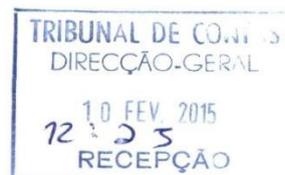
V/ Ref.ª: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência 2012

Paulo de Andrade, economista, a exercer funções de Vogal do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., tendo sido notificado do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação do prazo de 10 dias concedido, para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 09.02.2015, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 6 e 7, 18 a 20 do ponto 1.1., dos pontos 3.8. a 3.8.4., e dos quadros 18 e 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e à respetiva fundamentação jurídica, factos esses reportados ao exercício da funções de gestor público (Presidente do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira ao Exponente.

Especificamente, o Exponente adere aos seguintes argumentos invocados pelo INAC, I.P.:

DGTC 10 2 15 2492



“6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);”

A 31/12/2014 foi encerrada a única conta existente na CGD - Caixa Geral de Depósitos (Anexo I), em observância do parecer do IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE de 03/07/2014, que exceciona o INAC, I.P. do cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria até final de 2014, remetido a este Instituto através do Ofício n.º 5369/2014, de 21/07/2014, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo II), mesmo reconhecendo os prejuízos que esta decisão trará em termos operacionais e financeiros a este Instituto, o que em termos de gestão, ainda que pública, não deixa de ser questionável.

Todavia, cumpre esclarecer os motivos pelos quais tem o INAC, I.P. mantido contas na banca comercial, e em que condição o efetuou pois, não obstante o acima exposto, e conforme adiante se detalha, o INAC, I.P. sempre diligenciou para que, por um lado fossem mínimos os valores existentes e os serviços a que se recorreu na banca comercial, e por outro cumprir o que a Lei estatuí.

Serviços Prestados e Saldos Existentes na CGD

No âmbito da legislação em vigor, cabe ao IGCP, E.P.E: *“...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”*

No entanto, conforme demonstrado no decorrer dos últimos anos, facto reconhecido por esse Tribunal e pelo próprio IGCP, EPE, embora apenas o tenha feito expressamente em 2014, no ofício acima referido, os meios disponibilizados pelo IGCP, EPE não permitiam, nem permitem ainda, responder a todas necessidades do INAC, I.P., nomeadamente:



1. Impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário – A inexistência de dependências bancárias às quais se possa recorrer, leva a que não seja possível efetuar levantamentos em numerário, nomeadamente para reforços da Tesouraria.

Conforme amplamente explanado ao longo dos últimos anos, o Fundo de Maneio existente na Tesouraria, devido ao facto de os funcionários deste Instituto estarem obrigados a constantes deslocações em serviço no território nacional e no estrangeiro, é constituído por um montante elevado (atualmente 15.000,00 €). Não só o montante é elevado, como a sazonalidade que lhe é conferida, levam a que a utilização do Cartão de Débito do IGCP, EPE com o limite de levantamento 400,00 €/ dia e 1.000,00 €/a cada três dias, não seja solução para este problema.

Neste contexto e no âmbito de uma reunião havida em março passado no IGCP, EPE, foi apresentada pelo INAC, I.P. uma proposta para resolução deste problema - a contratação de serviços a empresas de transporte de valor para que junto do IGCP, EPE procedessem ao levantamento da verba necessária e a entregassem na Tesouraria do Instituto. No entanto, o IGCP, EPE não considerou a proposta como sendo viável.

Consequentemente e em respeito pela decisão do IGCP, EPE, decidiu-se retirar do Fundo de Maneio o adiantamento de valores relativo a deslocações em serviço de elevado montante e não urgentes, passando estes valores a ser entregues aos funcionários por transferência bancária.

Contudo, tal solução importa uma alteração ao ERP Primavera (sistema informático que suporta a informação financeira no INAC, I.P.) que custará ao INAC, I.P. cerca de 3.000,00 €.

Relativamente ao Cartão de Débito do IGCP, EPE, depois de cumpridos todos os requisitos necessários, e tendo em atenção a gestão do Fundo de Maneio de 2015, o mesmo foi solicitado pelo INAC, I.P. a 11/12/2014, aguardando-se, ainda, a sua emissão (Anexo III).



Este atraso na emissão do Cartão de Débito solicitado, levou a que o Fundo de Maneio de 2015 fosse constituído pelo montante de 12.500,00 € (saldo em Caixa à data da sua constituição) em substituição dos 15.000,00 € tidos como necessários em anos anteriores.

2. Depósito de cheques bancários e numerário – O depósito direto não é possível, tendo de ser efetuado por intermediação da CGD, sendo que os procedimentos estabelecidos exigem a afetação de recursos em tempo superior ao necessário para o depósito na banca comercial (duplicação de registos de cada cheque e valor para depósito: no ERP/Tesouraria e no *homebanking*);
3. Depósito de cheques estrangeiros - O depósito direto não é possível, levando também a uma duplicação de registos e a um atraso considerável na disponibilização do valor em saldo, pois os mesmos são remetidos por Ofício ao IGCP, EPE.

Conforme exemplo que se anexa (Anexo IV), um pagamento efetuado por cheque sobre o estrangeiro teve de ser devolvido ao Cliente devido aos custos associados, situação que, por ser relativa a uma Fatura de Taxa de Segurança, constitui objetivamente uma violação da lei, conduzindo a infração contraordenacional, naturalmente, não imputável subjetivamente ao Cliente, dado que a subsunção à norma legal violada não ocorre por via de um comportamento seu (do Cliente).

4. Não aceitação de Vales de Correio – O IGCP, EPE considera que este é “*um meio de pagamento que não é considerado boa prática em termos de sistema bancário europeu*”, razão pela qual não aceita o depósito de vales do correio. Esta situação leva a que o INAC, I.P. não disponibilize aos clientes, de forma regular, este meio de pagamento, o que contraria um direito do Cliente, e ainda que, em caso de tal ocorrer (por força do exercício de um direito do cliente), é necessário que um dos membros do Conselho Diretivo se desloque a uma qualquer estação dos CTT para proceder ao seu levantamento em numerário.

Esta não é claramente uma boa prática em termos de Sistema de Controlo Interno do Instituto, nem de se enquadra no serviço de qualidade que se pretende prestar ao Cliente.



Não obstante, e visto que certamente tais situações podem ocorrer num futuro próximo, colocam-se algumas questões:

- Pode o INAC, I.P. recusar este meio de pagamento a um Cliente, e consequentemente recusar a emissão de um Certificado?
- E se deste Certificado depender a celebração ou a manutenção de um contrato de trabalho de um piloto com uma qualquer companhia aérea (ex.º Certificado Médico), ou a operação de uma aeronave (Ex.º Certificado de Navegabilidade)?
- Se sim, qual seria a fundamentação jurídica da recusa da prática do ato regulatório em causa?
- Como se justificam as consequências desta decisão do Regulador perante um seu regulado? Certamente que não seria com base numa posição do IGCP, EPE.

Ainda relativamente a esta posição do IGCP, EPE, sempre se dirá que a mesma não colhe aceitação em todos os organismos públicos, pois os vales de correio continuam a ser um meio de pagamento considerado como boa prática pelos Serviços de Segurança Social para pagamento de inúmeras pensões a seu cargo e isto porque efetivamente constituem um dos meios de pagamento legais e acessível a todos em geral.

5. Ordem de transferência para fora do espaço Euro – A realidade da despesa do INAC, I.P. importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP, EPE nesta matéria é no entanto insuficiente, pois acarreta uma carga burocrática excessiva (também nestas situações é remetido um pedido por Ofício ao IGCP, EPE).
6. Receção de transferências fora do espaço Euro – Continuam a existir situações em que os Clientes ao efetuarem os seus pagamentos para depósito direto nas contas do IGCP, EPE são confrontados com o desconhecimento, pelo sistema interbancário internacional, das contas em causa (Anexo V).

Refira-se ainda que existem transferências de e para o estrangeiro que, por terem de passar pela banca comercial para serem debitadas/ creditadas nas contas do IGCP, EPE, têm como

consequência o acréscimo de custos adicionais para o INAC, I.P. e para os seus clientes, relativos a comissões bancárias (Anexo VI).

7. Pagamento por Referência Multibanco – Ao contrário da banca comercial, continua a não existir a possibilidade de efetuar pagamentos por referência multibanco através do *homebanking*. Esta situação será solucionada após as necessárias alterações ao Sistema de Controlo Interno do INAC, I.P., consequência da adesão ao Cartão de Débito do IGCP, EPE que, conforme supra referido, ainda se aguarda.

8. Pagamentos via TPA – O Terminal de Pagamento Automático existente na tesouraria do INAC, I.P., ao contrário do proposto pelo IGCP, E.P.E., ao qual se aderiu em maio de 2014, não gerou qualquer custo, conforme se pode verificar no Quadro 1 que adiante se apresenta. Efetivamente, estima-se que a adesão ao TPA proposto pelo IGCP, EPE, onere o erário público em aproximadamente 3.500,00 €/anuais.

Ainda neste domínio, e conforme demonstrado à equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas, a proposta apresentada pelo IGCP, EPE, à qual foi este Instituto compelido a aderir, foi a menos vantajosa, pois da prospeção efetuada, nomeadamente junto da CGD, verificou-se que esta apresentou uma proposta melhor.

Do acima expresso, facilmente se conclui que nestes casos o IGCP, EPE não *“assegura aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”*

Não obstante tudo quanto se referiu anteriormente, e visto que se procedeu já à anulação das contas na banca comercial, cumprindo assim o Princípio de Unidade de Tesouraria, o Quadro 1 apresenta a evolução existente na relação com a banca, à qual se encontram subjacentes iniciativas realizadas ao longo dos últimos anos para centralizar a generalidade das operações no IGCP, EPE.



Quadro 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Serviços Utilizados (1)									
- CGD	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + C	TPA + C	TPA + C	TPA + C			
- IGCP	C + TRFn	C + TRFn	C + TRFn + PGe + APF	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB + TPA
N.º de Contas									
- CGD	4	3	3	3	3	3	3	3	1
- IGCP	3 (DGT)	3 (DGT)	3 (DGT)	4	4	5	5	3	4
Saldos (a 31/12)									
- CGD (3)	3.430.393,40 €	137.801,54 €	57.552,04 €	54.751,23 €	112.539,54 €	40.712,24 €	19.151,30 €	74.347,60 €	250,32 €
- IGCP	18.363.121,01 €	18.253.568,68 €	20.530.544,03 €	19.176.349,31 €	12.183.540,56 €	18.352.614,91 €	29.837.512,24 €	24.408.042,79 €	31.556.091,02 €
% CGD/IGCP	15,74%	0,75%	0,28%	0,28%	0,92%	0,22%	0,06%	0,30%	0,0008%
Custos TPA (2)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.297,90 €

(1) Serviços utilizados:

- RMB - Cobrança por Referência Multibanco
- TPA - Terminal de Pagamento Automático
- TRFn - Transferências Nacionais (pagamentos a fornecedores e descontos em vencimentos)
- PGe - Pagamentos para o Estrangeiro
- C - Cheques
- APF - Aplicações Financeiras

(2) Valores registados entre 15/07/2014 a 31/12/2014

(3) Após ter sido solicitado o encerramento da conta, foi creditada pela CGD na tarde do dia 31/12/2014 uma trf. no valor de 250,32 € (foi já transferido o montante para o IGCP, EPE)

Cumprimento da Lei

Da leitura do nº 1 do art.º 123º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2014, decorre que, no âmbito do Princípio de Unidade de Tesouraria, a utilização de contas fora do IGCP, E.P.E. só pode ocorrer em situações expressamente previstas na lei ou, em casos excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças:

“1 – (...)salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E. P. E.”

Conforme demonstrado no decurso do trabalho de campo desta auditoria, o INAC, I.P., consciente de que a sua situação era claramente uma situação excepcional, teve sempre a preocupação de cumprir o disposto neste artigo, desde o início, uma vez que, durante vários anos foi solicitada a dispensa da utilização exclusiva dos serviços bancários prestados pelo IGCP, EPE (Anexo VII).

No entanto, apenas a 26 de dezembro de 2013, já no decurso da auditoria desse Tribunal, através de Ofício n.º 7343/2013, de 23/12/2013, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo VIII) foi obtida resposta aos vários requerimentos apresentados, tendo então sido comunicado que o pedido efetuado não havia sido autorizado.

Nesta sequência, foram encetados os esforços necessários junto do IGCP, EPE para clarificar as necessidades existentes e as consequências que a não satisfação das mesmas provoca ao bom funcionamento do INAC, I.P., tendo tal conduzido a uma reunião nas instalações do IGCP, EPE no final de março de 2014, e diversas comunicações subsequentes por correio eletrónico, atinentes a encontrar alternativas às diversas situações colocadas. Posteriormente e por ter sido entendida a especificidade do INAC, I.P., após estas diligências veio a ser “revogado” o parecer recebido em dezembro de 2013 e autorizada a exceção de exclusividade de serviços bancários ao INAC, I.P. (conforme Anexo II).

Ora, desta posição última do IGCP, EPE decorre, claramente, que afinal o INAC, I.P. tinha razão quanto à sua situação, que substantiva e, materialmente reunia as condições legais para lhe ser concedida uma exceção, desde o início, dado que a situação material que levou a este reconhecimento em nada se alterou. Ou seja, as condições que levaram agora o IGCP, EPE a considerar a exceção sempre existiram, o que significa que o INAC, I.P. praticou os atos de gestão mais corretos e substantivamente coincidentes com a intenção do legislador ao criar a exceção.

Deste modo, não se entende como possam ser imputadas responsabilidades sancionatórias nesta matéria. Tal intenção inculca, claramente, a ideia de que prevalecem os aspetos meramente formais sobre aqueles que constituem a essência das previsões normativas (o fim último da norma é o comportamento correto, à luz do bem jurídico que a mesma visa proteger e neste caso, o INAC, I.P. garantiu sempre a salvaguarda desse bem jurídico).

Ainda de salientar que para além dos pedidos de exceção suprarreferidos, esta situação de exceção foi ao longo dos anos diligentemente justificada à Direção Geral do Orçamento (conforme exemplo no Anexo IX), bem como foram durante todos estes anos à mesma



Direção Geral reportados mensalmente os valores existentes na banca comercial, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria.

Significa isto que, e no que respeita à imputação de responsabilidades também não colhe qualquer imputação subjetiva de dolo ou negligência, o que houve foi sempre transparência.

Por tudo o acima exposto se conclui que foi sempre pretensão do INAC, I.P.:

- I. Cumprir com o estatuído na lei, tendo para tal recorrido ao pedido de exceção previsto nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e tendo sempre justificado perante quem de direito a manutenção de contas bancárias na banca comercial;
- II. Evitar o despesismo desnecessário inerente à cobrança de serviços bancários que eram prestados de forma gratuita;
- III. Assegurar o bom funcionamento da instituição, através da aplicação de práticas e procedimentos expeditos, sob a égide de um Sistema de Controlo Interno rigoroso;
- IV. Assegurar aos seus Utentes um serviço competente e de qualidade, permitindo que recorressem a todas as formas de pagamento previstas na Lei;
- V. Rentabilizar os excedentes de tesouraria existentes através do IGCP, EPE, não efetuando aplicações financeiras na banca comercial;
- VI. Decorrente dos pontos anteriores, trabalhar no melhor interesse da causa pública.

Deste modo, e tendo em conta tudo quanto se disse anteriormente e se demonstrou, em sede de auditoria, não se vislumbra nem no plano ético da gestão pública, nem no plano estritamente jurídico, como possam ser imputadas responsabilidades aos dirigentes do INAC, I.P., que sempre trataram esta questão com a maior transparência, zelo e preocupação, conforme se verificou, dado que sempre esteve na sua mente uma clara intenção de cumprir com o estatuído na Lei, preservar o erário público e prestar um serviço público competente e de qualidade aos seus Clientes/ Utentes.

Assim sendo, e, não obstante os desenvolvimentos verificados com vista ao cumprimento do Princípio de Unidade de Tesouraria, atendendo a todos os constrangimentos



anteriormente identificados e porque se mantém convicto de que esta é a melhor gestão da situação, o Conselho Diretivo decidiu voltar a solicitar a exceção para o corrente ano (Anexo X).

“7. O não cumprimento do RTE é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. ponto 3.5.1).”

Face ao que já se referiu anteriormente, entendemos não estarem verificados os pressupostos de uma imputação subjetiva, que sustente a aplicação de uma sanção desta natureza.

Acresce que, e conforme também já se referiu, materialmente, afinal o INAC, I.P. reunia as condições para se subsumir à exceção legal, tendo havido apenas uma omissão na resposta formal por parte do IGCP, EPE, durante algum tempo. E durante esse tempo, mesmo em incumprimento meramente objetivo do disposto na lei, entendeu-se pelo princípio de uma boa gestão e tendo em conta as especificidades do INAC, I.P., que se poderia manter a situação de contas na banca comercial sem que tal fosse prejudicial ou ferisse a teleologia das normas de natureza financeira. Aliás, tal comportamento dos dirigentes e gestores do INAC, I.P. veio a ser corroborado e aceite pelo IGCP, EPE no momento em que este Instituto reconhece a exceção. Ou seja, materialmente, os dirigentes e gestores em causa tiveram a sensibilidade para considerar não estar a ferir ou a violar os princípios subjacentes ao RTE. Também, por esta razão é defensável a inexistência de imputação objetiva.

“14. Contrariamente ao que se encontra refletido nos balanços de final de exercício, a dívida de instituições financeiras ao INAC, no montante de € 17.071,76, não existe (cfr. ponto 3.7.2.2);”

Conforme reconhecido no Relato da auditoria, todo o sistema de cobranças e de despesa está melhor, organizado, com procedimentos claros e tem sido cumprida escrupulosamente a lei em todos os procedimentos de cobrança de receita e de despesa. Esta melhoria substancial e significativa, verificada pelos auditores e referida de uma maneira geral em várias partes do Relato, **consubstancia o reconhecimento explícito de que os membros da gestão e os dirigentes têm feito um esforço assinalável para melhorar, corrigir os erros, e regularizar situações menos claras.**

Uma área que chegou a ser apontada como tendo ficado irrecuperável, depois dos atos de Rui Gonçalves, está agora reconhecidamente recuperada. Ora, tal não pode “passar em claro” quando se apontam responsabilidades a gestores e dirigentes, como se nada tivessem feito estes anos todos relativamente a esta situação.

Importa, por isso, também, salientar que, atenta a complexidade de todas as situações encontradas em 2008/2009, de forma inesperada, dada a dimensão e a problemática que se percecionou, que já transcendia nalgumas das suas vertentes as atribuições do INAC, I.P., o Conselho Diretivo do INAC, I.P. então em funções, **reportou, de imediato os factos às entidades externas competentes, com o objetivo de denunciar as situações que considerava extravasar as suas competências, e ainda de recolher apoio de uma equipa especializada no levantamento possível de todas as situações, com vista à sua regularização.**

Neste sentido, e por iniciativa dos membros do CD foi solicitada uma sindicância aos serviços, tendo **este processo sido uma das situações reportadas à IGOPTC – Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com o intuito de, suportado nas suas orientações e recomendações, poder ser revertido o mais rapidamente possível.**

Contudo, e **como referido por esse Tribunal, não existe uma dívida efetiva da CGD a este Instituto.** No entanto, e mais uma vez, dado o contexto existente na altura, **estes valores tinham de ser refletidos na Contabilidade Orçamental e na Contabilidade Patrimonial,** tendo-se optado pelo **registo de uma Operação de Tesouraria** que permitiria em termos da Contabilidade Orçamental registar a devolução/ pagamento da verba em causa à CGD, mantendo uma dívida em aberto, que por sua vez é refletida no POCP na conta 2684.

Em suma, com o registo efetuado, foi possível afetar a gerência do ano em termos de caixa, e simultaneamente deixar o processo em aberto **de uma forma transparente** para resolução futura, **logo que recebidas as conclusões e recomendações da IGOPTC sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data não ocorreu.**

“15. Observou-se uma deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico nas iniciativas relativas à recuperação de créditos e o sistema utilizado pelo Departamento no controlo do envio de comunicações para o exterior, a utentes/clientes com vista à recuperação de créditos, é deficiente (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Pág. 34 do Relatório

“a) Existe deficiente articulação entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o GABJUR nas iniciativas relativas à recuperação de créditos;”

Relativamente a esta conclusão, cumpre esclarecer que **existe troca de informação entre o GabJur - Gabinete Jurídico e o DRF – Departamento de Recursos Financeiros** em qualquer dos processos de comunicação de informação a Clientes gerados pelo INAC, I.P.:

- A. O procedimento de Controlo de Crédito gerado a todos os Clientes com dívidas existentes à data da sua execução;
- B. O processo de contraordenação estabelecido a Clientes pelo não pagamento atempado das dívidas relativas a Taxa de Segurança;
- C. As Certidões de Dívida remetidas no âmbito de empresas falidas ou em processo de falência.

Constata-se portanto que existe uma prática reiterada e regular cumprida entre as duas áreas, que garante a efetiva tramitação dos processos, ainda que **não exista um procedimento escrito**.

Com o objetivo de formalizar a tramitação processual existente, **estão a ser elaborados dois Procedimentos conjuntos entre o DRF e o GabJur**, que oportunamente serão remetidos a esse Tribunal, a saber:

- **Procedimento de Contraordenação a Clientes;**
- **Procedimento de Empresas Falidas ou em Processo de Falência.**



c) (...) Não há, no entanto, um registo dos ofícios expedidos. Sobretudo em situações de dívida é importante que a instituição possua a evidência de quais foram os ofícios expedidos e de quais foram os ofícios retirados;

A comunicação de créditos a Clientes é realizada por duas formas, a via postal e a via eletrónica, garantindo esta segunda forma de comunicação um histórico fiável e facilmente auditável.

A expedição da documentação via postal não é objeto de comunicação escrita à Área de Tratamento Postal, conforme é efetuado para a expedição da faturação relativa à taxa de segurança (**Anexo XIII**). Esta situação é facilmente ultrapassável, podendo o INAC, I.P. passar a adaptar este procedimento aos processos de expedição de Ofícios de Controlo de Crédito futuros.

No entanto, esta alteração de procedimentos de remessa de documentação por parte do INAC, I.P. garantirá somente a saída dos ofícios do INAC, I.P., e não a sua efetiva entrega ao visado, conforme se depreende ser intenção do Relato ora emitido, pelo que a mesma apresentará lacunas/falhas de informação por estar dependente de terceiros.

Uma possível forma de **resolução desta situação, pode passar pela remessa de cartas registadas com aviso de receção**, o que acarreta uma importante carga administrativa a todos os processos (400 registos relativos a faturação mensal e 800/900 relativos a controlo de crédito semestral). Para tal, há que ter em conta **os custos associados, bem como a alocação de recursos humanos a esta tarefa, para a qual atualmente não existe capacidade no DRF.**

Uma outra solução passaria por garantir que todas as comunicações emitidas fossem efetuadas pela via eletrónica, algo que desde já se afere como impossível.



De salientar que, no âmbito do projeto PIDDAC em curso (Projeto SAMA), pretende-se garantir que a comunicação entre os Clientes e o INAC, I.P. seja efetuada através do sítio da internet do Instituto, sendo para tal necessário a indicação de uma caixa de correio eletrónico, o que, conseqüentemente, permitirá substituir a atual comunicação via ofício pela comunicação eletrónica, alargando assim o número de visados contactados por esta via.

Neste sentido, **com o intuito de assegurar o cumprimento da recomendação** inscrita no Relatório do Tribunal de Contas:

- A. Será **alterado o procedimento de saída da documentação do DRF** aquando da realização de processos de controlo de crédito (será semelhante ao do efetuado para a faturação);
- B. Estão a ser desenvolvidas iniciativas, por recurso à mobilidade interna, para assegurar o número de trabalhadores afetos ao quadro de pessoal do DRF;
- C. Está a ser estudada, mediante análise do Quadro de Pessoal em vigor do INAC, I.P., o **aumento do número de trabalhadores afetos ao DRF**, passando de 8 para 9, **visando assim assegurar estas e outras tarefas associadas ao Controlo de Crédito**;
- D. **Implementar em 2015 o preconizado no Projeto SAMA.**

“16. Há dívidas incobráveis que permanecem contabilizadas como ativos, não procedendo o Instituto à assunção de custos face às evidências de incobrabilidade (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Conforme informação remetida a esse Tribunal relativamente a este ponto, desde maio de 2014 que está a ser desenvolvido um **trabalho de análise a toda a informação disponível relativa a empresas que foram identificadas como falidas ou em processo de falência.**

Naturalmente que, devido a grande parte da informação provir de sítios da internet, este trabalho de análise ainda **carece de validação junto de entidades credenciadas** (Autoridades Tributárias e Entidades Aeronáuticas dos países de origem), fase em que o trabalho se encontra agora, **para obter as necessárias evidências de incobrabilidade e,**

consequentemente, posterior proposta de correção das contas correntes de Clientes ao Conselho Diretivo, **por forma a assumir os correspondentes custos.**

Recorde-se que antes da reestruturação dos serviços, a informação sobre falências e outra da mesma natureza era apenas tratada pelo Departamento de Cobranças e na maior parte das vezes a este dirigida, pelo que, devido à falta de registos em arquivo em 2008, existe uma dificuldade acrescida na realização da análise que se encontra a ser realizada.

No entanto, resultante da análise até agora desenvolvida, para além do procedimento que se proporá para autorização do Conselho Diretivo, acima referido, resultará **uma informação para correção dos valores** que foram entretanto confirmados como relativos a empresas falidas **na Conta de Gerência de 2014.**

Ainda de salientar que **tanto em 2012 como em 2013**, resultantes de informação recebida na altura, **foram registados nas Contas de Gerência custos relativos a empresas falidas**, corrigindo assim os valores registados no ativo do Instituto.

“17. Observou-se a possibilidade de o GABJUR emitir guias/faturas relativas a decisões em processos de contraordenação e estas coexistirem no sistema com guias de coimas de pagamento voluntário emitidas anteriormente e relativas ao mesmo processo (cfr. ponto 3.7.2.3);”

Decorrente da análise efetuada pelo INAC, I.P. aos processos executados pelos funcionários adstritos ao GabJur neste âmbito, conclui-se que existe apenas um processo nesta situação, o qual foi corrigido 3 meses depois (processo de fevereiro, corrigido em maio).

Não obstante, com o intuito de evitar que situações semelhantes à detetada se verifiquem no futuro, **está a ser desenvolvido um procedimento** que terá como suporte um ficheiro partilhado em rede com a identificação dos processos e respetivas faturas emitidas, bem como a identificação do n.º de Cliente inscrito no ERP Primavera.

O cumprimento deste procedimento, garantirá uma correlação entre os valores apostos no ficheiro criado e existentes na conta corrente de clientes no ERP Primavera, permitindo assim uma **validação expedita das faturas** emitidas a Clientes, **evitando a coexistência de faturas relativas ao mesmo processo, bem como o consequente controlo dos processos de contraordenação em aberto.**

Por outro lado, encontra-se já criada no ERP Primavera uma funcionalidade que permite classificar as Faturas como sendo relativas a processos de contraordenação. Esta funcionalidade permitirá exportar a informação existente apenas relativa ao Gabjur, para que se processem análises comparativas das Faturas emitidas.

Mais se informa que a reanálise de processos que está a ser desenvolvida no âmbito do levantamento de informação relativa a Guias anuladas indevidamente, serve já de base ao preenchimento deste ficheiro.

“18. Em resultado da aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes efetuada em maio de 2008 e análises posteriores foi identificado o montante de € 814.176,89 de receita por cobrar entre janeiro de 2006 e abril de 2008 (cfr. pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2);”

Reitera-se que o contexto existente em 2009 levou a que as situações apuradas relativas ao montante referido nesta conclusão **ficassem sob a égide da sindicância solicitada à Tutela**, com os objetivos já anteriormente referidos.

Nestes termos, cumpre também salientar que esta “aparente espera” na resolução destes casos não pode interpretar-se como qualquer inércia, uma vez que, e à medida que lhes foi sendo possível reconstituir as situações, as mesmas foram e continuam a ser corrigidas.



Conforme decorre da análise aos pontos 3.8.2.1 e 3.8.2.2 do Relato, suportados nas Informações n.º 5/DGR/RF e 6/DGR/RF, o valor de 814.176,89 €, é decomposto da seguinte forma:

- Incorreta identificação dos montantes associados ao processo de execução fiscal instaurado à ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €;
- Não cumprimento do procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €;
- Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €;
- Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Os registos necessários à correção/ reversão dos valores acima identificados são distintos, razão pela qual se subdividirá a análise por cada uma destas parcelas:

ATA – Aerocondor Transportes Aéreos, S.A. - 39.994,96 €

O montante identificado resulta da afetação indevida de 6 Guias de Receita emitidas pelo Instituto que não estão relacionadas com o processo executivo fiscal desenvolvido pela Autoridade Tributária à ATA, S.A., conforme Quadro 2:

Quadro 2

N.º Guia	Data	Descrição	Cliente	Valor
DLE 5749	05-06-2006	Licença do Serviço de Auto-assistência e Assistência a Terceiros	ATA - Aerocondor	39.514,88 €
20/MED	02-01-2003	Inspeção Médica	Luís Manuel Santos Carvalho	124,70 €
2276/MED	28-02-2003	Inspeção Médica	Ruben Filipe S. V. Silva Vicente	112,23 €
3653/MED	01-04-2003	Inspeção Médica	Paulo José Matos O. Pinto	93,52 €
6425/MED	02-06-2003	Inspeção Médica	Luis Manuel Afonso Silva	93,52 €
DLE 3641	11-03-2004	Tx anual de Act. - Trab. Aéreo	Serávia - Serv. Aéreos, Lda	56,11 €
Total				39.994,96 €

Tendo em conta o Relato do Tribunal de Contas o Conselho Diretivo deu instruções para se proceder à reversão contabilística deste erro na Conta de Gerência de 2015, procedendo para tal à correta alocação da dívida existente entre as subcontas da conta 21, através da emissão de Notas de Débito e Notas de Crédito aos visados.

De imediato será comunicada a dívida aos Clientes beneficiados com vista à sua recuperação.

Salienta-se que, no que respeita à Guia da ATA, S.A. (Guia n.º DLE 5749), o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o pagamento desta Guia, em julho de 2009, no âmbito do Processo n.º 203/09.2TYLSB, que ainda corre termos no 2.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa (**Anexo XIV**).

Face ao que antecede, verifica-se que o INAC, I.P. tomou todas as medidas legais necessárias e possíveis com vista a acautelar a recuperação dos montantes associados às Guias em causa.

Procedimento de anulação de Guias - 756.901,03 €

A análise efetuada em 2008/2009 **centrou-se na verificação do cumprimento do procedimento existente em matéria de anulação de Guias, não incidindo na análise do processo.** Neste âmbito, foi possível apurar que o volume das Guias anuladas no sistema de faturação era desproporcionado comparativamente com os processos existentes em arquivo físico, conforme Quadro 3.

Quadro 3

Informação n.º 6/DGR/RF

Motivo	Justificativo	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	Não	58	603.683,50 €
Processo de contraordenação	Não	13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado	Não	2	277,34 €
Pagamento posterior	Não	22	3.351,51 €
Lapso	Não	6	5.266,24 €
Reposição Abatida	Não	3	112.251,59 €
Outros	Não	6	769,85 €
<i>Total</i>		110	756.901,03 €

Reitera-se que este foi também um processo relativamente ao qual se solicitou apoio e cooperação à IGOPTC, e que seria resolvido logo que fossem recebidas as conclusões e

recomendações desta sindicância sobre os procedimentos que o INAC, I.P. deveria adotar, o que até à presente data ainda não ocorreu.

Importa referir que **os valores de anulações detetados/ analisados** são relativos a Guias emitidas por atos regulatórios praticados e coimas e penalidades por contraordenações (**Outras Taxas e não Taxa de Segurança**); este facto permitirá uma correção/ reversão da conta Clientes sem a preocupação adicional dos possíveis custos que teriam sido assumidos, decorrentes da distribuição de verbas às entidades beneficiárias desta taxa.

Relativamente às Guias cujas anulações são aqui referidas, em concreto e pelo seu volume as emitidas pelo GabJur (do Quadro 3 os montantes relativos a processos impugnados ou executados e processos de contraordenação), clarifica-se que o procedimento adotado na altura originava a emissão de Guias em todas as fases dos processos de contraordenação, mesmo naquelas em que o “devedor”/arguido ainda tinha possibilidade de recorrer judicialmente da coima aplicada pelo INAC, I.P. e, **portanto, poder eventualmente nunca vir a ser um verdadeiro devedor.**

Igualmente, e tendo por referência as Guias que eram emitidas nas várias fases do processo de contraordenação, o GabJur ia solicitando ao Departamento de Cobranças (DC) a sua anulação mesmo sem a Guia ter sido paga e apenas pelo simples facto de o processo ter passado para outra fase processual por via do exercício de um direito do arguido, em sede de processo de contraordenação.

De salientar que relativamente à emissão de Faturas relativas a coimas e contraordenações, o procedimento a instituir em 2015 será o de emitir as mesmas, gerando o correspondente proveito, após decisão do Conselho Diretivo.

Em consequência deste procedimento, posteriormente, no âmbito das regularizações a efetuar no final de cada gerência, decorrente de uma análise aos resultados existentes nestes processos encetados pelo INAC, I.P., com vista a aferir quais as Faturas que geraram



cobranças efetivas, serão registadas provisões na exata percentagem dos proveitos não cobrados, pretendendo desta forma evitar oscilações consideráveis nos proveitos do INAC, I.P. e, conseqüentemente, nos seus Resultados Líquidos.

Mediante o Relato agora recebido, com o intuito de encerrar a totalidade dos processos encontrados, bem como criar um procedimento que permita de uma forma expedita tratar situações que futuramente venham a ser detetadas, estão a ser analisados os processos identificados na Informação n.º 6/DGR/RF, **sendo que da totalidade dos processos identificados (110), 106 já se encontram concluídos.**

O Quadro 4 apresenta o resumo da análise até agora efetuada (conforme **Anexo XV**):

Quadro 4

Motivo	Faturação Indevida		Procedimento	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Processo impugnado ou executado	2	550,00 €	55	603.089,00 €
Processo de contraordenação			13	31.301,00 €
Emitida guia em duplicado			2	277,34 €
Pagamento posterior			21	3.285,17 €
Lapso	2	30,83 €	3	5.201,49 €
Reposição Abatida	3	112.251,59 €		
Outros	2	451,87 €	3	280,57 €
Total	9	113.284,29 €	97	643.434,57 €
			Total Guias	106
			Valor Total	756.718,86 €

Da leitura do Anexo XV, aposta no Quadro 4, conclui-se que:

- A. O montante de 113.284,29 € é relativo a faturação incorretamente emitida, conseqüentemente **a sua anulação constitui apenas uma correção formal de uma errada emissão de documentos de dívida, pelo que não pode, de todo, considera-se ter sido lesado o erário público neste montante;**

Refira-se a título de exemplo que deste montante, 106.898,17 € correspondem à devolução de uma caução (Proc. N.º 000061/2001 - Sentença do Tribunal do Trabalho de Lisboa) que estava registada em Operações de Tesouraria na Conta de Gerência, e que foi na altura erradamente considerada como receita, razão pela qual teria de ser anulada.

B. O montante de 643.434,57 €, corresponde a faturação que foi anulada sem ter cumprido o **procedimento** existente, da qual:

a. **634.390,00 €** corresponde a Guias que, **apesar de terem sido indevidamente anuladas** pelo então Chefe do Departamento de Cobranças, **o Conselho Diretivo reclamou atempadamente o seu pagamento em Tribunal.** Destes:

i. **38.016,00 €** corresponde a **processos ganhos** pelo INAC, I.P., tendo sido a cobrança já reconhecida mediante a emissão de novas Guias nas datas de recebimento do valor em causa, decorrente das sentenças;

ii. **265.573,00 €** corresponde a **processos em que a posição do INAC, I.P. não mereceu provimento por parte do Tribunal**, pelos motivos expostos no Anexo XV, razão pela qual não se justifica a reversão de um montante que o Tribunal considerou não ser devido ao INAC, I.P.;

iii. **330.801,00 €** corresponde a **processos que ainda correm termos em juízo.**

Em relação a este montante (descrito na alínea iii), e atendendo a que as Guias constituem prova documental que os valores são devidos ao INAC, I.P., não se afigura possível, no presente momento, adotar qualquer diligência de reversão de tais documentos, dado que os originais junto aos autos é que titulam a dívida em causa ao INAC, I.P..

Relativamente a estes processos que se encontram em curso, e à semelhança do procedimento adotado nas restantes situações, entendemos que a reversão contabilística deve ocorrer consoante a decisão proferida pelo juiz em cada um dos processos em causa, e portanto, no momento em que efetivamente ocorreram; reversão será realizada mediante a emissão de uma Nota de Débito ao Cliente beneficiado com a anulação da dívida.



Mais se informa que, à medida que as sentenças sejam proferidas e transitadas em julgado, das mesmas será dado conhecimento a esse Tribunal.

- b. **9.044,57 €**, conforme se detalha no Anexo XV são relativos a Guias anuladas indevidamente, mas cujos **atos regulatórios já foram novamente faturados e cobrados.**

Neste sentido, e face ao que anteriormente se explanou e demonstrou, não se entende que seja imputada aos gestores qualquer responsabilidade reintegratória, cuja aplicação pressupõe a lesão efetiva do erário público, o que não sucedeu, *in casu*.

Guias indevidamente consideradas como pagas – 201,51 €

Das diligências que foram sendo efetuadas pelo INAC, I.P. para recuperação das verbas, designadamente os sucessivos processos de Comunicação de Créditos e de Circularização a Clientes, desenvolvidos ao longo dos últimos anos, foram arrecadados os montantes e consequentemente regularizadas as Contas Correntes dos Clientes enunciados nos pontos 2. a) (15,31 €), 2. b) (14,34 €) e 2. d) (11,95 €) da Informação n.º 6/DGR/RF.

As restantes situações serão agora revertidas contabilisticamente, através da correção das subcontas da conta 21 utilizando o método enunciado na conclusão 14), com a ressalva de que nestes casos as Faturas serão geradas aos Clientes beneficiados e as Notas de Crédito aos prejudicados.

Identificação incorreta de pagamentos – 17.079,39 €

Vide conclusão 14)

“19. A não reversão das situações referidas no ponto anterior ficou pendente da realização de um inquérito da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo sido apenas produzido um relatório preliminar, datado de 9 de março de 2009. Até ao presente, e mesmo após o conhecimento do relatório preliminar da IGOPTC, o CD do Instituto não desencadeou quaisquer procedimentos adequados à cobrança das quantias em dívida, nem efetuou qualquer pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC pelo agente direto da ação, nos termos do artigo 483.º do Código Civil (cfr. ponto e 3.8.3);”

O documento remetido ao INAC, I.P., em março de 2009, identificado pelo Tribunal de Contas como sendo um relatório preliminar da IGOPTC não é mais do que uma informação interna da equipa de inspeção ao Inspetor-geral **com uma súmula de alguns dos casos detetados pelos serviços do INAC, I.P. (Anexo XVI)**, não sendo indicativo sobre a forma de os tratar, aliás fundamento que serviu de base ao Conselho Diretivo em funções em 2009 para promover junto da Tutela um pedido de sindicância, para levantamento de irregularidades e cooperação na forma e modo de as corrigir.

Neste sentido, a emissão deste documento da IGOPTC **não serviu os intentos do INAC, I.P., na medida em que não auxiliou na resolução dos casos identificados, nem fez um levantamento exaustivo dos casos existentes. Talvez porque a tarefa se revelasse, de alguma forma, impossível com os dados (in)existentes.**

Reitera-se que, conforme exposto em resposta à Conclusão 18), o CD do Instituto desencadeou, nomeadamente junto dos Tribunais, os procedimentos adequados à cobrança da maior parte da dívida identificada, para além de ter desenvolvido outros processos de circularização de clientes, entre outros, para tentar reconstituir as situações.

Reversão/ Correção e conseqüente recuperação da dívida

A informação n.º 6/DGR/RF documentava a complexidade e a quase impossibilidade de reversão imediata e a médio prazo das situações que iam sendo detetadas dada a falta de



elementos, tanto pela inexistência de arquivo físico que permitisse documentar as situações, como pelo facto de se verificar ser esta uma prática reiterada ao longo de anos.

Neste sentido, e como anteriormente referido, atenta a dificuldade da situação, o Conselho Diretivo do INAC, I.P. em funções em 2009, manifestou a sua intenção de reportar os factos às entidades externas competentes com o objetivo de denunciar as situações que extravasavam as suas competências, designadamente as de matéria criminal, e ainda **com o objetivo de recolher apoio no levantamento possível de todas as situações e na respetiva reconstituição e regularização.**

Pretendia-se, na altura, que este apoio proporcionasse a reposição das irregularidades detetadas, de modo a salvaguardar a imagem e honorabilidade das Instituições do Estado, dada a envolvência de terceiros/ particulares, com o mínimo prejuízo quer para os Clientes do INAC, I.P. quer para o próprio Instituto. Permitir que se percecionasse para o exterior esta situação, envolvendo os clientes na reconstituição das situações, poderia levar aos resultados mais inesperados e mais nefastos. Os clientes devedores não poderiam, nem deveriam ter conhecimento do “caos” em que se encontrava a área da cobrança do INAC, I.P.

Após ter solicitado esta sindicância e de ter apresentado denúncia criminal, **foi deliberado pelo CD, aguardar pelo seu resultado**, com as conseqüentes conclusões e recomendações da equipa especializada, **para que pudesse dar início à correção/ reversão das situações**, de acordo com as orientações daquela inspeção (vide Ponto 6 da Ata n.º 8 do Conselho Diretivo de 03 de março de 2009 que se anexa - **Anexo XVII**)

Lamentavelmente, e **muito provavelmente tendo-se deparado com as mesmas dificuldades objetivamente demonstráveis, até hoje não foram comunicados a este Instituto resultados desta sindicância.**



Refira-se, contudo, que e não obstante esta decisão do CD de aguardar orientações da IGOPTC, desde 2008 que o INAC, I.P. começou a introduzir práticas e procedimentos que levassem a um efetivo controlo sobre as ações desenvolvidas sobre as contas correntes de clientes/ utentes, com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente, ainda que num contexto de sérias dificuldades internas e externas ao INAC, I.P.. A saber:

- Revisão e criação de novos procedimentos na área de faturação e controlo de crédito;
- Circularização a Clientes;
- Criação e remessa de um Formulário de Identificação de Clientes, com a solicitação do preenchimento dos seus dados;
- Análise da correspondência enviada a Clientes que é devolvida, e o seu posterior tratamento;
- Comunicação de Créditos vencidos sobre o total da dívida (mesmo a anterior a julho de 2008);
- Comunicação da Dívida Vincenda; e
- Reporte ao Conselho Diretivo das Guias de Taxa de Segurança em dívida com vista a encetar processos de contraordenação;
- Alteração do sistema informático (ERP Primavera) que agrega no mesmo sistema as áreas de contabilidade, faturação, tesouraria, património e recursos humanos.

Decorrente destes procedimentos, em consequência das respostas recebidas por parte dos clientes/ utentes, pois destes depende a informação que permite ao INAC, I.P. analisar a sua conta corrente e aferir se a mesma é fidedigna, existiram correções às contas correntes de clientes/ utentes com dívidas anteriores a julho de 2008.

No entanto, a reconstituição total àquela data, não era, de todo, possível por falta de dados e elementos fidedignos relativos a todos os factos que permitissem uma avaliação global do processo, de modo a reconstitui-lo desde o início e a repô-lo sem qualquer irregularidade.



Não pode, assim, afirmar-se que nada se fez desde aquela data, simplesmente porque tal conclusão não corresponde à verdade e é até injusta se contextualizada nas dificuldades irrefutáveis de todo este processo.

Pedido de indemnização pelos danos causados ao INAC

Relativamente a esta questão, dir-se-á que há alguma precipitação por parte dos auditores na conclusão apontada e na acusação formulada.

De facto, o CD do INAC, I.P., só teve conhecimento das primeiras situações no âmbito de uma reorganização interna, quando um outro dirigente intermédio de 2.º nível teve acesso a dados contraditórios.

Assim sendo não pode afirmar-se que as irregularidades eram de fácil deteção por todos os dirigentes de nível superior (membros do CD), desde sempre, o que não é verdade.

Efetivamente, materialmente não são os membros do CD que alimentam bases de dados, processam pagamentos e cobram e imputam receita, nem fazem verificações caso a caso destas situações.

Contudo, e logo que o “novo” dirigente nomeado se apercebeu dos indícios das irregularidades e ainda sem noção da dimensão real das mesmas (o que é compreensível e de difícil apuramento - dada a falta de registos, dados e elementos com que se deparou) comunicou ao CD da altura.

De imediato a situação foi comunicada à Tutela; foi pedida uma sindicância para apuramento das situações e orientações para solucionar as questões que iam sendo detetadas; foi instaurado um processo disciplinar ao presumível infrator; foi feita denúncia criminal (o INAC, I.P. foi agora notificado do despacho de arquivamento do DIAP, na qualidade de

denunciante, porque depois de ficar a saber deste arquivamento, informalmente, questionou o DIAP).

Toda a envolvência destes processos com vista ao apuramento da verdade dos factos, dos reais prejuízos, da identificação clara do infrator e ainda do seu grau de culpa, constituíam e constituem informação relevante para uma decisão de reparação de danos junto do responsável pelas irregularidades.

Assim, é sabido que o CD ainda está em tempo de instaurar a ação prevista no artigo 498.º do Código Civil, que, como se sabe, acompanha, em termos prescricionais, o prazo previsto para a prescrição do processo-crime, quando o facto ilícito possa constituir igualmente crime.

Assim, atento o artigo 118.º do Código penal e os indícios das infrações penais que estavam em causa, o prazo de interposição desta ação é de 10 anos.

Ora, neste caso concreto, o INAC, I.P. só teve conhecimento da avaliação penal da situação em causa, no dia 19 de dezembro de 2014, elemento relevante para determinar se autonomizaria o processo de indemnização civil ou se procederia no âmbito do processo penal ao ressarcimento dos danos em matéria civil.

Além disso importa demonstrar a culpa do autor da lesão, para efeitos indemnizatórios, fator que também contribuiu para que o INAC, I.P. aguardasse o desfecho dos vários processos.

Deste modo, não colhe, igualmente, esta acusação aos membros do anterior e atual CD.

“20. Os ilícitos ocorridos, que se traduzem na prática de atos de não arrecadação de receitas, são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, tendo ainda em conta a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, bem como responsabilidade



financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do referido diploma legal (cfr. ponto 3.8.4);”

Responsabilidade Financeira

Quanto a esta questão no Relato foi sendo formulada, ao longo dos seus vários pontos, uma acusação aos membros do CD, anterior e atual, em matéria de responsabilidade financeira, sobretudo no que concerne aos atos imputáveis ao dirigente intermédio Rui Gonçalves e à suposta inércia dos CD's em causa, que no entendimento do Relato parecem nada ter feito até hoje para solucionar as irregularidades.

Portanto, toda a responsabilidade financeira de que vêm acusados os membros do Conselho do INAC,I.P. assenta numa posição e mera opinião da equipa de auditoria e que é a de que nada fizeram para recuperar os valores ainda em dívida.

Ora, demonstrou-se com clareza que os membros dos CD's envolvidos diligenciaram no que respeita a tudo quanto estava ao seu alcance, nos momentos em que puderam atuar e da forma que puderam, o que nos conduz à conclusão de que a alegada materialidade suscetível de integrar as infrações financeiras de que vêm acusados, assenta primariamente não na violação expressa e direta de lei, mas sim nas supostas consequências de um entendimento quanto à suficiência ou insuficiência de comportamentos para recuperar verbas, o que assume, desde logo, um carácter de avaliação subjetiva demasiado forte e preponderante em matéria sancionatória e deste nível.

Assim, e desde logo, falta a ilicitude em que deve fundamentar-se a responsabilidade financeira, sem a qual não será possível ao acusador estabelecer qualquer imputabilidade objetiva concreta.

Além disso, e conforme decorre do enquadramento que regula a responsabilidade financeira, neste caso, a LOPTC, a responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, fundada

na culpa e tem ainda como pressuposto, no caso da responsabilidade reintegratória o prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado (vide artigos 59.º, n.ºs 2 a 6, 61.º, n.º 5, 64.º e 65.º n.ºs 4 e 5).

Assim, e logo aqui, há a referir que se se pretende uma acusação especificada, individual e subjetiva aos vários membros do Conselho, haveria que, e para concretizar o respetivo contraditório, expor, documentar e provar os factos que haverão de caracterizar a culpa e não apenas os que se destinam a sustentar a materialidade objetiva da ilicitude e muito menos referir apenas de forma genérica um comportamento lesivo e global, considerando-se esta avaliação suficiente para integrar a infração financeira.

De facto em matéria de responsabilidade financeira a culpa surge como um elemento do tipo objetivo e não apenas para a determinação da medida da pena e assim sendo é totalmente insuficiente para determinar a responsabilidade financeira a mera responsabilidade objetiva que se verifica pela simples evidência de uma irregularidade detetada.

Na verdade o artigo 61.º, n.º 5 da LOPTC refere a culpa como requisito da conduta irregular. Assim, não havendo culpa não há infração financeira, mesmo que se constate uma ilicitude, ou seja uma irregularidade objetiva.

Ora em parte nenhuma deste projeto de relatório há uma referência a este elemento do tipo, de modo a demonstrar o seu preenchimento e a concluir pela existência de infração financeira. Ou seja, não há uma única referência ao âmbito e circunstâncias em que as alegadas infrações financeiras decorreram, o que compromete este contraditório, nesta parte e sobretudo no que se refere às alegadas imputações individuais e subjetivas a todos os membros do Conselho Diretivo.

Assim, não se demonstrando a conduta culposa não há ilícito, pressuposto primário da infração financeira.

Para além disso, e conforme já se referiu, falta um outro elemento fundamental do tipo legal e que é o prejuízo efetivo ou dano causado ao Estado, o que se demonstrou, claramente, não existir.

Em conclusão, e conforme ficou demonstrado em todo este contraditório, não há responsabilidade financeira de nenhum dos membros do Conselho Diretivo do INAC, I.P. uma vez que:

- A) Não há materialidade suscetível de integrar a imputabilidade objetiva, não havendo, deste modo, qualquer ilícito. Não há atos de não arrecadação de receita ilegais, intencionais ou indevidos, conforme pretende sustentar a equipa de auditoria. Há é sim, vários atos de recuperação de receita;
- B) Todos os atos não praticados têm base legal perfeitamente defensável e que aqui se demonstrará, tendo sido, ao contrário, praticados todos aqueles que eram materialmente e objetivamente possíveis de praticar, não estando, ainda, esgotado este processo, de modo a gerar-se uma conclusão definitiva quanto á culpa dos “acusados”;
- C) Não ficou demonstrada conduta culposa de nenhum dos membros do Conselho Diretivo, simplesmente porque tal não era sequer possível;
- D) Este último elemento (ou a falta dele) afeta substancialmente a caracterização da ilicitude em que deve assentar o conceito de infração financeira, dado que a culpa é um dos elementos do tipo, sem o qual o seu preenchimento não se verifica;

Por tudo quanto se disse, conclui-se que **NÃO HÁ QUALQUER INFRAÇÃO FINANCEIRA** passível de gerar a correspondente responsabilidade em todo este processo, pelo menos no que se reporta à lista de responsáveis apontados.



“21. Em 2010, por falta de confiança nas contas, o CD do INAC deliberou que as receitas de taxa de segurança liquidadas em data anterior a 1 de julho de 2008 e não cobradas no prazo legal não originariam a instauração de processos de contraordenação. No final de 2012 cerca de 20% da dívida de clientes/utentes, no valor de cerca de M€ 0,9, respeitava a receita de taxa de segurança liquidada antes daquela data (cfr. ponto 3.8.5).”

Decorrente das análises efetuadas pelo DRF em 2008 e 2009, foi possível aferir um conjunto de não conformidades que levou à existência de contas correntes de clientes que não refletem os movimentos efetivamente ocorridos e, conseqüentemente à existência de saldos em conta corrente não fidedignos.

Para além deste facto, a falta de confiança nos registos existentes prendeu-se com o facto de não se ter obtido resposta a todas as comunicações enviadas. Este processo só seria possível de compreender na sua totalidade, e conseqüentemente efetuar uma análise completa ao mesmo, se todos os clientes tivessem respondido (pois destes depende informação que falta no INAC, I.P..

Ora, não sendo possível um apuramento real e fidedigno dos montantes em dívida, o Instituto deparou-se com a impossibilidade de determinar quais os clientes que efetivamente eram devedores.

Foi este o motivo que levou a Vogal responsável pela área, na altura a determinar a não instauração de processos de contraordenação e assim terá decidido em 2009 não encetar qualquer processo de contraordenação anterior a julho de 2008, até porque a instauração de tais processos sem indícios claros constitui ilícito criminal, podendo os presumíveis “devedores”, que na realidade podem não o ser, agir contra o INAC, I.P., situação que se terá querido evitar.

Existe, assim, o dever de não instaurar processos desta natureza sem se ter a certeza ou indícios muito fortes de quem seja o infrator, sob pena de tal situação consubstanciar crime.

Face ao Relato recebido do Tribunal de Contas o atual Conselho Diretivo, ainda que seguro do pouco ou nenhum efeito útil da decisão, dado o prazo decorrido e as incertezas que ainda permanecem, decidiu revogar a decisão constante no despacho n.º 03-09/VCD/RL e reportar todas as situações incumprimento e atraso de pagamento da receita de taxa de segurança faturada antes de julho de 2008 ao GABJUR, para efeito de instauração de processos de contraordenação e ou emissão de parecer quanto á utilidade desta decisão, que poderá vir a ser junto ao presente processo de auditoria, caso assim se entenda.

“22. Os relatórios e contas dos sucessivos exercícios, desde 2008, subscritos pelo CD, não fazem referência às situações indevidas de anulação de guias de receita, de assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, bem como à inspeção solicitada à tutela setorial e à falta de confiança nos dados das contas correntes de clientes/utentes até julho do ano referido (cfr. ponto 3.8.6).”

O desconhecimento da dimensão da problemática descoberta, a impossibilidade de determinar quais os clientes afetados e em que montantes o eram, impossibilitando assim a determinação da relevância material dos factos, adicionado do facto de este ser um processo pendente do resultado de uma sindicância levou a que desde 2008 fosse registado no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados o seguinte texto:

“Os saldos das contas de clientes expressam os movimentos ocorridos no exercício de 2010, adicionados dos saldos provenientes de anos anteriores, cujas respectivas contas correntes são geradas em sistema autónomo que serve de base a toda a facturação, com registo diário no sistema de suporte à Contabilidade.”

Adicionalmente foi em todos estes relatórios produzidos efetuada uma súmula das ações realizadas perante Clientes, *“com o intuito de garantir a fiabilidade da informação existente”*.



Do Relatório e Contas faz também parte o Parecer e a Certificação Legal de Contas emitidas pelo Fiscal Único que, conforme reconhecido no Conclusão n.º 23 do Relato do Tribunal de Contas, referem esta questão.

Paralelamente, foi oficiada a Tutela e o Tribunal de Contas no sentido de informar a situação que estava a ocorrer.

Em suma, pretendeu-se com o acima exposto, **dar conhecimento com total transparência a quem superintende o INAC, I.P.** da situação com a qual este Instituto se estava a deparar, não colocando de uma forma explícita no Relatório e Contas uma situação cuja materialidade se desconhecia.

Ainda de referir que, relativamente ao montante mais elevado, o das Guias anuladas sem que fosse cumprido o procedimento, conforme acima exposto, a assunção de um erro neste montante como anulação indevida de faturação, que agora se verifica como revertível e num valor bastante inferior, exposto num Relatório de Gestão colocaria em causa a imagem do Instituto perante os diversos *stake-holders*, situação que se quis defender.

“24. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2012 é favorável, com a reserva de terem sido identificadas diversas situações indevidas de anulação de guias de receita, assunção de despesas e de identificação de pagamentos de guias de receita, todas ocorridas entre janeiro de 2006 e abril de 2008, perfazendo um valor total de € 814 176,89, que originaram errada contabilização não corrigida até à presente data (cfr. ponto 3.10.2).”

Conforme suprarreferido, proceder-se-á à correção/ reversão da totalidade das situações identificadas, nos termos das respostas apresentadas às conclusões 14) e 18).

RECOMENDAÇÕES

“a) Cumprir o princípio da unidade de tesouraria recorrendo em toda a movimentação de fundos aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP;”

Vide conclusão 6).

“b) Elaborar as listas dos imóveis que integram o seu património e submetê-las a homologação pelo membro do Governo responsável pela tutela, procedendo à regularização matricial e registral de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais;”

Vide conclusão 8).

“c) Inventariar os seus imóveis nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação, 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor;”

Vide conclusão 8).

“d) Diligenciar no sentido da atualização do inventário dos bens do Instituto na preparação do balanço de abertura no âmbito do Sistema de Normalização Contabilística;”

Vide conclusão 8).



“e) Contabilizar como custos e perdas extraordinários as dívidas em que existe evidência da sua incobrabilidade;”

Vide conclusão 16).

“f) Adotar os procedimentos necessários a uma articulação adequada entre o Departamento dos Recursos Financeiros e o Gabinete Jurídico com vista à eficaz recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“g) Implementar um sistema de registo do expediente que permita ao Departamento dos Recursos Financeiros controlar a correspondência remetida aos utentes/clientes, com vista, designadamente, à recuperação de créditos;”

Vide conclusão 15).

“h) Proceder aos desenvolvimentos procedimentais que permitam ao Gabinete Jurídico o controlo dos processos de contraordenação, integrando toda a informação pertinente, eliminando a coexistência no sistema de guias de coimas de pagamento voluntário com faturas de coimas e de custas resultantes de deliberações de condenação;”

Vide conclusão 17).

“i) Efetuar as diligências pertinentes no sentido de proceder à recuperação de € 814 176,89 respeitantes às situações de anulação indevida de guias de receita e de afetação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas, anteriores a abril de 2008;”

Vide conclusão 18).

“j) Proceder à correção do balanço do Instituto relativamente à dívida de instituições financeiras ao INAC.”

Vide conclusão 14).

“k) Apurar os montantes que se encontram por pagar respeitantes a taxa de segurança vencida anteriormente a 1 de julho de 2008 e proceder à respetiva cobrança nos termos pertinentes, nomeadamente intentando os respetivos processos de contraordenação.”

Vide conclusão 21).

OUTROS TEMAS ABORDADOS NO RELATÓRIO MAS NÃO CONTEMPLADOS EM CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pág. 15 do Relatório

“Foi confirmada a existência do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1 emitida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª série, de 22 de julho de 2009. Contudo, desde a sua elaboração não se registou qualquer monitorização.”

Durante o ano em curso proceder-se-á à atualização do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas.

Pelo exposto, fica inequivocamente demonstrado pela defesa produzida pelo INAC, I.P., nenhum dos factos constantes do Relato é suscetível de subsunção a qualquer infração que impute responsabilidade financeira reintegratória, quer quanto aos elementos objetivos como subjetivos.

Lisboa, 10 de fevereiro de 2015

O Exponente,



Paulo de Andrade

Luís António Fonseca de Almeida
218 Bis, Boulevard Pereire
75017 Paris
France

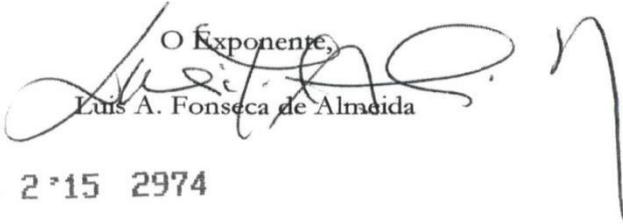
Exmo. Senhor
Digno Conselheiro Relator do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

V/ Ref.ª: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.P.)
– Gerência 2012

LUÍS ANTÓNIO FONSECA DE ALMEIDA, economista, a exercer funções de Diretor Regional da Organização da Aviação Civil Internacional / International Civil Aviation Organization (OACI/ICAO), Europa e Atlantico Norte, em Paris, tendo sido notificado do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação de 10 dias do prazo concedido, para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 9 de Fevereiro de 2015, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 18 a 20 do ponto 1.1., aos pontos 3.8. a 3.8.4., e ao quadro 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e respetiva fundamentação jurídica, reportados ao tempo em que exerceu funções de gestor público (Presidente do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira ao Exponente.

Paris, 9 de fevereiro de 2015

O Exponente,

Luís A. Fonseca de Almeida

DGTC 16 2 15 2974

João M. L. Confraria J. Silva
Rua Virgílio Correia, n.º 14, 3.ºE
1600-223 Lisboa

Exmo. Senhor
Digmo. Conselheiro Relator do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

V/ Ref.ª: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência 2012

João Manuel Lourenço Confraria Jorge e Silva, Professor Universitário, a exercer funções de Vogal do Conselho de Administração da ANACOM, tendo sido notificado do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação do prazo de 10 dias concedido, para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos do artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 09.02.2015, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 18 a 20 do ponto 1.1., dos pontos 3.8. a 3.8.4., e do quadro 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e à respetiva fundamentação jurídica, factos esses reportados ao exercício das suas de gestor público (Vice-Presidente do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira ao Exponente.

Lisboa, 9 de fevereiro de 2015

O Exponente,



João Confraria



DGTC 10 2 15 2484

Maria do Rosário Falé Lourinho

Rua José Falcão n.º 20 1.º Dto

1170-193 Lisboa

Exmo. Senhor

Digno. Conselheiro Relator do

Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61

1069 – 045 Lisboa

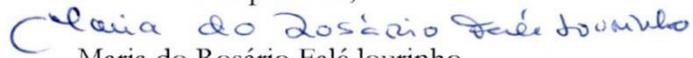
V/ Ref.ª: Proc. n.º 5/14 – Audit – DA III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.P.)
– Gerência 2012

MARIA DO ROSÁRIO FALÉ LOURINHO, gestora, a exercer funções de Diretora dos Serviços de Administração Financeira e Patrimonial, tendo sido notificada do extrato do Relato Preliminar da Auditoria nos autos acima identificados, e na sequência da prorrogação do prazo de 10 dias concedido, para pronúncia, vem muito respeitosamente informar V. Exa. que, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, adere à argumentação vertida na resposta apresentada pelo Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., em 9 de fevereiro, especificamente no que se refere aos factos constantes dos n.ºs 18 a 20 do ponto 1.1., aos pontos 3.8. a 3.8.4., e quadro 19 do anexo I do supra mencionado Relato, e respetiva fundamentação jurídica, reportados ao tempo em que exerceu funções de gestor público (Vogal do Conselho Diretivo do INAC, I.P.), considerando não existir matéria de facto e de direito, suscetível de integrar qualquer infração, que consubstancie a imputação de responsabilidade financeira à Exponente.

Lisboa, 9 de fevereiro de 2015

A Exponente,


Maria do Rosário Falé Lourinho

DGTC 11 2 15 2544

Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do Tribunal de
Contas
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Lisboa, 10 de fevereiro de 2015

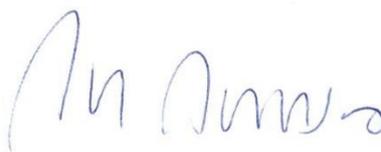
V/Ref.: Proc. N.º 5/14 – AUDIT D A III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de 2012

Em cumprimento da citação efetuada por V. Exa., na sequência de despacho do Exmº Senhor Juiz Conselheiro Relator, através do qual foi o signatário notificado do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe, junto se remete extrato do Contraditório apresentado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., que subscrevo.

Desde já se requer a V. Exa. que o mesmo seja presente ao Exmº Senhor Juiz Conselheiro Relator.

Atenciosamente,



Rui Simões Almeida

DGTC 11 2 15 2572

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

Lisboa, 10 de fevereiro de 2015

V/Ref.: Proc. N.º 5/14 – AUDIT D A III.1

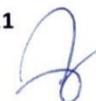
ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de 2012

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

No seguimento do ofício da Direção Geral desse Tribunal, através do qual foi o signatário notificado do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe e atenta a análise cuidada da matéria factual e jurídica constante do mesmo, apresenta-se de seguida, e respeitando a sistematização do relato preliminar, os comentários considerados como pertinentes e que permitem clarificar diversos aspetos identificados nas conclusões e recomendações.

Mais se refere que os mesmos correspondem a um extrato do Contraditório apresentado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil a esse Tribunal, que o signatário subscreve. Assim:

“6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);”



A 31/12/2014 foi encerrada a única conta existente na CGD - Caixa Geral de Depósitos (Anexo I), em observância do parecer do IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE de 03/07/2014, que exceciona o INAC, I.P. do cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria até final de 2014, remetido a este Instituto através do Ofício n.º 5369/2014, de 21/07/2014, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo II), mesmo reconhecendo os prejuízos que esta decisão trará em termos operacionais e financeiros a este Instituto, o que em termos de gestão, ainda que pública, não deixa de ser questionável.

Todavia, cumpre esclarecer os motivos pelos quais tem o INAC, I.P. mantido contas na banca comercial, e em que condição o efetuou pois, não obstante o acima exposto, e conforme adiante se detalha, **o INAC, I.P. sempre diligenciou para que, por um lado fossem mínimos os valores existentes e os serviços a que se recorreu na banca comercial, e por outro cumprir o que a Lei estatuí.**

Serviços Prestados e Saldos Existentes na CGD

No âmbito da legislação em vigor, cabe ao IGCP, E.P.E: “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”

No entanto, conforme demonstrado no decorrer dos últimos anos, facto reconhecido por esse Tribunal **e pelo próprio IGCP, EPE, embora apenas o tenha feito expressamente em 2014**, no ofício acima referido, **os meios disponibilizados pelo IGCP, EPE não permitiam, nem permitem ainda, responder a todas necessidades do INAC, I.P., nomeadamente:**

1. Impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário – A inexistência de dependências bancárias às quais se possa recorrer, leva a que não seja possível efetuar levantamentos em numerário, nomeadamente para reforços da Tesouraria.



Conforme amplamente explanado ao longo dos últimos anos, o Fundo de Maneio existente na Tesouraria, devido ao facto de os funcionários deste Instituto estarem obrigados a constantes deslocações em serviço no território nacional e no estrangeiro, é constituído por um montante elevado (atualmente 15.000,00 €). Não só o montante é elevado, como a sazonalidade que lhe é conferida, levam a que **a utilização do Cartão de Débito do IGCP, EPE** com o limite de levantamento 400,00 €/ dia e 1.000,00 €/a cada três dias, **não seja solução para este problema.**

Neste contexto e no âmbito de uma reunião havida em março passado no IGCP, EPE, **foi apresentada pelo INAC, I.P. uma proposta para resolução deste problema** - a contratação de serviços a empresas de transporte de valor para que junto do IGCP, EPE procedessem ao levantamento da verba necessária e a entregassem na Tesouraria do Instituto. No entanto, **o IGCP, EPE não considerou a proposta como sendo viável.**

Consequentemente e em respeito pela decisão do IGCP, EPE, decidiu-se retirar do Fundo de Maneio o adiantamento de valores relativo a deslocações em serviço de elevado montante e não urgentes, passando estes valores a ser entregues aos funcionários por transferência bancária.

Contudo, tal solução importa uma alteração ao ERP Primavera (sistema informático que suporta a informação financeira no INAC, I.P.) que **custará ao INAC, I.P. cerca de 3.000,00 €.**

Relativamente ao **Cartão de Débito do IGCP, EPE**, depois de cumpridos todos os requisitos necessários, e tendo em atenção a gestão do Fundo de Maneio de 2015, o mesmo **foi solicitado pelo INAC, I.P. a 11/12/2014, aguardando-se, ainda, a sua emissão (Anexo III).**



Este atraso na emissão do Cartão de Débito solicitado, levou a que o Fundo de Maneio de 2015 fosse constituído pelo montante de 12.500,00 € (saldo em Caixa à data da sua constituição) em substituição dos 15.000,00 € tidos como necessários em anos anteriores.

2. Depósito de cheques bancários e numerário – O depósito direto não é possível, tendo de ser efetuado por intermediação da CGD, sendo que os procedimentos estabelecidos exigem a afetação de recursos em tempo superior ao necessário para o depósito na banca comercial (duplicação de registos de cada cheque e valor para depósito: no ERP/Tesouraria e no *homebanking*);
3. Depósito de cheques estrangeiros - O depósito direto não é possível, levando também a uma duplicação de registos e a um **atraso considerável na disponibilização do valor em saldo**, pois os mesmos são remetidos por Ofício ao IGCP, EPE.

Conforme exemplo que se anexa (**Anexo IV**), um pagamento efetuado por cheque sobre o estrangeiro teve de ser devolvido ao Cliente devido aos custos associados, situação que, por ser relativa a uma Fatura de Taxa de Segurança, constitui objetivamente uma violação da lei, conduzindo a infração contraordenacional, naturalmente, não imputável subjetivamente ao Cliente, dado que a subsunção à norma legal violada não ocorre por via de um comportamento seu (do Cliente).

4. Não aceitação de Vales de Correio – O IGCP, EPE considera que este é **“um meio de pagamento que não é considerado boa prática em termos de sistema bancário europeu”**, razão pela qual não aceita o depósito de vales do correio. Esta situação leva a que o INAC, I.P. não disponibilize aos clientes, de forma regular, este meio de pagamento, o que contraria um direito do Cliente, e ainda que, em caso de tal ocorrer (por força do exercício de um direito do cliente), é necessário que um dos membros do **Conselho Diretivo se desloque a uma qualquer estação dos CTT para proceder ao seu levantamento em numerário.**

Esta não é claramente uma boa prática em termos de Sistema de Controlo Interno do Instituto, nem de se enquadra no serviço de qualidade que se pretende prestar ao Cliente.

Não obstante, e visto que certamente tais situações podem ocorrer num futuro próximo, colocam-se algumas questões:

- Pode o INAC, I.P. recusar este meio de pagamento a um Cliente, e consequentemente recusar a emissão de um Certificado?
- E se deste Certificado depender a celebração ou a manutenção de um contrato de trabalho de um piloto com uma qualquer companhia aérea (ex.º Certificado Médico), ou a operação de uma aeronave (Ex.º Certificado de Navegabilidade)?
- Se sim, qual seria a fundamentação jurídica da recusa da prática do ato regulatório em causa?
- **Como se justificam as consequências desta decisão do Regulador perante um seu regulado?** Certamente que não seria com base numa posição do IGCP, EPE.

Ainda relativamente a esta posição do IGCP, EPE, sempre se dirá que **a mesma não colhe aceitação em todos os organismos públicos**, pois os vales de correio continuam a ser um meio de pagamento considerado como boa prática pelos Serviços de Segurança Social para pagamento de inúmeras pensões a seu cargo e isto porque efetivamente constituem um dos meios de pagamento legais e acessível a todos em geral.

5. Ordem de transferência para fora do espaço Euro – A realidade da despesa do INAC, I.P. importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP, EPE nesta matéria é no entanto insuficiente, pois acarreta uma carga burocrática excessiva (também nestas situações é remetido um pedido por Ofício ao IGCP, EPE).



6. Receção de transferências fora do espaço Euro – Continuam a existir situações em que os Clientes ao efetuarem os seus pagamentos para depósito direto nas contas do IGCP, EPE são confrontados com o desconhecimento, pelo sistema interbancário internacional, das contas em causa (**Anexo V**).

Refira-se ainda que existem transferências de e para o estrangeiro que, por terem de passar pela banca comercial para serem debitadas/ creditadas nas contas do IGCP, EPE, têm como consequência o acréscimo de custos adicionais para o INAC, I.P. e para os seus clientes, relativos a comissões bancárias (**Anexo VI**).

7. Pagamento por Referência Multibanco – Ao contrário da banca comercial, continua a não existir a possibilidade de efetuar pagamentos por referência multibanco através do *homebanking*. Esta situação será solucionada após as necessárias alterações ao Sistema de Controlo Interno do INAC, I.P., consequência da adesão ao Cartão de Débito do IGCP, EPE que, conforme supra referido, ainda se aguarda.
8. Pagamentos via TPA – O Terminal de Pagamento Automático existente na tesouraria do INAC, I.P., ao contrário do proposto pelo IGCP, E.P.E., ao qual se aderiu em maio de 2014, não gerou qualquer custo, conforme se pode verificar no Quadro 1 que adiante se apresenta. Efetivamente, estima-se que **a adesão ao TPA proposto pelo IGCP, EPE, onere o erário público em aproximadamente 3.500,00 €/anuais.**

Ainda neste domínio, e conforme demonstrado à equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas, **a proposta apresentada pelo IGCP, EPE, à qual foi este Instituto compelido a aderir, foi a menos vantajosa**, pois da prospeção efetuada, nomeadamente junto da CGD, verificou-se que esta apresentou uma proposta melhor.

Do acima expresso, facilmente se conclui que nestes casos o IGCP, EPE não “assegura aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”

Não obstante tudo quanto se referiu anteriormente, e visto que se procedeu já à anulação das contas na banca comercial, cumprindo assim o Princípio de Unidade de Tesouraria, o Quadro 1 apresenta a evolução existente na relação com a banca, à qual se encontram subjacentes iniciativas realizadas ao longo dos últimos anos para centralizar a generalidade das operações no IGCP, EPE.

Quadro 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Serviços Utilizados (1)	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + C	TPA + C	TPA + C	TPA + C			
- CGD									
- IGCP	C + TRFn	C + TRFn	C + TRFn + PGe + APF	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB + TPA
N.º de Contas									
- CGD	4	3	3	3	3	3	3	3	1
- IGCP	3 (DGT)	3 (DGT)	3 (DGT)	4	4	5	5	3	4
Saldos (a 31/12)									
- CGD (3)	3.430.393,40 €	137.801,54 €	57.552,04 €	54.751,23 €	112.539,54 €	40.712,24 €	19.151,30 €	74.347,60 €	250,32 €
- IGCP	18.363.121,01 €	18.253.568,68 €	20.530.544,03 €	19.176.349,31 €	12.183.540,56 €	18.352.614,91 €	29.837.512,24 €	24.408.042,79 €	31.556.091,02 €
% CGD/IGCP	15,74%	0,75%	0,28%	0,28%	0,92%	0,22%	0,06%	0,30%	0,0008%
Custos TPA (2)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.297,90 €

(1) Serviços utilizados:

- RMB - Cobrança por Referência Multibanco
- TPA - Terminal de Pagamento Automático
- TRFn - Transferências Nacionais (pagamentos a fornecedores e descontos em vencimentos)
- PGe - Pagamentos para o Estrangeiro
- C - Cheques
- APF - Aplicações Financeiras

(2) Valores registados entre 15/07/2014 a 31/12/2014

(3) Após ter sido solicitado o encerramento da conta, foi creditada pela CGD na tarde do dia 31/12/2014 uma trf. no valor de 250,32 € (foi já transferido o montante para o IGCP, EPE)

Cumprimento da Lei

Da leitura do nº 1 do art.º 123º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2014, decorre que, no âmbito do Princípio de Unidade de Tesouraria, a utilização de contas fora do IGCP, E.P.E. só pode ocorrer em situações expressamente previstas na lei ou, em casos excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças:

“1 – (...)salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E. P. E.”

Conforme demonstrado no decurso do trabalho de campo desta auditoria, o INAC, I.P., consciente de que a sua situação era claramente uma situação excecional, teve sempre a preocupação de cumprir o disposto neste artigo, desde o início, uma vez que, **durante vários anos foi solicitada a dispensa da utilização exclusiva dos serviços bancários prestados pelo IGCP, EPE (Anexo VII).**

No entanto, **apenas a 26 de dezembro de 2013**, já no decurso da auditoria desse Tribunal, através de Ofício n.º 7343/2013, de 23/12/2013, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro **(Anexo VIII) foi obtida resposta aos vários requerimentos apresentados**, tendo então sido comunicado que **o pedido efetuado não havia sido autorizado.**

Nesta sequência, foram encetados os esforços necessários junto do IGCP, EPE para clarificar as necessidades existentes e as consequências que a não satisfação das mesmas provoca ao bom funcionamento do INAC, I.P., tendo tal conduzido a uma reunião nas instalações do IGCP, EPE no final de março de 2014, e diversas comunicações subseqüentes por correio eletrónico, atinentes a encontrar alternativas às diversas situações colocadas. Posteriormente e por ter sido entendida a especificidade do INAC, I.P., **após estas diligências veio a ser “revogado” o parecer recebido em dezembro de 2013 e autorizada a exceção de exclusividade de serviços bancários ao INAC, I.P. (conforme Anexo II).**

Ora, desta posição última do IGCP, EPE decorre, claramente, que afinal o INAC, I.P. tinha razão quanto à sua situação, que substantiva e, materialmente reunia as condições legais para lhe ser concedida uma exceção, desde o início, dado que a situação material que levou a este reconhecimento em nada se alterou. Ou seja, as condições que levaram agora o IGCP, EPE a considerar a exceção sempre existiram, o que significa que o INAC, I.P. praticou os atos de gestão mais corretos e substantivamente coincidentes com a intenção do legislador ao criar a exceção.



Deste modo, não se entende como possam ser imputadas responsabilidades sancionatórias nesta matéria. Tal intenção inculca, claramente, a ideia de que prevalecem os aspetos meramente formais sobre aqueles que constituem a essência das previsões normativas (o fim último da norma é o comportamento correto, à luz do bem jurídico que a mesma visa proteger e neste caso, o INAC, I.P. garantiu sempre a salvaguarda desse bem jurídico).

Ainda de salientar que para além dos pedidos de exceção suprarreferidos, **esta situação de exceção foi ao longo dos anos diligentemente justificada à Direção Geral do Orçamento** (conforme exemplo no **Anexo IX**), bem como foram durante todos estes anos à mesma Direção Geral **reportados mensalmente os valores existentes na banca comercial**, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria.

Significa isto que, e no que respeita à imputação de responsabilidades também não colhe qualquer imputação subjetiva de dolo ou negligência, o que houve foi sempre transparência.

Por tudo o acima exposto se concluí que **foi sempre pretensão do INAC, I.P.:**

- I. **Cumprir com o estatuído na lei**, tendo para tal recorrido ao pedido de exceção previsto nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e tendo sempre justificado perante quem de direito a manutenção de contas bancárias na banca comercial;
- II. **Evitar o despesismo desnecessário** inerente à cobrança de serviços bancários que eram prestados de forma gratuita;
- III. **Assegurar o bom funcionamento da instituição**, através da aplicação de práticas e procedimentos expeditos, sob a égide de um Sistema de Controlo Interno rigoroso;
- IV. **Assegurar aos seus Utentes um serviço competente e de qualidade**, permitindo que recorressem a todas as formas de pagamento previstas na Lei;
- V. Rentabilizar os excedentes de tesouraria existentes através do IGCP, EPE, **não efetuando aplicações financeiras na banca comercial**;



VI. Decorrente dos pontos anteriores, **trabalhar no melhor interesse da causa pública.**

Deste modo, e tendo em conta tudo quanto se disse anteriormente e se demonstrou, em sede de auditoria, **não se vislumbra nem no plano ético da gestão pública, nem no plano estritamente jurídico, como possam ser imputadas responsabilidades aos dirigentes do INAC, I.P., que sempre trataram esta questão com a maior transparência, zelo e preocupação, conforme se verificou, dado que sempre esteve na sua mente uma clara intenção de cumprir com o estatuído na Lei, preservar o erário público e prestar um serviço público competente e de qualidade aos seus Clientes/ Utentes.**

Assim sendo, e, não obstante os desenvolvimentos verificados com vista ao cumprimento do Princípio de Unidade de Tesouraria, atendendo a todos os constrangimentos anteriormente identificados e porque se mantém convicto de que esta é a melhor gestão da situação, **o Conselho Diretivo decidiu voltar a solicitar a exceção para o corrente ano (Anexo X).**

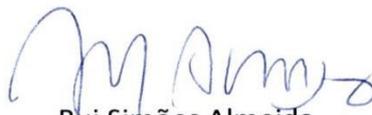
“7. O não cumprimento do RTE é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. ponto 3.5.1).”

Face ao que já se referiu anteriormente, entendemos não estarem verificados os pressupostos de uma imputação subjetiva, que sustente a aplicação de uma sanção desta natureza.

Acresce que, e conforme também já se referiu, materialmente, **afinal o INAC, I.P. reunia as condições para se subsumir à exceção legal**, tendo havido apenas uma omissão na resposta formal por parte do IGCP, EPE, durante algum tempo. E durante esse tempo, mesmo em incumprimento meramente objetivo do disposto na lei,

entendeu-se pelo princípio de uma boa gestão e tendo em conta as especificidades do INAC, I.P., que se poderia manter a situação de contas na banca comercial sem que tal fosse prejudicial ou ferisse a teleologia das normas de natureza financeira. Aliás, tal comportamento dos dirigentes e gestores do INAC, I.P. veio a ser corroborado e aceite pelo IGCP, EPE no momento em que este Instituto reconhece a exceção. Ou seja, materialmente, os dirigentes e gestores em causa tiveram a sensibilidade para considerar não estar a ferir ou a violar os princípios subjacentes ao RTE. Também, por esta razão é defensável a inexistência de imputação objetiva.

Atenciosamente,



Rui Simões Almeida

Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do Tribunal de
Contas
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Lisboa, 09 de fevereiro de 2015

V/Ref.: Proc. N.º 5/14 – AUDIT D A III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de 2012

Em cumprimento da citação efetuada por V. Exa., na sequência de despacho do Exmº Senhor Juiz Conselheiro Relator, através do qual foi o signatário notificado do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe, junto se remete extrato do Contraditório apresentado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., que subscrevo.

Desde já se requer a V. Exa. que o mesmo seja presente ao Exmº Senhor Juiz Conselheiro Relator.

Cumprimentos,


Jorge Castanho



DGTC 10 2'15 2491

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

Lisboa, 09 de fevereiro de 2015

V/Ref.: Proc. N.º 5/14 – AUDIT D A III.1

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de 2012

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

No seguimento do ofício da Direção Geral desse Tribunal, através do qual foi o signatário notificado do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe e atenta a análise cuidada da matéria factual e jurídica constante do mesmo, apresenta-se de seguida, e respeitando a sistematização do relato preliminar, os comentários considerados como pertinentes e que permitem clarificar diversos aspetos identificados nas conclusões e recomendações.

Mais se refere que os mesmos correspondem a um extrato do Contraditório apresentado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil a Esse Tribunal, que o signatário subscreve. Assim:

“6. Em 2012 o Instituto movimentou três contas na banca comercial e cinco no IGCP, não tendo cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2);”

A 31/12/2014 foi encerrada a única conta existente na CGD - Caixa Geral de Depósitos (Anexo I), em observância do parecer do IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE de 03/07/2014, que exceciona o INAC, I.P. do cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria até final de 2014, remetido a este Instituto através do Ofício n.º 5369/2014, de 21/07/2014, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro (Anexo II), mesmo reconhecendo os prejuízos que esta decisão trará em termos operacionais e financeiros a este Instituto, o que em termos de gestão, ainda que pública, não deixa de ser questionável.

Todavia, cumpre esclarecer os motivos pelos quais tem o INAC, I.P. mantido contas na banca comercial, e em que condição o efetuou pois, não obstante o acima exposto, e conforme adiante se detalha, **o INAC, I.P. sempre diligenciou para que, por um lado fossem mínimos os valores existentes e os serviços a que se recorreu na banca comercial, e por outro cumprir o que a Lei estatuí.**

Serviços Prestados e Saldos Existentes na CGD

No âmbito da legislação em vigor, cabe ao IGCP, E.P.E: *“...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”*

No entanto, conforme demonstrado no decorrer dos últimos anos, facto reconhecido por esse Tribunal e **pelo próprio IGCP, EPE, embora apenas o tenha feito expressamente em 2014**, no ofício acima referido, **os meios disponibilizados pelo IGCP, EPE não permitiam, nem permitem ainda, responder a todas necessidades do INAC, I.P., nomeadamente:**

1. Impossibilidade de efetuar levantamentos em numerário – A inexistência de dependências bancárias às quais se possa recorrer, leva a que não seja possível efetuar levantamentos em numerário, nomeadamente para reforços da Tesouraria.

Conforme amplamente explanado ao longo dos últimos anos, o Fundo de Maneio existente na Tesouraria, devido ao facto de os funcionários deste Instituto estarem obrigados a constantes deslocações em serviço no território nacional e no estrangeiro, é constituído por um montante elevado (atualmente 15.000,00 €). Não só o montante é elevado, como a sazonalidade que lhe é conferida, levam a que **a utilização do Cartão de Débito do IGCP, EPE** com o limite de levantamento 400,00 €/ dia e 1.000,00 €/a cada três dias, **não seja solução para este problema.**

Neste contexto e no âmbito de uma reunião havida em março passado no IGCP, EPE, **foi apresentada pelo INAC, I.P. uma proposta para resolução deste problema** - a contratação de serviços a empresas de transporte de valor para que junto do IGCP, EPE procedessem ao levantamento da verba necessária e a entregassem na Tesouraria do Instituto. No entanto, **o IGCP, EPE não considerou a proposta como sendo viável.**

Consequentemente e em respeito pela decisão do IGCP, EPE, decidiu-se retirar do Fundo de Maneio o adiantamento de valores relativo a deslocações em serviço de elevado montante e não urgentes, passando estes valores a ser entregues aos funcionários por transferência bancária.

Contudo, tal solução importa uma alteração ao ERP Primavera (sistema informático que suporta a informação financeira no INAC, I.P.) que **custará ao INAC, I.P. cerca de 3.000,00 €.**

Relativamente ao **Cartão de Débito do IGCP, EPE**, depois de cumpridos todos os requisitos necessários, e tendo em atenção a gestão do Fundo de Maneio de 2015, o mesmo **foi solicitado pelo INAC, I.P. a 11/12/2014, aguardando-se, ainda, a sua emissão (Anexo III).**

Esta **não é claramente uma boa prática em termos de Sistema de Controlo Interno** do Instituto, **nem de se enquadra no serviço de qualidade que se pretende prestar ao Cliente.**

Não obstante, e visto que certamente tais situações podem ocorrer num futuro próximo, colocam-se algumas questões:

- Pode o INAC, I.P. recusar este meio de pagamento a um Cliente, e consequentemente recusar a emissão de um Certificado?
- E se deste Certificado depender a celebração ou a manutenção de um contrato de trabalho de um piloto com uma qualquer companhia aérea (ex.º Certificado Médico), ou a operação de uma aeronave (Ex.º Certificado de Navegabilidade)?
- Se sim, qual seria a fundamentação jurídica da recusa da prática do ato regulatório em causa?
- **Como se justificam as consequências desta decisão do Regulador perante um seu regulado?** Certamente que não seria com base numa posição do IGCP, EPE.

Ainda relativamente a esta posição do IGCP, EPE, sempre se dirá que **a mesma não colhe aceitação em todos os organismos públicos**, pois os vales de correio continuam a ser um meio de pagamento considerado como boa prática pelos Serviços de Segurança Social para pagamento de inúmeras pensões a seu cargo e isto porque efetivamente constituem um dos meios de pagamento legais e acessível a todos em geral.

5. Ordem de transferência para fora do espaço Euro – A realidade da despesa do INAC, I.P. importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP, EPE nesta matéria é no entanto insuficiente, pois acarreta uma carga burocrática excessiva (também nestas situações é remetido um pedido por Ofício ao IGCP, EPE).

6. Receção de transferências fora do espaço Euro – Continuam a existir situações em que os Clientes ao efetuarem os seus pagamentos para depósito direto nas contas do IGCP, EPE são confrontados com o desconhecimento, pelo sistema interbancário internacional, das contas em causa (**Anexo V**).

Refira-se ainda que existem transferências de e para o estrangeiro que, por terem de passar pela banca comercial para serem debitadas/ creditadas nas contas do IGCP, EPE, têm como consequência o acréscimo de custos adicionais para o INAC, I.P. e para os seus clientes, relativos a comissões bancárias (**Anexo VI**).

7. Pagamento por Referência Multibanco – Ao contrário da banca comercial, continua a não existir a possibilidade de efetuar pagamentos por referência multibanco através do *homebanking*. Esta situação será solucionada após as necessárias alterações ao Sistema de Controlo Interno do INAC, I.P., consequência da adesão ao Cartão de Débito do IGCP, EPE que, conforme supra referido, ainda se aguarda.
8. Pagamentos via TPA – O Terminal de Pagamento Automático existente na tesouraria do INAC, I.P., ao contrário do proposto pelo IGCP, E.P.E., ao qual se aderiu em maio de 2014, não gerou qualquer custo, conforme se pode verificar no Quadro 1 que adiante se apresenta. Efetivamente, estima-se que **a adesão ao TPA proposto pelo IGCP, EPE, onere o erário público em aproximadamente 3.500,00 €/anuais.**

Ainda neste domínio, e conforme demonstrado à equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas, **a proposta apresentada pelo IGCP, EPE, à qual foi este Instituto compelido a aderir, foi a menos vantajosa**, pois da prospeção efetuada, nomeadamente junto da CGD, verificou-se que esta apresentou uma proposta melhor.

Do acima expresso, facilmente se concluí que nestes casos o IGCP, EPE não “assegura aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”

Não obstante tudo quanto se referiu anteriormente, e visto que se procedeu já à anulação das contas na banca comercial, cumprindo assim o Princípio de Unidade de Tesouraria, o Quadro 1 apresenta a evolução existente na relação com a banca, à qual se encontram subjacentes iniciativas realizadas ao longo dos últimos anos para centralizar a generalidade das operações no IGCP, EPE.

Quadro 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Serviços Utilizados (1)	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + PGe + C	TPA + TRFn + C	TPA + C	TPA + C	TPA + C			
- CGD									
- IGCP	C + TRFn	C + TRFn	C + TRFn + PGe + APF	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB	C + TRFn + PGe + APF + RMB + TPA
N.º de Contas									
- CGD	4	3	3	3	3	3	3	3	1
- IGCP	3 (DGT)	3 (DGT)	3 (DGT)	4	4	5	5	3	4
Saldos (a 31/12)									
- CGD (3)	3.430.393,40 €	137.801,54 €	57.552,04 €	54.751,23 €	112.539,54 €	40.712,24 €	19.151,30 €	74.347,60 €	250,32 €
- IGCP	18.363.121,01 €	18.253.568,68 €	20.530.544,03 €	19.176.349,31 €	12.183.540,56 €	18.352.614,91 €	29.837.512,24 €	24.408.042,79 €	31.556.091,02 €
% CGD/IGCP	15,74%	0,75%	0,28%	0,28%	0,92%	0,22%	0,06%	0,30%	0,0008%
Custos TPA (2)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.297,90 €

(1) Serviços utilizados:

- RMB - Cobrança por Referência Multibanco
- TPA - Terminal de Pagamento Automático
- TRFn - Transferências Nacionais (pagamentos a fornecedores e descontos em vencimentos)
- PGe - Pagamentos para o Estrangeiro
- C - Cheques
- APF - Aplicações Financeiras

(2) Valores registados entre 15/07/2014 a 31/12/2014

(3) Após ter sido solicitado o encerramento da conta, foi creditada pela CGD na tarde do dia 31/12/2014 uma trf. no valor de 250,32 € (foi já transferido o montante para o IGCP, EPE)

Cumprimento da Lei

Da leitura do nº 1 do art.º 123º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento de Estado para 2014, decorre que, no âmbito do Princípio de Unidade de Tesouraria, a utilização de contas fora do IGCP, E.P.E. só pode ocorrer em situações expressamente previstas na lei ou, em casos excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças:

“1 – (...)salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E. P. E.”

Conforme demonstrado no decurso do trabalho de campo desta auditoria, o INAC, I.P., consciente de que a sua situação era claramente uma situação excecional, teve sempre a preocupação de cumprir o disposto neste artigo, desde o início, uma vez que, **durante vários anos foi solicitada a dispensa da utilização exclusiva dos serviços bancários prestados pelo IGCP, EPE (Anexo VII).**

No entanto, **apenas a 26 de dezembro de 2013**, já no decurso da auditoria desse Tribunal, através de Ofício n.º 7343/2013, de 23/12/2013, do Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro **(Anexo VIII) foi obtida resposta aos vários requerimentos apresentados**, tendo então sido comunicado que **o pedido efetuado não havia sido autorizado.**

Nesta sequência, foram encetados os esforços necessários junto do IGCP, EPE para clarificar as necessidades existentes e as consequências que a não satisfação das mesmas provoca ao bom funcionamento do INAC, I.P., tendo tal conduzido a uma reunião nas instalações do IGCP, EPE no final de março de 2014, e diversas comunicações subsequentes por correio eletrónico, atinentes a encontrar alternativas às diversas situações colocadas. Posteriormente e por ter sido entendida a especificidade do INAC, I.P., após estas diligências veio a ser “revogado” o parecer recebido em dezembro de 2013 e autorizada a exceção de exclusividade de serviços bancários ao INAC, I.P. (conforme Anexo II).

Ora, desta posição última do IGCP, EPE decorre, claramente, que afinal o INAC, I.P. tinha razão quanto à sua situação, que substantiva e, materialmente reunia as condições legais para lhe ser concedida uma exceção, desde o início, dado que a situação material que levou a este reconhecimento em nada se alterou. Ou seja, as condições que levaram agora o IGCP, EPE a considerar a exceção sempre existiram, o que significa que o INAC, I.P. praticou os atos de gestão mais corretos e substantivamente coincidentes com a intenção do legislador ao criar a exceção.

Deste modo, não se entende como possam ser imputadas responsabilidades sancionatórias nesta matéria. Tal intenção inculca, claramente, a ideia de que prevalecem os aspetos meramente formais sobre aqueles que constituem a essência das previsões normativas (o fim último da norma é o comportamento correto, à luz do bem jurídico que a mesma visa proteger e neste caso, o INAC, I.P. garantiu sempre a salvaguarda desse bem jurídico).

Ainda de salientar que para além dos pedidos de exceção suprarreferidos, **esta situação de exceção foi ao longo dos anos diligentemente justificada à Direção Geral do Orçamento** (conforme exemplo no **Anexo IX**), bem como foram durante todos estes anos à mesma Direção Geral **reportados mensalmente os valores existentes na banca comercial**, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria.

Significa isto que, e no que respeita à imputação de responsabilidades também não colhe qualquer imputação subjetiva de dolo ou negligência, o que houve foi sempre transparência.

Por tudo o acima exposto se concluí que **foi sempre pretensão do INAC, I.P.:**

- I. **Cumprir com o estatuído na lei**, tendo para tal recorrido ao pedido de exceção previsto nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e tendo sempre justificado perante quem de direito a manutenção de contas bancárias na banca comercial;
- II. **Evitar o despesismo desnecessário** inerente à cobrança de serviços bancários que eram prestados de forma gratuita;
- III. **Assegurar o bom funcionamento da instituição**, através da aplicação de práticas e procedimentos expeditos, sob a égide de um Sistema de Controlo Interno rigoroso;
- IV. **Assegurar aos seus Utentes um serviço competente e de qualidade**, permitindo que recorressem a todas as formas de pagamento previstas na Lei;
- V. Rentabilizar os excedentes de tesouraria existentes através do IGCP, EPE, **não efetuando aplicações financeiras na banca comercial**;

VI. Decorrente dos pontos anteriores, **trabalhar no melhor interesse da causa pública.**

Deste modo, e tendo em conta tudo quanto se disse anteriormente e se demonstrou, em sede de auditoria, **não se vislumbra nem no plano ético da gestão pública, nem no plano estritamente jurídico, como possam ser imputadas responsabilidades aos dirigentes do INAC, I.P., que sempre trataram esta questão com a maior transparência, zelo e preocupação, conforme se verificou, dado que sempre esteve na sua mente uma clara intenção de cumprir com o estatuído na Lei, preservar o erário público e prestar um serviço público competente e de qualidade aos seus Clientes/ Utentes.**

Assim sendo, e, não obstante os desenvolvimentos verificados com vista ao cumprimento do Princípio de Unidade de Tesouraria, atendendo a todos os constrangimentos anteriormente identificados e porque se mantém convicto de que esta é a melhor gestão da situação, **o Conselho Diretivo decidiu voltar a solicitar a exceção para o corrente ano (Anexo X).**

“7. O não cumprimento do RTE é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (cfr. ponto 3.5.1).”

Face ao que já se referiu anteriormente, entendemos não estarem verificados os pressupostos de uma imputação subjetiva, que sustente a aplicação de uma sanção desta natureza.

Acresce que, e conforme também já se referiu, materialmente, **afinal o INAC, I.P. reunia as condições para se subsumir à exceção legal**, tendo havido apenas uma omissão na resposta formal por parte do IGCP, EPE, durante algum tempo. E durante esse tempo, mesmo em incumprimento meramente objetivo do disposto na lei,

entendeu-se pelo princípio de uma boa gestão e tendo em conta as especificidades do INAC, I.P., que se poderia manter a situação de contas na banca comercial sem que tal fosse prejudicial ou ferisse a teleologia das normas de natureza financeira. Aliás, tal comportamento dos dirigentes e gestores do INAC, I.P. veio a ser corroborado e aceite pelo IGCP, EPE no momento em que este Instituto reconhece a exceção. Ou seja, materialmente, os dirigentes e gestores em causa tiveram a sensibilidade para considerar não estar a ferir ou a violar os princípios subjacentes ao RTE. Também, por esta razão é defensável a inexistência de imputação objetiva.

Cumprimentos,



Jorge Castanho

+351 213519526

Tribunal De Contas

Direcção Geral

Processo n.º 5/14 – Audit DA III.1

Exmo. Senhor

Julz Conselheiro Relator

Rui Manuel Lanção Gonçalves, visado no âmbito do processo supra identificado tendo sido notificado do “*extracto do relato da auditoria referida em epígrafe*”, nos termos conjugados dos artigos 13.º, 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem em conformidade exercer o

DIREITO AO CONTRADITÓRIO

o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Considerações preliminares

1. Foi com particular surpresa que o ora visado recebeu a notificação a que dá presentemente resposta, não só porque nela se lhe imputam factos **que nunca praticou e, muito menos, com dolo eventual** como se lhe atribul.
2. Mas, também, porque a imputação realizada assenta em conclusões que, além de infundadas, extravasam, em muito, o normal e regular âmbito de uma auditoria financeira.
3. Auditoria que, ressalva-se, tanto quanto foi possível apurar, **não se encontra instruída de todos os elementos disponíveis e indispensáveis à tomada de uma decisão esclarecida, rigorosa e verdadeira**, como o visado espera.
4. Ora, tanto quanto foi possível apurar, não constam dos autos, nomeadamente, (1) a **resposta à nota de culpa** apresentada pelo visado no processo disciplinar contra si instaurado no INAC, (2) o **Recurso Tutelar** deduzido junto do membro

+351 213519526

do Governo competente, (3) o despacho de deferimento parcial proferido pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas.

5. Apesar disso, afirma-se, de modo categórico e peremptório, no relato de auditoria a que o visado teve acesso, este foi responsável por prejuízos causados ao INAC que ultrapassam os 814.000,00 € - vide conclusões constantes do ponto 3.8.4 Responsabilidade Financeira, constante de fls. 11 e 12 do Relato.
6. O que ainda se estranha mais, porque o visado **nunca foi, em momento anterior ao presente, questionado** (informal ou formalmente) ou sequer convocado para prestar pessoal e presencialmente qualquer esclarecimento sobre o assunto.
7. Qualquer juízo acusatório, como o vertido na auditoria ou no Relato parcial notificado, sempre deveria pressupor a prévia audição do "visado", o que não aconteceu.
8. Audição a que o visado, imediatamente anuiria fazendo questão de esclarecer o Tribunal até à exaustão, para que não subsistissem quaisquer dúvidas relativamente à sua conduta, ao seu *modus operandi*, ao modo como sempre procurou proactivamente, com zelo e determinação, honrar os seus compromissos e julgou tê-lo feito.
9. De resto, não pode o visado deixar de manifestar particular estranheza em relação à forma como a sua actuação tem vindo a ser investigada e analisada noutras sedes: disciplinar e criminal.
10. E isto porque apesar de o Visado ser o principal interessado no esclarecimento dos factos, tal possibilidade tem-lhe sido vedada.

Vejamos como.

+351 213519526

II – QUESTÃO PRÉVIA: DA INSUFICIÊNCIA DA NOTIFICAÇÃO REALIZADA NA PESSOA DO VISADO – DA VIOLAÇÃO DO DIREITO DE DEFESA;

11. O Visado vê-se confrontado apenas com um excerto do relatório da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas.

12. Assim se observa pois apenas lhe foi notificado um simples **“EXTRACTO DO RELATO”**, **“1.1. – Conclusões (...)”**, apenas lhe tendo sido comunicado os factos constantes dos artigos 18 a 20, da secção **“Não arrecadação de receitas”**.

13. São omitidos os demais artigos e, em face de **“(...)”** e retomada a sistemática do relatório no ponto **“3.8. – Não arrecadação de receitas e não realização de processos de contradordenação”** (vide, quanto a todos, a página 3, do relatório, sublinhado e negrito nossos).

14. Mais: atente-se que é a própria equipa de Auditores a fazer referência expressa à secção 3.7.2.2, **sem que, todavia, essa tenha sido comunicada:**

*“Em maio de 2007, após a CGD ter creditado por lapso, uma conta bancária do INAC, em cerca de m€17, essa disponibilidade foi afectada indevidamente à cobrança de diversas guias de taxas de segurança em dívida, **conforme já referido no ponto 3.7.2.2”***

(vide página 3, do relatório, negrito e sublinhado nossos)

15. A selecção consciente e cirúrgica da factualidade em causa volta a verificar-se num segmento de importância fundamental para o exercício do contraditório – como *infra* será demonstrado –, na secção **“3.8.4 – Responsabilidade financeira”**, em concreto, na página 12 do **excerto** do relatório.

+351 213519526

16. **O Visado não pode, naturalmente, pronunciar-se sobre factos que não foram sequer trazidos ao seu conhecimento.**
17. Ao invés, a sua conclusão resulta objectivamente do elemento “(…)” (*vide página 12, do relatório, negrito e sublinhado nossos*).
18. Ou seja, existe facticidade em causa que não foi notificada ao Visado.
19. O mesmo se observando quando ao Anexo I, nas páginas 13 e 15 do Relatório.
20. Constatam-se que as omissões elencadas possuem um crescente grau de relevância para o exercício do direito de defesa do Visado, na medida em que, das últimas, patentes da análise das páginas 13 e 15, conclui que existem outras **“Eventuais Infracções financeiras”** (*vide página 12, do relatório, negrito nosso*) que não foram comunicadas ao Visado.
21. Repare-se que, em face da presente auditoria, não se avalia exclusivamente a responsabilidade do Visado, mas também a de:
 - **Luís António Fonseca de Almeida**, Presidente do Conselho Directivo, entre 1 de Janeiro de 2009 e 3 de Janeiro de 2011;
 - **João Manuel Lourenço Confraria Jorge e Silva**, Vice-Presidente do Conselho Directivo, entre 1 de Janeiro de 2009 e 21 de Novembro de 2011;
 - **Maria do Rosário Faié Lourinho**, Vogal entre 1 de Janeiro de 2009 e 21 de Novembro de 2011;
 - **Luís Miguel Pereira Trindade dos Santos**, Presidente do Conselho Directivo, desde 22 de Novembro de 2011;
 - **Paulo Alexandre Ramos de Figueiredo Soares**, Vogal do Conselho Directivo, entre 22 de Novembro de 2011 e 1 de Janeiro de 2012 e Vice-Presidente do Conselho Directivo até 17 de Agosto de 2014; e

+351 213519526

– **Paulo Jorge Marcelino Baptista de Andrade**, Vogal do Conselho Directivo, desde 22 de Novembro de 2011.

22. Não é possível afirmar que o que não foi comunicado não tem qualquer relevância para o Visado.

23. **Na verdade, não é à equipa de Auditoria que cabe emitir semelhante juízo.**

24. Fazê-lo implica coartar, de forma apriorística e que esperemos que não seja irreversível, o direito de defesa do Visado, que não tem, **manifestamente**, um conhecimento integral da factualidade em causa.

25. **A haver lugar a uma qualquer tragem da matéria de facto, ela não pode ser feita por quem lhe imputa responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.**

26. Sobretudo quando a postura do Visado é a de tudo esclarecer e explicar e, com verdade, mesmo que essa préjudique os outros visados.

27. **Poder-se-ia dizer que o vício que se invoca podia ser sanado com a consulta dos autos. Contudo, ainda que tal consulta tenha existido, a eles não tiveram acesso os mandatários do ora visado.**

28. De facto a Mandatária do Visado dirigiu-se, em várias ocasiões – a última, acompanhada pelo próprio visado – às instalações do Tribunal de Contas, de modo a poder aceder à integralidade dos autos.

29. **Embora tivesse podido aceder à quase integralidade dos autos, não lhe foi concedido acesso total.**

+351 213519526

30. Desta forma, infelizmente nem os esforços dos Mandatários do Visado bastaram para que esta invalidade fosse suprida, Inédita allás, porque claramente restritiva do direito legal de consulta que assiste aos visados.
31. Importa sublinhar que é, nesta sede, imputada factuallidade abstractamente reconduzível à responsabilização financeira reintegratória, prevista nos artigos 59.º e seguintes, para os efeitos do disposto nos artigos 65.º e seguintes, ambos da Lei n.º 97/97, de 26 de Agosto, alterada pela última vez pela Lei n.º 2/2012, de 2 de Janeiro, *vulgo* Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
32. Assim sendo, é-lhe aplicável, por força do n.º 10, do artigo 32.º, da Constituição da República Portuguesa, todas as garantias de defesa do processo criminal.
33. Como tal, desde já se refere que a interpretação da norma constante do artigo 13.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de não caber ao Visado a selecção do conteúdo da matéria de facto e de direito que julga ser relevante para o exercício do seu direito ao contraditório, padece de inconstitucionalidade material, por violar o disposto no artigo 32.º, n.º 1, da Constituição.
34. É em face da descrita limitação, que o Visado procurará, na medida do possível, exercer o seu direito de defesa.

III – DO PROCESSO DISCIPLINAR INSTAURADO CONTRA O VISADO PELO INAC

35. O ora visado tudo fez, desde que tomou conhecimento do processo disciplinar contra si instaurado, **para que a sua conduta fosse escrutinada até ao mais ínfimo pormenor e que fosse apurada toda a verdade!**
36. Para demonstrá-lo bastará analisar todo o procedimento disciplinar instaurado, nomeadamente a defesa apresentada em resposta à Nota de culpa.

+351 213519526

De facto,

37. Logo que foi confrontado com a Nota de Culpa deduzida o visado constituiu mandatário para o auxiliar a descrever minuciosamente as suas funções, procedimentos e actuação concreta.
38. E, sempre almejando a descoberta da verdade, deduziu uma **resposta à Nota de culpa** extensa, porque procurou ser o mais pormenorizado e rigoroso possível.
39. Articulado que **ora dá por integralmente reproduzida dada a relevância para a boa decisão dos presentes autos – e que faz parte integrante da presente defesa, para todos os devidos efeitos legais - escusando-se o visado a transcrevê-la por motivos de economia processual – Documento n.º 1 que se junta.**
40. Ora naquela defesa o visado formulou um requerimento probatório que julgou bastante para demonstrar a inexistência de qualquer conduta minimamente reprovável.
41. No entanto, de forma inesperada - e infundada - o INAC indeferiu as diligências de prova requeridas pelo visado.
42. Tendo este reagido, tempestivamente, deduzindo Recurso Tutelar para o **Senhor Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas – Documento n.º 2 que se junta.**
43. O qual veio a ser julgado parcialmente procedente **Documento n.º 3 que se junta.**
44. Ora, após a notificação do despacho de deferimento proferido, **não mais foi o**

+351 213519526

visado notificado no âmbito do referido procedimento disciplinar.

45. Nem do resultado das diligências realizadas, nem das decisões subsequentemente nele tomadas.
46. Veja-se que foi apenas através da consulta dos presentes autos, em finais de 2014, que o visado ficou a saber que o processo disciplinar contra si instaurado havia sido declarado extinto por prescrição.
47. O que nos reconduz a uma actuação absolutamente ilegal do INAC, já que era obrigatória a notificação do visado e do seu mandatário da decisão final proferida no âmbito do procedimento disciplinar.
48. Ora, o visado não aceita a extinção, por prescrição, do procedimento disciplinar contra si instaurado de ânimo leve.
49. Ao visado nenhum interesse assiste na extinção na secretaria de um processo em que se discute a sua putativa responsabilidade, o que aliás fá-lo sentir-se impotente e revoltado.
50. Muito menos quando nesse processo se lhe imputam factos tão graves como os descritos na acusação disciplinar, reprimidos no relatório de auditoria a que presentemente se dá resposta e que foram igualmente apreciados em procedimento criminal.
51. Crê o visado que caso lhe tivesse sido concedida hipótese de comprovar o que alegou na resposta à Nota de Culpa teria conseguido demonstrar a inexistência de qualquer tipo de responsabilidade da sua parte.
52. E provavelmente evitar a instauração dos presentes autos.
53. Ao invés, persiste no ar um juízo de culpa silencioso, ou pelo menos de dúvida

+351 213519526

em relação à conduta do visado, presunção proibida no direito sancionatório, que o visado há muito pretendia afastar da sua pessoa e que nunca lhe foi dada, verdadeira oportunidade, de lidar.

54. Pelo que se o procedimento disciplinar instaurado contra o visado prescreveu tal não se deveu à conduta do visado, então arguido, que mais não fez do que exercer o seu direito de defesa, como aliás foi doutamente reconhecido pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto.

55. Certo é que o visado e o seu mandatário – o signatário - continuam a aguardar a notificação do resultado das diligências probatórias requeridas, bem como do despacho que veio determinar a extinção do procedimento disciplinar por prescrição.

56. Certo é que o desfecho ocorrido revela, tão só, **a falta de interesse do INAC no apuramento da verdade dos factos, o que prejudicou o visado!**

57. É que se ao infractor é conveniente a extinção, **por mera prescrição**, do procedimento que o julga.

58. **Ao cumpridor a ausência de uma decisão expressa que o absolve persegue-o: é o caso do visado.**

IV – DO PROCEDIMENTO CRIMINAL INSTAURADO.

59. Até ter obtido acesso parcial aos presentes autos, **o visado desconhecia por completo ter sido instaurado procedimento criminal** para averiguar da sua pretensa responsabilidade criminal.

60. Com esse fito foi instaurado o processo crime n.º NUIPC 1520/09.7DLSB, que correu seus termos pela 9.ª Secção do DIAP – Lisboa, cujo arquivamento veio a ocorrer em 2014.

+351 213519526

61. Com a diligência que lhes incumbe, o signatário e o visado foram prontamente consultar aqueles autos de processo crime tendo podido constatar que foram escassas para não dizer exíguas as diligências probatórias realizadas.
62. Por razão que se desconhece a Polícia Judiciária esteve meses/anos sem realizar qualquer diligência probatória, o que mereceu reparo escrito, registado nos autos, da titular da acção Penal, ou seja Sr.^a Procuradora do Ministério Público.
63. O visado nunca foi ouvido como testemunha, nem foi constituído arguido ou ouvido nessa qualidade.
64. Significa isto que, uma vez mais, sem ouvir o Visado, o procedimento extinguiu-se com a prolação de um despacho de arquivamento.
65. Mais uma vez, muito incomoda o visado que sobre a sua conduta se tenham pronunciado (ainda que promovendo o arquivamento) sem que lhe tenha sido, sequer, conferida a oportunidade de prestar declarações sobre os factos.
66. **O referido Arquivamento não é uma absolvição, pelo que também ele faz perdurar um juízo de culpa ou de dúvida sobre a conduta do visado que o prejudica e que este nada pode fazer para afastar.**

V - DA PRETENZA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO VISADO

67. Discutindo-se nos presentes autos a eventual responsabilidade financeira do visado, propõe-se este demonstrar perante o **Tribunal de Contas a Inexistência de qualquer responsabilidade minimamente imputável.**
68. De resto e se dúvidas houvesse em relação à total transparência e Interesse do visado no apuramento dos factos, para dissipá-las bastaria analisar o

+351 213519526

requerimento probatório apresentado em sede de defesa no âmbito do processo disciplinar, para dissipá-las.

69. Se alguém quer apurar a verdade é o ora visado!

70. **O visado nunca temeu o resultado das aludidas diligências**, bem sabendo que só a sua realização permitiria afastar, derradeladamente, o juízo acusatório que sobre si recaiu e que agora, novamente, de forma infundada, parece pretender acalher-se.

Em suma,

71. O visado não foge das diligências probatórias, encoraja-as, pois só elas podem demonstrar a sua ausência de responsabilidade.

72. **E outra não será agora a sua conduta**, uma vez que nos presente autos, se questiona, uma vez mais, a sua dignidade e honra profissionais.

73. São discutidos, novamente, no presente procedimento os mesmos factos objecto de apreciação disciplinar e criminal, ainda que analisados sob lupa diversa.

74. O visado não aceita que a sua reputação, bom nome, zelo e dedicação pelo exercício da sua profissão sejam gratuitamente postos em causa, até porque não é esse o sentido da prova documental recolhida nos autos.

75. **De resto não pode esvaziar-se de responsabilidades a unidade funcional do Departamento Jurídico do INAC**, que pré-existia ao visado e que estava bem a par do **ESTADO** em que se encontram as cobranças .

+351 213519526

76. Departamento Jurídico cujos elementos, tanto quanto se sabe, nunca foram ouvidos em qualquer tipo de procedimento e, salvo o devido respeito, importava ouvir.

77. Pelo que ao Invés de focalizar-se a atenção no visado, deverão procurar-se os verdadeiros responsáveis pelo *status quo* em que se encontra o INAC.

Mas vamos por partes.

VI - DA INACÇÃO DO CONSELHO DIRECTIVO DO INAC: ANTES E DEPOIS DAS CONCLUSÕES DA AUDITORIA PROMOVIDA PELA PRICEWATERHOUSECOOPERS

78. Já em Janeiro de 2004, eram conhecidas as fragilidades da organização do Instituto Nacional da Aviação Civil pelo seu Conselho Directivo.

"O INAC por forma a avaliar a eficiência e eficácia do seu processo de emissão e cobrança da taxa de segurança, solicitou à PricewaterhouseCoopers a realização de uma "Auditoria ao Sistema de Cobrança de Taxa de Segurança", com o objectivo de:

- *identificar as principais deficiências e fragilidades existentes;*
- *obter um conjunto de recomendações de melhoria, baseadas em acções a adoptar para colmatar as oportunidades de melhoria encontradas."*

*(vide Documento 5 que Junta –
página 20)*

79. Mais, e de forma flagrante: é a PriceWaterhouseCoopers que conclui que a débil orgânica se devia mesmo ao quadro normativo aplicável, isto é, ao **legislador**, em concreto, ao Decreto-Lei n.º 102/91 e Despacho n.º 278/99:

"Como principais impactos temos os seguintes:

- *menor receita arrecada, pelo INAC, e*
- *conduzir à liquidação de receitas não correctas"*

+351 213519526

(vide Documento 4 que junta –
página 20)

80. A auditoria então realizada permite demonstrar que o Conselho Directivo e o Conselho de Administração do INAC tinham já conhecimento de parte das dificuldades no âmbito do processo de cobrança realizado pelo Departamento de Cobranças.

81. E que, em face disso, optaram por se eximir das suas funções, nada promovendo ou determinando, pois só a eles competia tomar iniciativas que alterassem o *status quo*.

82. Em especial, cabia ao Presidente do Conselho Directivo do INAC, pelo menos, a comunicação à tutela das referidas dificuldades que impossibilitavam um eficaz exercício das atribuições do INAC.

83. Ainda assim, nada foi feito, até, pelo menos, Agosto de 2009, o que sinceramente se nos apresenta como incompreensível, sobretudo tendo em consideração os alertas dados pelo visado.

84. Nem o facto de a referida auditoria ter custado aos cofres do INAC 11,700.08€ (vide Documento 5 que se junta) incentivou o Conselho Directivo a algo fazer.

85. Estranho é que, somente depois de decorrido cinco anos, ou seja em 2009, o Conselho Directivo tenha “agido”.

86. Contudo ao invés de promover diligências de alteração da sistemática existente, procurou tão só arranjar um *bode expiatório*, instaurando processo disciplinar contra o visado.

87. Verificamos, pois, que a inacção, até Agosto de 2009 do Conselho Directivo, lhe é exclusivamente imputável.

+351 213519526

88. É certo que, em face do decurso do prazo prescricional – na medida em que decorreram já mais de dez anos sobre a auditoria realizada pela Pricewaterhousecoopers, nos termos do artigo 70.º, n.º 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – o relatório da auditoria referido não releva para efeitos de atribuição de responsabilidade financeira.

89. Porém, isso não significa que não possa (ou não deva) ser valorado para efeitos de *modus operandi* do Conselho Directivo do INAC.

90. Pelo que o mesmo deverá ser ponderado como meio probatório pleno nessa perspectiva.

Vejamos.

VII – DA MANIFESTA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA DO VISADO

91. Remete-se a este respeito e, em primeira linha, para Defesa apresentada em sede de procedimento disciplinar, por via da qual julga o visado ter demonstrado a inexistência de responsabilidade pelos factos que injusta e indevidamente se lhe imputam.

92. Não obstante, e porque nesta sede se baseiam as imputações feita ao visado no relatório de auditoria realizado cumpre, também quanto a ele tecer algumas considerações.

93. Desde logo nos parece evidente o *venire contra factum proprium* em que o mesmo incorre.

94. Pois se por um lado se conclui que os elementos instruídos são insuficientes para apurar a totalidade dos factos, com o rigor necessário, não deixa o mesmo

+351 213519526

relatório, contraditoriamente, de formular juízos sobre factualidade que desconhece, ou relativamente à qual não tem e não pode ter certezas.

95. Veja-se que o referido relatório refere-se a:

"€814.176,89 de receita por cobrar entre Janeiro de 2006 e abril de 2008"

(vide Conclusão 18, página 3, do excerto do relatório.)

96. Contudo não se compreende como apura tal valor na medida em que o próprio Relatório Final da Inspeção Geral das Obras Públicas, transportes e Telecomunicações apenas tomou em consideração o ano de 2007.

97. Não se compreende, ainda, como pode a Equipa de Auditoria afirmar o diminuto grau de fiabilidade da informação, colocada à sua disposição para elaboração da Auditoria, e depois imputar factualidade com uma alegada certeza, configurando o Visado como responsável financeiro:

"Este facto integra um conjunto de situações que foram identificadas após uma aferição dos valores constantes das contas correntes dos clientes/utentes, realizada no seguimento de uma reestruturação orgânica do Instituto, em fevereiro de 2008, e os seus resultados vieram colocar em causa a fiabilidade da informação constante das contas correntes de clientes/utentes"

(vide página 3, último parágrafo, do excerto do relatório)

Ainda assim, para que dúvidas não restem sobre a conduta do ora visado, cumpre esclarecê-las:

- i. Da quantia indevidamente creditada pela Caixa Geral de Depósitos e afectação indevida de disponibilidades à cobrança de receitas

+351 213519526

98. A Equipa de Auditoria começa por referir:

“Em maio de 2007, após a CGD ter creditado, por lapso, uma conta bancária do INAC, em cerca de m€17, essa disponibilidade foi afectada indevidamente à cobrança de diversas guias de taxa de segurança em dívida”

(vide página 3, parágrafo penúltimo, do excerto do relatório)

99. Mas, abstém-se de retirar a consequência lógica que se impunha: **questionar o motivo pelo qual a Caixa Geral de Depósitos, a Instituição financeira do sector público, procedeu a um crédito indevido a um Instituto público.**

100. Aliás, cumpre referir que, já na defesa apresentada em resposta à nota de culpa proferida em sede de processo disciplinar – onde o mesmo facto era indevidamente imputado ao Visado, nos artigos 50.º a 57.º da mesma – tinha o Visado esclarecido a relevância desse crédito, nomeadamente nos artigos 358.º a 363.º da resposta que apresentou (*vide Documento 1*).

101. Referindo que não era a primeira vez que facto semelhante se verificava, na história das relações financeiras entre a Caixa Geral de Depósitos e o Instituto Nacional de Aviação Civil.

102. Como é possível que, já em 1999, a CGD tenha creditado a conta bancária do INAC em 4.294,30€?

103. Existiu então procedimento disciplinar contra quem quer que fosse?

104. Ainda assim, sempre se dirá que, a ter havido utilização do capital creditado, esta apenas demonstra as dificuldades associadas a um correcto exercício da cobrança da taxa de segurança, como *infra* se demonstrará.

105. Dificuldades que não eram imputáveis ao ora visado que tudo fez ao seu alcance para resolvê-las.

+351 213519526

106. De facto, o Visado, em face da Informação que lhe era submetida pelas entidades aeroportuárias, nomeadamente quanto à empresa de aviação civil e número de passageiros, emitia guias para que as referidas empresas de aviação civil procedessem ao pagamento da mencionada taxa.
107. O que significa, antes de mais, que o Visado em mais nenhuma informação poderia basear-se do que as fornecidas pelas entidades de gestão aeroportuária portuguesas.
108. O visado não tinha, pura e simplesmente, elementos bastantes e mais não podia fazer.
109. Note-se que, já no relatório elaborado pela Pricewaterhousecoopers, em 2004, se tinha alertado o Conselho Directivo do INAC para as dificuldades, ao nível da cobrança da taxa de segurança, que das informações fornecidas poderiam resultar:

“Em conformidade com o objectivo e âmbito do presente trabalho, cremos que as principais oportunidades de melhoria a implementar no Sistema de Cobrança de Taxa são no seu essencial as seguintes:

- **Responsabilização das entidades aeroportuárias pelo exacto e total envio de Informação (todos os formulários de tráfego e dos correspondentes registos de movimentos de aeronaves e passajelros em fichelro), tal como a informação enviada às Entidades Aeroportuárias (via formulário de tráfego) pelos operadores.**
- *Obtenção de Informação das entidades de navegação aérea (NAV), por forma a verificar a totalidade do registo dos voos realizados em território nacional*
- *realização de auditorias periódicas e regulares (externas ou Internas), à Informação relatada pelas entidades aeroportuárias, como garante deste processo de relato de informação”*

+351 213519526

(vide página 9 do Relatório de Auditoria da PWC, negrito e sublinhado nossos)

"Não existe no INAC ou a um nível específico do departamento de Cobrança, uma função especializada e independente, com o objectivo de avaliar de modo regular o processo de emissão e cobrança de taxas de segurança, nomeadamente a informação gerada nas entidades externas ao INAC."

(vide página 15 do Relatório de Auditoria da PWC)

"A situação identificada origina uma maior dificuldade em:

- assegurar que as políticas e procedimentos adoptados ou a adoptar no processo de emissão e cobrança de taxas de segurança são os mais adequados e que estes defendem os interesses do INAC;*
- identificar a informação não correcta reportada, e possível perda de receitas;*
- assegurar uma adequada eficiência e eficácia das actividades desenvolvidas."*

(vide página 16 do Relatório de Auditoria da PWC)

110. Assim, demonstra-se a ausência de responsabilidade do visado pela emissão de guias de taxa de segurança que tomavam por referência – a única referência possível – as informações então fornecidas pelas entidades de gestão aeroportuárias.
111. Não só o Visado emitia guias, mas verificava também a situação de (in)cumprimento por parte das empresas de aviação civil.
112. Para o efeito, tinha de verificar quais as quantias creditadas à ordem do INAC.

+351 213519526

113. Sucede, contudo, que o Visado se deparava com dificuldades de grande ordem para exercer essa competência: **é que não era possível identificar o ordenante da transferencial**
114. Perante essa limitação, a que era alheio, vla-se na contingência de proceder ao cruzamento de dados, pois não havia outra forma de trabalhar.
115. Vla-se, pois, forçado a apurar, uma a uma, as quantias referidas em cada uma das guias de taxa de segurança emitidas, por comparação com as quantias creditadas.
116. A isto se somando o facto de a quantia creditada não ser idêntica à quantia objecto de notificação.
117. Imagine-se, agora, o rol infindável de transferências que era necessário analisar, nos termos descritos.
118. Acresce que, como bem se sabe, nos aeroportos portugueses, verifica-se **tráfego aéreo de empresas de aviação civil à escala mundial.**
119. O que implica o funcionamento do sistema financeiro igualmente à escala mundial e o conseqüente pagamento de taxas associadas à movimentação do capital.
120. Com vista ao cabal esclarecimento e para que dúvidas não restem, tome-se por exemplo o funcionamento de uma transferência bancária interna, entre diferentes bancos.
121. O ordenante da transferência suporta, em regra, o pagamento de certa quantia a título de taxas.
122. O mesmo sucede nas transferências à escala mundial.

+351 213519526

123. Por conseguinte, podendo apenas realzar o confronto de tais transferências com quantias referidas em guias de taxa de segurança, o Visado apenas podia concluir que esse crédito era devido, pelo que procedeu à liquidação, dando como regularizada a situação financeira, das múltiplas empresas de aviação civil perante o INAC.

124. Quando se apercebia da ausência de confirmação dos dados que julgava serem relativos ao pagamento de quantias relativas a empresas específicas, procedia à anulação das guias, para que pudesse regularizar a situação verificada.

125. A isto acresce o facto de, num específico período, ter o registo do pagamento das transferências sido feito como se de cheques se tratassem, o que, por causas que lhe são totalmente alheias, veio ainda perturbar mais o processo de cobrança da taxa de segurança.

126. Nada mais era exigível, nem mais o Visado podia ter felto, em face da quantia creditada indevidamente pela CGD.

127. Assim como com todas as quantias creditadas por todas as empresas de aviação civil.

128. Esta conclusão encontra apoio no Relatório de auditoria elaborado, em Janeiro de 2004, pela Pricewaterhousecoopers, em que, já aí, se alertava o Conselho Directivo para as dificuldades que resultavam de um quadro legislativo obtuso:

"Em conformidade com o objectivo e âmbito do presente trabalho, cremos que as principais oportunidades de melhoria a implementar no Sistema de Cobrança de Taxa são no seu essencial as seguintes:

- **Reformulação do actual enquadramento legal, nomeadamente com a introdução da aplicação de colmas ou penalizações às entidades aeroportuárias e operadores para o não cumprimento de relato**

+351 213519526

adequado de informação ou de procedimentos, que mereçam confiança razoável ao INAC. Neste particular prevendo a exigência de atestado de conformidade do ambiente de controlo Interno por uma terceira entidade, de idoneidade reconhecida.”

(vide página 9 do Relatório de Auditoria da PWC, negrito e sublinhado nossos)

129. Em face das deficiências registadas no quadro legal, e tal como tinha já afirmado em sede de defesa apresentada à nota de culpa, **o Visado chegou a propor uma alteração legislativa, que apenas poderia ter sido proposta em face do conhecimento profundo detido sobre o sector da regulação da aviação civil e as suas profundas falhas.**

130. Não pode pois confundir-se uma responsabilidade imputável ao sistema e ao procedimento legalmente tipificado com a responsabilidade do visado. São coisas completamente distintas, não tendo o visado deixado de alertar o Conselho directivo do INAC dos problemas existentes à data.

131. Assim:

“Dentro da actuação proactiva do Arguido no sentido de eliminar os erros registados, por vez muito difíceis de detectar, foi propor como solução dos problemas indicadas, uma alteração legislativa.

Foi então por este sugerido que em vez de o INAC facturar directamente às companhias, deveria facturá-la às entidades gestoras aeroportuárias (EGA).

Assim, as EGA passariam a cobrar directamente ao comandante da aeronave - como fazem com as suas taxas - o valor da taxa de segurança

+351 213519526

garantindo 100% do valor sem custos administrativos (postais, expediente, cambio, despesas bancárias, etc.).

Ao INAC incumbiria apenas fiscalizar o trabalho realizado pelas EGA, ou seja, verificar se o número de passageiros embarcado conferia com o do formulário de tráfego, promovendo a cobrança atempada de tais taxas.

Como desvantagem teríamos a repercussão imediata nas reivindicações das EGA a nível de um incremento da percentagem da distribuição da taxa de segurança para realizar este trabalho (o que podia e pode não compensar financeiramente).

Tal poderia igualmente implicar a retenção imediata, pelas EGA, da percentagem a que teriam direito na sequência da distribuição devida da taxa de segurança.

Tal procedimento poderia, contudo, comprometer gravemente a saúde financeira do INAC, uma vez que devendo a distribuição dos montantes após a cobrança ocorrer em três meses, tal significaria o abdicar de um fundo de maneio muito interessante para a sua gestão corrente do instituto.”

(Vide páginas 49 e 50 da defesa apresentada)

132. Tudo fez o visado para dar cumprimento às obrigações a que estava adstrito indo mais além.
133. E fê-lo pelo sentido de serviço, e pela proactividade que lhe é característica.
134. De facto, quando confrontado com liquidações indevidas de dívidas de específicas empresas de aviação, procedeu à anulação da liquidação e emissão de nova guia.

+351 213519526

135. Consequentemente se esclarece que o Visado também tudo fez, ao seu alcance, para promover a correcta cobrança de taxas de segurança.

136. Logo, ao Visado não pode ser imputado:

"b) Após a circularização a todos os clientes/utentes em maio de 2008 foi, em novembro desse ano, enviado um ofício a cada um dos devedores, comunicando o valor da respectiva dívida. Constatou-se existirem diversas guias de receita cuja má identificação da cobrança originou que o pagamento fosse afeto a outros clientes/utentes, mantendo-se as guias daqueles em dívida."

(vide página 8, parágrafo terceiro, do excerto do Relatório de Auditoria)

137. Não correspondendo, assim, à verdade o afirmado na Informação n.º 6/DGR/RF, na qual se baseou a Equipa de Auditoria do Tribunal de Contas:

"Em conclusão a informação volta a referir as anulações indevidas de guias de receita, o registo indevido de cobranças, o reconhecimento indevido de taxa de segurança cobrada e a assunção indevida de despesas"

(vide página 89 parágrafo terceiro, do excerto do Relatório de Auditoria)

II. Quanto ao processo de execução fiscal à Companhia D

138. O excerto do relatório de Auditoria do Tribunal de Contas parece imputar as dificuldades associadas ao processo de execução fiscal, no qual era executada a companhia D, conforme consta da Informação n.º 5/DGR/RF, de 29 de Janeiro de 2009, conforme resulta da secção **3.8.2.1. – Informação n.º 5/DGR/RF, de 29 de Janeiro de 2009.**

+351 213519526

139. Importa, em primeiro lugar, referir que não se compreende o motivo pelo qual não foi imputada responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória **ao Dirigente do Departamento Jurídico do INAC.**
140. De facto, era ao Dirigente do Departamento Jurídico do INAC então em funções **a Dr.ª Ilda Guedelha**, a quem cabia a promoção de processos de execução fiscal.
141. Ao Visado apenas cabia informar, com base no procedimento anteriormente descrito, da situação de cumprimento ou de incumprimento das diversas empresas de aviação civil.
142. **Não lhe cabia promover pela demanda jurisdicional dessas, em sede de processo de execução, e muito já fazia para além do que lhe era exigível.**
143. De resto, tudo fez para advertir, como lhe competia, quer os serviços jurídicos quer o Conselho Consultivo de tudo quanto já se referiu.

III. **Da responsabilidade do Presidente do Conselho Consultivo do INAC, superior hierárquico do Visado**

144. Tendo em conta a argumentação acima expendida, cumpre, desde já, referir que à Equipa de Auditoria do Tribunal de Contas não assiste razão, quando se baseia no conteúdo de um email enviado pelo Responsável do Departamento de Recursos Financeiros, em 26 de Setembro de 2014 para imputar responsabilidades ao visado:

"Quanto às anulações, embora o volume de guias de receita anuladas entre 2006 e abril de 2008 fosse elevado, este era dificilmente percecionado por responsáveis fora do DC pelos seguintes motivos:

(...)

+351 213519526

- *Quanto à aplicação "Taxas", onde figuravam as anulações "(...) até à reestruturação orgânica Interna do INAC, I.P., este tipo de acesso não estava disponível para consulta aos responsáveis fora do DC (...)"*

(vide página 5, parágrafos quarto a sexto, do excerto do relatório de auditoria do Tribunal de Contas)

145. A afirmação em questão é inaceitável porquanto pressupõe que ao conselho Directivo não assistia – como de facto assistia - o exercício das funções de controlo e fiscalização.
146. Pelo que se torna falacioso discutir o acesso informático ou físico à informação em detrimento do poder de análise, fiscalização e controlo que a tudo acede, precisamente para sindicar o trabalho realizado e verificar a sua regularidade.
147. Uma afirmação como a precedente é, pois, ousadamente desresponsabilizadora.
148. Aliás, se houvesse o mínimo Interesse por parte dos membros do Conselho Directivo, bastaria dirigir uma ordem ao Visado para que lhes fossem apresentadas as anulações operadas e respectiva razão de ser.

Significa isto que

149. Os membros do Conselho Directivo do INAC podiam ter exercido os seus poderes de fiscalização e optaram, deliberada e conscientemente, por furtar-se a esse cumprimento, o que não pode deixar de ser objecto de censura pelo Tribunal de Contas.

II – MATÉRIA DE DIREITO

Impugnada a concreta factualidade, analisemos o direito aplicável:

150. Um juízo de responsabilidade implica vários pressupostos: o facto, a ilicitude, a culpa e o dano.
151. Em face do *supra* exposto, ainda que haja, *in casu*, ilicitude, o que apenas se admite por cautela de patrocínio, **não se pode afirmar que o Visado actuou com culpa, muito menos, com dolo eventual.**
152. O dolo eventual implica uma actuação premeditada, dirigida à concretização de certo fim, actuando o agente de forma conscientemente violadora da lei para, através dessa actuação, atingir certo resultado tido como possível pelo agente do facto, conformando-se com ele.
153. Ora o visado não só nunca se conformou como procurou evitar qualquer resultado danoso ou lesivo para o INAC.
154. A existência de dolo foi já discutida em sede de processo crime, sendo que, no despacho de arquivamento que veio a ser proferido, se concluiu:

“Quanto ao dinheiro usado para pagar guias de terceiros, é manifesto que tal actuação não tem carácter doloso, que não houve intenção de beneficiar algumas companhias em detrimento de outras. É manifesto que o denunciado assim procedeu por questões de organização logística de contas, pois era impossível saber quem devia e quanto, optando-se por liquidar então o passivo mais antigo, e mesmo de companhias falidas.”

(vide fls. 374 dos autos, ou seja, página 8 do Despacho de Arquivamento; negrito e sublinhado nossos)

+351 213519526

155. Como já reconheceu o Ministério Público, o Visado não tem dolo. Agiu da forma que melhor sabia, ultrapassando em larga medida o zelo que era exigido a um Chefe médio de um Departamento de Cobranças de qualquer entidade reguladora.
156. Nunca negou a existência de falhas no sistema de cobrança. De contrário, para elas alertou os seus superiores hierárquicos, nomeadamente o Presidente do Conselho Directivo do INAC.
157. Essas foram mesmo reconhecidas pela Senhora Inspectora Principal, Dr.ª Marla Helena Fragoso, por duas vezes inquirida, no âmbito do processo crime, que, assim, reconhece a ausência de responsabilidade do ora Visado, na medida em que sabia quais as limitações que o Visado enfrentava:

"Competia a Rui Gonçalves, enquanto chefe do Departamento de Cobranças, no período de Março de 2003 a inícios de 2008, inserir estes dados no sistema informático de modo a que as respectivas guias constassem como pagas. Mais disse que detectaram que Rui Gonçalves, ao invés de dar como pagas as guias correspondentes aos pagamentos respectivos, fazia-o relativamente a guias mais antigas de outros clientes que se encontravam por liquidar no sistema. E que estas situações eram detectáveis porque, muitas vezes, o valor da transferência efectuada não coincidia com o valor da guia do outro cliente que era paga, e Rui Gonçalves viu-se na contingência de emitir notas de crédito para acertar as contas."

(vide fls. 371, negrito e sublinhado nossos)

158. Aliás, afirmou, durante a segunda Inquirição feita:

"Finalmente, referiu que na conversa que tiveram com Rui Gonçalves, uma das explicações que este deu para o facto de estar a liquidar dívidas mais

+351 213519526

antigas com pagamentos recentes, e que foi corroborada pelo Presidente do INAC tinha a ver com a tentativa de reduzir a dívida das empresas transportadoras quanto ao pagamento das taxas de segurança, que se avolumara ao longo dos últimos quatro/cinco anos, em sequência da ineficácia do sector de cobranças)."

(vide fls. 372 dos autos, ou seja, página 5 do Despacho de Arquivamento)

159. Só assim se explica que o Ministério Público tenha reconhecido:

*"Sempre se dirá que, para que a cobrança coerciva fosse possível, seria necessário demonstrar a existência da dívida e a sua não liquidação, identificar as guias correctas e, se caso fosse, as rectificadas, e saber quem pagou que guias e qual o valor entregue. **Ora, a elevada desorganização deste serviço não permitia que tal sucedesse.** No mais, não existem nos autos quaisquer elementos que indiquem desvio de verbas do INAC, com proveito próprio ou terceiros, relacionadas com a cobrança das taxas de segurança, sendo certo que o acesso às contas bancárias daquele Instituto era limitado, não podendo o denunciado Rui Gonçalves fazê-lo."*

(vide fls. 373 dos autos, ou seja, página 7 do Despacho de Arquivamento)

Assim,

160. Tendo em conta que o Visado apenas actuou, como reconhece o Ministério Público no despacho de arquivamento proferido, de forma a tentar corrigir e limitar os efeitos perniciosos de um exercício débil, displicente dos anteriores responsáveis pelo Departamento, zelo acrescido demonstrou.

161. **Muito mais fez o Visado do que meramente exercer as suas funções.**

162. *Limpou a casa:* por preocupação com o Instituto, com a Administração Pública Portuguesa, e cedo se consciencializou de que algo de muito errado estava.

+351 213519526

163. O Visado viu-se obrigado a exercer duas funções: recuperar a inacção dos anteriores responsáveis pelo Departamento de Cobranças, promovendo a cobrança de dívida anterior à sua vigência e diligenciando para que as taxas devidas durante a sua comissão de serviços fossem cobradas atempadamente.
164. Como facilmente se demonstra, o **Visado nunca agiu com culpa**, tendo aliás, e como reconhece a Equipa de Auditoria do Tribunal de Contas, permitido, com o seu zelo e dedicação, que o INAC arrecadasse mais de 36 milhões de euros no ano de 2007.
165. Mas mais, o dano tem de resultar de uma actuação específica do agente, que só será censurável se o agente puder ter actuado de modo distinto, não violador da lei e de interesses legítimos, tendo ainda assim optado por não o fazer.
166. **Ora, in casu, não foi feita prova da existência de danos**, por um lado, e, por outro, tão pouco que os mesmos, ainda que hipotéticos, se ficassem a dever à conduta do Visado.
167. Aliás, se o subalterno suscita questões e chama à atenção dos seus superiores hierárquicos para problemas que estas não revelam interesse em resolver, que mais é exigível ao primeiro?
168. Não pode o subalterno fazer mais do que é expectável pela hierarquia, pelo não lhe sendo exigida conduta distinta não lhe podem ser assacadas quaisquer responsabilidades.
169. Não se verificam, pois, os pressupostos constantes do artigo 60.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

VIII – Considerações finais

170. O visado é uma pessoa de bem, trabalhadora, dedicada e proactiva.
171. Sempre actuou de molde a prevenir erros, a corrigir falhas, prezando ser conhecido como profissional que promove mudanças positivas nos locais por onde passa.
172. Exerce as suas funções como sabe, perguntando quando não sabe, e sugerindo alterações aos procedimentos instalados aos seus superiores.
173. E, assim agiu, enquanto exerceu a sua actividade no INAC, não podendo ser responsabilizado pela inacção dos demais, de quem tinha a obrigação comandar e decidir.
174. O visado não aceita as imputações que lhe são dirigidas e não descansará enquanto não conseguir demonstrar que as mesmas são infundadas e que não reproduzem a verdade dos factos.
175. Este sempre tudo fez para esclarecer e demonstrar a natureza impoluta e inatacável da sua conduta e afastar de si juízos de culpa infundados, injustos e perversos que têm perdurado no tempo sem que se pudesse efectivamente defender.
176. O visado preza a transparência e frontalidade pelo que, uma vez mais, deseja submeter-se a interrogatório para que, de uma vez por todas, afaste de si um juízo de culpa que lhe não assiste e clarifique o que, porventura, persistir turvo.
177. Em todo o caso se dirá que o visado nunca agiu com dolo, tão pouco com negligência censurável, passível de responsabilização em juízo, nos termos imputados.

+351 213519526

Em suma,

Não pode ser assacada qualquer responsabilidade ao Visado, porquanto este tudo fez ao seu alcance para cumprir, e cumpriu as obrigações a que estava adstrito, não lhe sendo exigível comportamento distinto daquele que adoptou.

Cumulativamente concorrem para uma decisão que reconheça a inexistência de qualquer responsabilidade do visado os seguintes factos:

- A inacção do Conselho Directivo do INAC, perante as conclusões apresentadas pelo Relatório de Auditoria, elaborado pela Pricewaterhousecoopers, em Janeiro de 2004, até, pelo menos quanto se sabe, Agosto de 2009;**
- As dificuldades associadas ao funcionamento do sistema financeiro internacional, que não permitiam uma correcta identificação do ordenante das transferências recebidas;**
- A ausência de fiabilidade da informação recolhida junto das entidades aeroportuárias, necessária à emissão das guias de taxas de segurança;**
- A ausência de qualquer seguimento subsequente à proposta de alteração legislativa apresentada pelo visado, para correcção das debilidades do quadro normativo, que permitiriam a cobrança devida das taxas de segurança;**
- A negligência da Caixa Geral de Depósitos que, pelo menos, por duas vezes creditou, indevidamente, a conta bancária do INAC, assim dando azo a que essa quantia fosse considerada como sendo relativa ao pagamento de taxas de segurança, por empresas de aviação civil e, consequentemente, essas dívidas dadas como líquidas;**

+351 213519526

- O facto de a factualidade aqui em discussão ter sido já discutida em sede de processo disciplinar, no âmbito do qual o Visado, através do seu mandatário, e em resposta à Nota de Culpa, requereu a realização de diligências probatórias que foram indeferidas pela Senhora Instrutora, desse despacho deduzindo recurso para a Secretaria de Estado das Obras Públicas e Comunicações, sendo parcialmente procedente, mas nunca executado, tanto quanto é conhecido pelo Visado;

- O facto de a factualidade aqui em discussão ter sido novamente discutida em sede de processo criminal, tendo sido, no seu âmbito, proferido despacho de arquivamento, reconhecendo quer a Senhora Inspectora Dr.ª Maria Helena Fragoso quer a Senhora Magistrada do Ministério Público a ausência de qualquer culpa do Visado.

Agiu, pois, o visado em estrito respeito pelos princípios e obrigações a que estava obrigado, inexistindo fundamentos de facto e de direito para a sua responsabilização nos termos promovidos.

IX – DAS DILIGÊNCIAS PROBATÓRIAS CUJA PRODUÇÃO SE REQUER

Em conformidade com o disposto no artigo 87.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de contas, desde já se requer:

I. **A tomada de declarações ao visado em relação a toda a matéria;**

II. **Documental;**

178. O INAC não fez chegar aos presentes autos **a plenitude da informação em seu poder**, nomeadamente as diligências probatórias cujo realização foi ordenada pelo titular de poder tutelar, no âmbito do poder disciplinar instaurado ao visado.

+351 213519526

179. O Visado nunca foi notificado da realização das diligências probatórias então deferidas, pelo tem todo o interesse em tomar conhecimento do respectivo teor.
180. A realização da plenitude das diligências requeridas e a sua comunicação atempada ao Tribunal de Contas teria permitido que, nesta fase, tivesse prova plena da ausência de qualquer responsabilidade por parte do Visado.
181. Contudo, assim não sucedeu e, como é fácil de ver, a imagem, o bom nome e a reputação do Visado são, de forma gratuita, violados pelo Instituto Nacional de Aviação Civil.
182. Assim, para que nada escape e para que toda a verdade seja apurada, desde já se requer a realização de todas as diligências probatórias anteriormente requeridas e não realizadas:

"oficiar o Conselho Directivo do INAC, para que venha juntar aos autos:

- Resposta do Conselho Directivo à comunicação Interna constante de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*
- Determinações expressas e elenco de medidas prosseguidas pelo Conselho Directivo na sequência do conhecimento da comunicação interna constante de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*
- Diligências realizadas e/ou determinadas pelo Conselho Directivo por forma a descobrir que fornecedores foram identificados, em 1999, como estando pagos*
 - na sequência da comunicação Interna constante de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*

+351 213519526

- *Diligências realizadas para apurar o autor da alocação Indevida e resultado do procedimento desencadeado para determinar os motivos da mesma – na sequência da comunicação interna constante de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*
- *Sanção aplicada por via de processo disciplinar Instaurado ao autor da alocação Indevida – na sequência da comunicação Interna constante de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*
- *Modelo adoptado pelo Conselho Directivo para a resolução do problema da recuperação dos montantes Indevidamente distribuídos – na sequência da comunicação Interna de fls. 237 a 244, em particular no que concerne ao ponto H do mesmo;*
- *Cópia da Resposta enviada ao Director Geral do Tribunal de Contas, datada de 17/11/2006, com o assunto “Auditoria às “Despesas do INAC classificadas como transferências correntes financiadas pela taxa de segurança (ano 2005)” no âmbito do processo DAI – Proc.º 46/06 AUDIT;*

- oficial o Departamento Informático para que proceda à Junção aos autos de:

- *Todas as comunicações electrónicas (email) enviadas pelo Arguido à Administração e respectivas respostas;*
- *Todas as comunicações electrónicas enviadas pelo Arguido ao Dr. Rui Almelda e Dr. Jorge Castanho e respectiva resposta;*
- *Todas as comunicações electrónicas enviadas pela Ex-Directora dos Assuntos Jurídicos, Ilda Guedelha, ao Arguido e vice-versa;*
- *Todas as comunicações electrónicas enviadas pela Dr.ª Teresa Correia ao Arguido e vice-versa;*

+351 213519526

- Oficiar a Caixa Geral de Depósitos para vir juntar aos presentes autos cópia de todos pedidos de informações escritas enviadas via fax, via email e demais comunicações enviadas pelo Departamento de Cobranças entre Janeiro de 2003 e Fevereiro de 2008, relativamente a transferências e créditos realizados nas contas bancárias do INAC e respectiva resposta emitida por aquela entidade bancária.

- Oficiar a Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para proceder à junção aos presentes autos do relatório de balanço de comissão de serviço elaborado pelo Dr. Hernâni Duarte em 2006 e nessa data entregue ao Dr. Paulo Campos.

• **Prova Testemunhal cuja audição se requer:**

- *Rui Manuel Simões Almeida;*
 - *Jorge Castanho;*
 - *Jorge Custódio;*
 - *Legal representante da Varig Airlines;*
 - *Legal representante da Regional Airlines Maroc;*
 - *Legal representante da Pan Gulf Group, Ltd;*
 - *Legal representante da Eurocyprla Airlines, Ltd;*
 - *Legal representante da Jet Management Europe, Bv;*
 - *Legal representante da Luxor Air, Ltd;*
 - *Legal representante da Flightline Espana, S.L.*
 - *Legal representante da Gulfstream Aerospace, Corp.;*
 - *Legal representante da New World Jet Corporation;*
- *Cujos elementos identificação constam em parte nos autos, tendo o INAC acesso aos demais elementos em falta respeitantes às demais testemunhas arroladas."*
- (vide páginas 97 a 100, da Defesa deduzida – Documento 6)*

+351 213519526

Em acréscimo,

iii. **Prova Testemunhal cuja produção se requer:**

- **Margarida Fonseca**, a ser inquirida sobre o processo de cobrança das taxas de segurança, anterior e posterior ao exercício de funções pelo Visado, as dificuldades registadas, anulação de guias não taxas de segurança, proposta de alteração legislativa apresentada pelo Visado;
- **Capitão Honório Cavaco**, tendo exercido as funções de programador, a ser inquirido sobre as dificuldades associadas à cobrança da taxa de segurança e pedidos de apoio para efectuar correcções quanto à identificação dos pagamentos sendo verificado um engano;
- **Capitão Henrique Carvalho**, tendo exercido a função de analista a ser inquirido sobre as dificuldades associadas à cobrança da taxa de segurança e pedidos de apoio para efectuar correcções quanto à identificação dos pagamentos sendo verificado um engano;
- **Lúis Freire**, tendo exercido funções no Departamento de Controlo de Gestão, sobre a factualidade posterior à cessação de funções do Visado no Departamento de Cobranças;
- **Hernâni Duarte**, ex-vogal do Conselho de Administração, a ser inquirido sobre a ausência de seguimento das propostas apresentadas pela Pricewaterhousecoopers, aquando do relatório de auditoria apresentado em Janeiro de 2004;
- **Domingos Balrinhas**, tendo exercido as funções de tesoureiro, a ser inquirido sobre o modo de pagamento das taxas de segurança e registo das transferências bancárias como cheques.
- **Helena Gaspar**, tendo exercido funções no Departamento de Serviços Jurídicos do INAC, exercendo actualmente funções no Centro de Estudos Judiciais.

+351 213519526

- **Porque o visado não dispõe das moradas das referidas testemunhas e uma vez que os respectivos elementos identificativos constam do processo disciplinar instaurado pelo INAC, deverá o mesmo ser oficiado para vir ao autos indicar as moradas das referidas testemunhas a fim de serem notificadas com vista à sua inquirição.**

Mais requer a V. Exa se digne officiar:

- **O INAC**, a fim de juntar aos presentes autos cópia integral do processo disciplinar instaurado contra o visado;

Termos em que

Vendo-se o Visado coartado no exercício dos seus direitos de defesa, concretizados nesta sede no artigo 13.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, ao não lhe ter sido permitido, quer directamente quer através do seu Mandatário, tomar conhecimento de toda a concreta facticidade que fundou a imputação, assim se violando o disposto no artigo 32.º, n.º 1, aplicável por força do n.º 10, do artigo 32.º, ambos da Constituição, deverá a notificação datada de 23/12/2014 a que o visado dá resposta, e bem assim todos o processado ser julgado **nulo** por violação dos preceitos legais supra indicados.

Não obstante, atenta a ausência de rigor e certeza do relatório de auditoria realizado, que expressamente se impugna, deverá julgar-se inexistente a responsabilidade do visado.

Em todo o caso, deverá ordenar-se a realização da prova requerida e, uma vez apreciada, deverá ser

+351 213519526

declarada a Inexistência de responsabilidade financeira reintegratória do visado.

Junta 6 (seis) documentos:

- **Documento 1:** Resposta à nota de culpa, no âmbito do processo disciplinar instaurado contra o visado;
- **Documento 2:** Recurso tutelar dirigido ao Dr. Paulo Campos.
- **Documento 3:** Decisão Tutelar;
- **Documento 4:** Relatório de auditoria elaborado pela Pricewaterhousecoopers, em Janeiro de 2004;
- **Documento 5:** factura apresentada pela Pricewaterhousecoopers, pela realização de auditoria;

E.D.

O Advogado



DGTC 13 2 15 2771