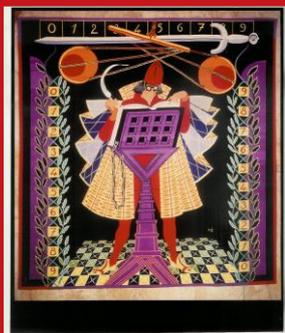




Tribunal de Contas



AUDITORIA FINANCEIRA

2.ª SECÇÃO



RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 9/2016

VOLUME I



EXERCÍCIO DE 2012



Rina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE DO VOLUME I

| | |
|---|-----------|
| Índice de tabelas | 4 |
| Relação de siglas | 5 |
| SUMÁRIO EXECUTIVO | 6 |
| PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA | 6 |
| RECOMENDAÇÕES | 15 |
| 1. INTRODUÇÃO | 16 |
| 1.1. NATUREZA E ÂMBITO | 16 |
| 1.2. OBJETIVOS DA AUDITORIA | 16 |
| 1.3. METODOLOGIA E AMOSTRA | 17 |
| 1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS | 18 |
| 1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 18 |
| 2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA | 21 |
| 2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE | 21 |
| 2.2. ANÁLISE SUMÁRIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS | 24 |
| 2.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS | 26 |
| 2.3.1. Sistema contabilístico e de informação | 26 |
| 2.3.2. Documentos de Prestação de Contas | 26 |
| 2.3.3. Demonstração Numérica | 28 |
| 2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E DE RISCO | 29 |
| 2.4.1. Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) | 29 |
| 2.4.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas | 32 |
| 2.4.3. Relatórios de Órgãos de Controlo Interno | 32 |
| 2.5. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL POR ÁREAS | 33 |
| 2.5.1. DISPONIBILIDADES | 33 |
| 2.5.1.1. Contas bancárias/reconciliações | 33 |
| 2.5.1.2. Fundo de manei | 44 |
| 2.5.1.2.1. Enquadramento prévio | 44 |
| 2.5.1.2.2. Constituição | 46 |
| 2.5.1.2.3. Utilização do fundo de manei | 49 |
| 2.5.2. RECEITAS / CLIENTES | 68 |
| 2.5.2.1. Dívidas de terceiros | 68 |
| 2.5.2.2. Protocolos | 69 |
| 2.5.2.2.1. Faculdade de Economia e Gestão da UCP | 70 |
| 2.5.2.2.2. Associação Centro de Estudos do Turismo (CESTUR) | 72 |
| 2.5.3. DESPESAS COM PESSOAL | 88 |
| 2.5.3.1. Remunerações abonadas ao presidente, vice-presidente e Administrador | 88 |
| 2.5.3.2. Suplementos remuneratórios | 99 |
| 2.5.3.3. Alteração de posicionamento remuneratório | 107 |
| 2.5.3.4. Pessoal em regime de acumulação de funções | 112 |
| 2.5.3.5. Contratos de prestação de serviços na modalidade de avença e tarefa | 112 |
| 2.5.3.6. Trabalho extraordinário e/ou em dias de descanso semanal | 119 |
| 2.5.4. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS /FORNECEDORES | 123 |



Reia Cruz

Tribunal de Contas

| | | |
|-------------|--|------------|
| 2.5.5. | ANÁLISE DAS SITUAÇÕES DE REPOSIÇÃO CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DA IGMCTES/IGEC | 129 |
| 2.5.5.1 | Pagamento a título de colaboração especializada | 129 |
| 2.5.5.2 | Pagamento de despesas através de fundo de maneiio e de cartão de crédito | 132 |
| 2.6. | PARTICIPAÇÕES DA ESHTE EM ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO | 135 |
| 3. | JUÍZO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS | 138 |
| 4. | VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 139 |
| 5. | DECISÃO | 140 |
| 6. | ANEXOS | 141 |
| 6.1 | EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES | 141 |
| 6.2 | EMOLUMENTOS | 145 |
| 6.3 | RESPONSÁVEIS PELOS EXERCÍCIOS | 146 |
| 6.3.1 | DE 2009 A 2015 | 146 |
| 6.3.2 | DE 2006 | 146 |
| 6.4 | SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES | 147 |
| 6.5 | ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO | 147 |
| 6.6 | FICHA TÉCNICA | 149 |

ÍNDICE DO VOLUME II

6.7 MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO

| | |
|---|----|
| Mapa I - Amostra da receita | 3 |
| Mapa II - Amostra da despesa | 3 |
| Mapa III – Organograma da ESHTE | 3 |
| Mapa IV – Competências dos Órgãos de Gestão | 4 |
| Mapa V – Delegação/Subdelegação de Competências | 4 |
| Mapa VI - Indicadores de atividade | 5 |
| Mapa VII - Recursos humanos | 6 |
| Mapa VIII – Evolução orçamental da receita (2010-2012) | 6 |
| Mapa IX – Execução orçamental da receita – 2012 | 6 |
| Mapa X – Evolução orçamental da despesa (2010-2012) | 6 |
| Mapa XI – Execução orçamental da despesa – 2012 | 7 |
| Mapa XII – Balanço (2011-2012) | 7 |
| Mapa XIII – Demonstração de resultados (2011-2012) | 7 |
| Mapa XIV – Recomendações formuladas no relatório de auditoria da IGMCTES (2006-2007) | 8 |
| Mapa XV – Recomendações formuladas no relatório de auditoria da IGEC (2010-2011) | 8 |
| Mapa XVI – Guias de reposição | 10 |
| Mapa XVII – Cheques emitidos – 2012 | 11 |
| Mapa XVIII – Cheques emitidos – 2013 | 11 |
| Mapa XIX – Cabimentação dos fundos de maneiio 2011 a 2013 | 11 |
| Mapa XX – Pagamento de despesas por fundos de maneiio (2011 a 2013) | 12 |
| Mapa XXI – Pagamento de despesas com ajudas de custo e deslocações (2011 a 2013) por fundo de maneiio | 33 |



Paula Cruz

Tribunal de Contas

| | |
|--|----|
| Mapa XXII – Pagamento de despesas por fundo de maneiio com fundamentação inexistente e/ou insuficiente | 46 |
| Mapa XXIII – Protocolos Bipartidos (CESTUR/ESHTE) e Tripartidos (CESTUR/ESHTE/Entidade terceira) - | 53 |
| Mapa XXIV – Contratos celebrados pela CESTUR | 54 |
| Mapa XXV – Pagamentos relativos a alteração do regime remuneratório | 54 |
| Mapa XXVI – Pagamento de suplementos remuneratórios | 58 |
| Mapa XXVII – Pessoal em regime de acumulação | 59 |
| Mapa XXVIII – Pessoal docente em regime de tarefa (2009/2013) | 60 |
| Mapa XXIX – Pessoal não docente em regime de avença (2009/2013) | 63 |
| Mapa XXX – Divergências apuradas nas dívidas a fornecedores | 64 |
| Mapa XXXI – Movimentos não conciliados | 64 |
| Mapa XXXII – Procedimentos de contratação pública analisados | 65 |
| Mapa XXXIII – Despesas pagas por fundo de maneiio (IGEC) | 72 |
| Mapa XXXIV – Despesas pagas através de cartão de crédito (IGEC) | 75 |
| Mapa XXXV – Demonstrações financeiras da HMI | 75 |



Rina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| TABELA 1 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA | 28 |
| TABELA 2 – CONTAS BANCÁRIAS EM 31-12-2012 | 33 |
| TABELA 3 – ANEXO AO DOCUMENTO DE PAGAMENTO N.º 956/2011 | 34 |
| TABELA 4 – CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE MANEIO | 46 |
| TABELA 5 – RESPONSÁVEL PELA AUTORIZAÇÃO DOS FUNDOS DE MANEIO..... | 46 |
| TABELA 6 – PAGAMENTOS DE DESPESAS POR FUNDO DE MANEIO | 49 |
| TABELA 7 – AJUDAS DE CUSTO E DESLOCAÇÕES..... | 50 |
| TABELA 8 – OUTRAS DESPESAS PAGAS POR FM DA RESPONSÁVEL CRISTINA SANTOS..... | 57 |
| TABELA 9 – VALOR ANUAL PAGO POR RESPONSÁVEL | 67 |
| TABELA 10 – DÍVIDAS DE TERCEIROS 2011/2012..... | 68 |
| TABELA 11 – DÍVIDAS ALUNOS C/C..... | 68 |
| TABELA 12 – PROTOCOLO FEG-UCP..... | 71 |
| TABELA 13 – COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS DO CESTUR..... | 72 |
| TABELA 14 – INDICADORES FINANCEIROS CESTUR..... | 73 |
| TABELA 15 – DESCRIÇÃO DOS MOVIMENTOS FINANCEIROS DO CESTUR PARA A ESHTe | 73 |
| TABELA 16 – PAGAMENTOS EFETUADOS PELO CESTUR A DOCENTES, INVESTIGADORES E COLABORADORES | 75 |
| TABELA 17 – ACERTO DE CONTAS CESTUR/ESHTe..... | 82 |
| TABELA 18 – ALTERAÇÃO DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO, POR EXCEÇÃO – I..... | 107 |
| TABELA 19 – ALTERAÇÃO DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO, POR EXCEÇÃO – II..... | 108 |
| TABELA 20 – CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM SUBORDINAÇÃO JURÍDICA..... | 115 |
| TABELA 21 – TRABALHO EXTRAORDINÁRIO PROCESSADO E PAGO EM 2012 | 119 |
| TABELA 22 – DÍVIDAS A TERCEIROS DE CURTO PRAZO..... | 123 |
| TABELA 23 – DIVERGÊNCIAS NAS DÍVIDAS A TERCEIROS DE CURTO PRAZO | 124 |
| TABELA 24 – DESPESA PAGA POR PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO | 124 |
| TABELA 25 – CONTRATOS CELEBRADOS POR AJUSTE DIRETO..... | 126 |
| TABELA 26 – AQUISIÇÕES EFETUADAS SEM RECURSO A ACORDOS QUADRO..... | 127 |
| TABELA 27 – PAGAMENTOS POR FUNDO DE MANEIO (2010)..... | 133 |
| TABELA 28 – CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS INICIAIS ACORDADAS..... | 135 |
| TABELA 29 – CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS PAGAS..... | 135 |
| TABELA 30 – EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA | 135 |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|---------|--|
| ADSE | DIREÇÃO GERAL DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA |
| CA | CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO |
| CCISP | CONSELHO COORDENADOR DOS INSTITUTOS SUPERIORES POLITÉCNICOS |
| CCP | CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS |
| CCPGR | CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA |
| CD | CONSELHO DIRETIVO |
| CESTUR | CENTRO DE ESTUDOS DO TURISMO |
| CET | CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO TECNOLÓGICA |
| CETHE | CENTRO ESCOLAR TURÍSTICO E HOTELEIRO DO ESTORIL |
| CG | CONSELHO DE GESTÃO |
| CGA | CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES |
| CGD | CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS |
| CIBE | CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO |
| CP | CÓDIGO PENAL |
| CPA | CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO |
| CPC | CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO |
| DF | DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS |
| DGAEP | DIREÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO |
| DGCI | DIREÇÃO GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS |
| DGO | DIREÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO |
| DGTF | DIREÇÃO GERAL DO TESOURO E FINANÇAS |
| DL | DECRETO-LEI |
| DLEO | DECRETO-LEI DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL |
| DR | DIÁRIO DA REPÚBLICA |
| DVIC | DEPARTAMENTO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS |
| ECDESP | ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE DO ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO |
| EGE/UCP | ASSOCIAÇÃO ESCOLA DE GESTÃO EMPRESARIAL/UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PORTO |
| EMGH | EXECUTIVE MASTER EM GESTÃO HOTELEIRA |
| ESHTE | ESCOLA SUPERIOR DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL |
| HMI | HOSPITALITY MANAGEMENT INSTITUTE PORTUGAL |
| IGCP | INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO |
| IGEC | INSPEÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA |
| IGOT | INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO |
| IGMCTES | INSPEÇÃO-GERAL DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR |
| INFTUR | INSTITUTO DE FORMAÇÃO TURÍSTICA |
| INTOSAI | INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS |
| IRS | IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES |
| IVA | IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO |
| LCPA | LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO |
| LEO | LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL |
| LOE | LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO |
| LOPTC | LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS |
| LVCR | LEI DE VINCULAÇÃO DE CARREIRAS E DE REMUNERAÇÕES |
| MCTES | MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR |
| MEC | MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA |
| MFC | MAPA FLUXOS DE CAIXA |
| NAS | NÚCLEO DE AÇÃO SOCIAL |
| NCI | NORMA DE CONTROLO INTERNO |
| OE | ORÇAMENTO DO ESTADO |
| PA | PROGRAMA DE AUDITORIA |
| PGA | PLANO GLOBAL DE AUDITORIA |
| PGRIC | PLANO DE GESTÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS |
| PIDDAC | PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL |
| PLC | PEDIDO DE LIBERTAÇÃO DE CRÉDITO |
| POC-ED | PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA PARA O SECTOR DA EDUCAÇÃO |
| RCE | RUBRICA DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA |
| RCTFP | REGIME DO CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS |
| RJIES | REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR |
| SCI | SISTEMA DE CONTROLO INTERNO |
| SEES | SECRETÁRIO DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR |
| SIC | SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA |
| SROC | SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS |
| STA | SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO |
| TC | TRIBUNAL DE CONTAS |
| TRU | TABELA REMUNERATÓRIA ÚNICA |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2013, foi realizada uma auditoria financeira à Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (ESHTE) com incidência principal no exercício de 2012 sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e /ou posteriores.

No presente sumário executivo sintetizam-se as principais conclusões e observações da auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do presente relatório, no qual se referem os trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efetuadas e conclusões extraídas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

BREVE CARACTERIZAÇÃO (PONTO 2.1)

- Criada pelo DL n.º 374/91, de 8 de outubro, a ESHTE é uma instituição de ensino superior politécnico de direito público, dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar, encontrando-se sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência.
- Vocacionada para a formação de quadros superiores nos domínios do Turismo, da Hotelaria e da Restauração, a ESHTE leciona cursos de licenciatura, mestrado, pós-graduação e especialização. Ministra, ainda, cursos de formação pós-secundária, não superior (Cursos de Especialização Tecnológica) e cursos destinados à comunidade em geral, designados “Cursos Abertos”.
- A ESHTE não dispõe de instalações próprias, desenvolvendo as suas atividades nos espaços cedidos pelo Turismo de Portugal.
- Em 31 de dezembro de 2012, o total de trabalhadores ascendia a 176 dos quais 3 integram os órgãos sociais, 119 são pessoal docente, 29 são pessoal não docente e 25 são prestadores de serviços. Do total daqueles trabalhadores, 64,2% tem contratos a termo, detendo os restantes 35,8% contrato de trabalho por tempo indeterminado.

ANÁLISE SUMÁRIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (PONTO 2.2)

- Os meios financeiros colocados à disposição da ESHTE ascenderam a 6 774 222,40€ em 2010, a 6 280 516,46€ em 2011 e a 5 380 468,73€ em 2012, tendo-se registado um decréscimo de 20,6%. Para tal contribuiu, em particular, a diminuição em 28,4% das “Transferências Correntes” (2010 para 2012), que tiveram a sua origem nos cortes impostos pela Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2012, ano em que a taxa de execução orçamental se situou nos 95,63%;
- O ativo líquido total da ESHTE registou um decréscimo em 2012 de 11,4%, ascendendo em 31 de dezembro de 2011 e 2012, a 1 837 124,98€ e 1 627 203,52€, respetivamente. A



Rina Cruz

Tribunal de Contas

conta com maior peso no total do ativo diz respeito às Dívidas de Alunos, que representam, só por si, 76,2% (2011) e 77,7% (2012) do total do ativo.

- No exercício de 2012 a ESHTE obteve resultados correntes negativos em 292 815,65€, fruto de resultados operacionais negativos de 292 194,53€ e de resultados financeiros negativos em 621,12€. O resultado líquido do exercício totalizou um valor negativo de 303 562,84€.

PRESTAÇÃO DE CONTAS (PONTO 2.3)

- O ano de 2011 constituiu o primeiro ano em que a conta foi apresentada nos termos do POC-Educação, pelo que não existem comparativos relativamente ao ano de 2010.
- No exercício de 2012, as demonstrações financeiras da Escola ainda não refletem na plenitude as suas operações e património, tendo em conta a normalização contabilística definida no POC-ED, designadamente no que se refere à especialização dos proveitos associados aos protocolos, ao valor do imobilizado e das existências.
- Da análise ao processo de prestação de contas constatou-se a existência de deficiências/insuficiências ao nível da instrução do processo, dos valores relevados nas demonstrações financeiras (imobilizado, depósitos em instituições financeiras, custos e proveitos associados aos protocolos, existências) e no mapa de fluxos de caixa (divergências para mais e para menos nos valores dos registos contabilísticos em nove rubricas de classificação económica e no saldo para a gerência seguinte), nos mapas de execução orçamental (Contratação Administrativa - Formas de adjudicação, mapa do controlo orçamenta da receita) e ausência de um sistema de contabilidade analítica.

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (PONTO 2.3.4)

- Da avaliação efetuada conclui-se que o sistema de controlo interno é deficiente.

DISPONIBILIDADES (PONTO 2.4.1)

Contas bancárias e reconciliações (PONTO 2.4.1.1)

- À data de 31 de dezembro 2012, verificou-se a existência de 7 contas bancárias tendo-se constatado que, com exceção de duas com saldo nulo na CGD, todas as contas apuradas encontravam-se refletidas contabilisticamente no Balanço da entidade à data de 31 de dezembro de 2012.
- Não foi assegurado, pelo CG, a regularização do saldo de 1 848,50€, da conta “Caixa ESHTE” de 2011 e a liquidação do Fundo de Maneio de 2012, no montante de 2 990,17€, até à data de 25 de setembro de 2014, pese embora estes valores constarem na reconciliação bancária como entrada em Bancos, em 31 de dezembro de 2012.
- Apurou-se um valor não documentado de 3 081,50€, que não consubstancia despesa pública, indiciando a prática de desvio de dinheiros públicos, suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos constantes da al. d) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, e dos n.ºs 1 e 3 do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente.
- Foram emitidas guias de reposição no valor global de 4 838,67€, sendo que até 31 de julho de 2014 a ex-administradora Cristina Santos havia procedido à reposição do montante de



Nina Cruz

Tribunal de Contas

1 318,67€, correspondente a quatro prestações pelo que, àquela data, o valor em dívida ascendia a 3 520€.

Fundo de Maneio (2.4.1.2)

- Foram emitidos pela tesouraria, nos anos de 2012 e 2013, em nome da ex-administradora Cristina Santos, 41 cheques, no valor global de 34 895,54€, verificando-se que em alguns meses foram emitidos entre dois e seis cheques, sem que tivessem sido apresentados à contabilidade quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada para efeitos da reconstituição dos fundos de maneio.
- Apuraram-se pagamentos, nos anos de 2012 e 2013, no valor global de 98 281,51€, cujas despesas para além de não se enquadrarem na natureza de despesas de pequeno montante, urgentes e inadiáveis, nos termos do disposto no regulamento de Fundo de Maneio da ESHTE, não se encontravam suportadas por documentos válidos ou fundamentadas/justificadas quanto aos motivos determinantes e específicos das decisões que suportaram a realização da despesa. Constatou-se, ainda, a ausência de evidência, nos documentos pagos através do fundo de maneio, do recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa.
- Relativamente ao fundo de maneio da ex-administradora Cristina Santos, verificou-se a existência de pagamentos em 2012 e 2013, no montante global de 17 707,30€ e 12 353,72€, respetivamente, sem que tenha sido apresentada documentação que justificasse os movimentos financeiros em causa ou o respetivo destino ou finalidade, o que não permite aferir da legalidade da despesa realizada, nem enquadrá-la nas atribuições da ESHTE.
- Estes pagamentos incluem:
 - a) Ajudas de custo e deslocações, nomeadamente:
 - a.1) Inúmeras deslocações nos anos de 2011, 2012 e 2013 por parte da ex-administradora e do ex-Vice-Presidente, suportadas em boletins itinerários visados por aquela responsável sem que, no entanto, exista evidência da autorização das mesmas por parte do ex-Presidente da ESHTE, órgão com competência nesta matéria;
 - a.2) Pagamento em numerário de deslocações a três docentes no âmbito do Curso “Executive Master”, suportados em boletins itinerários, os quais, apesar de se encontrarem visados pelo ex-Presidente da ESHTE, não foram objeto da correspondente autorização prévia para a realização da deslocação e não foi obtida evidência do efetivo recebimento pelos docentes no âmbito das deslocações efetuadas;
 - a.3) Deslocações à Turquia e a Coimbra do ex-Vice-Presidente, sem o recebimento em numerário de ajudas de custo e transporte.

O único documento de suporte destas deslocações são os boletins itinerários, os quais não estavam suportados em documentos que evidenciassem a natureza da despesa realizada, ou seja, o tipo de deslocação (a que título), o local, a autorização prévia para a sua realização, bem como a autorização para a deslocação em automóvel próprio.
 - a.4) Apurou-se o montante global de 25 096,22€ relativo à utilização indevida de disponibilidades, suscetível de consubstanciar a prática do ilícito financeiro de desvio de dinheiros públicos e de constituir responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto, respetivamente na alínea d) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º e dos n.ºs 1 e 3 do art.º 59.º da LOPTC.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- b) Despesas relacionadas, essencialmente, com refeições, outros bens e serviços, combustíveis, estacionamento, táxis e portagens, entre outras, no valor de 3 422,16€ (2012) e 1 542,64€ (2013), fins estes que por si só não consubstanciam as situações excecionais que fundamentam a realização de despesas através de um fundo de manéio.

Pese embora estas despesas se encontrarem documentadas com faturas relativas a aquisição de bens e serviços, as mesmas não estavam suportadas com os elementos documentais que justificassem o seu destino e finalidade, não permitindo, assim, aferir da legalidade, regularidade e elegibilidade da despesa realizada e seu enquadramento no âmbito dos fins e atribuições prosseguidas pela ESHTE

Deste modo, foram autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, no valor de 4 964,80€, incorrendo os responsáveis, identificados no Anexo 6.1 em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º, todos, da LOPTC.

RECEITAS / CLIENTES (PONTO 2.4.2)

Dívidas de terceiros (PONTO 2.4.2.1)

- Em 31 de Dezembro de 2012, quanto às dívidas de terceiros, destacam-se pela sua natureza e pelos montantes envolvidos, as dívidas de alunos, cujo saldo ascendia a 1 264 170,11€, ou seja, 98,73% do total dos créditos da ESHTE. De salientar que, em 2012, a Escola informou os alunos com propinas em atraso para efetuarem o pagamento dos valores em dívida e que a sua não regularização poderia levar à cobrança de juros de mora, bem como ao seu envio para a Autoridade Tributária e Aduaneira, para efeitos de cobrança coerciva.
- No âmbito do contraditório, a ESHTE procedeu à atualização da informação, tendo sido apuradas dívidas de alunos, à data de 15 de novembro de 2015, no valor de 594 092,69€.

Protocolos (PONTO 2.4.2.2)

a) Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica do Porto (FEG-UCP)

- Da análise dos protocolos celebrados pela ESHTE, constatou-se a ausência de informação atualizada relativa aos montantes envolvidos, nomeadamente, a receita arrecadada e a despesa realizada.
- No âmbito da execução do protocolo de colaboração celebrado com a Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica do Porto (FEG-UCP), não foi possível apurar a correção dos valores quer das receitas, quer das despesas com o “Executive Master” em virtude de as duas entidades não terem procedido à criação de centros de custos para cada uma das edições.
- As duas entidades também não procederam, no final de cada edição, ao acerto de contas, pelo que não foram evidenciados nas DF da ESHTE os valores a receber em 2011 (14 363,40€), em 2012 (1 594,20€) e em 2013 (5 537,00). De igual forma, não foi evidenciado



Nina Cruz

Tribunal de Contas

nas DF de 2010 e 2011, o valor a pagar pela ESHTE à FEG/UCP de 1 311,47€ e 19 350,52€, respetivamente.

- Em sede do contraditório, a ESHTE informou que já procedeu ao acerto dos valores das várias edições realizadas, dando-se assim por terminada a execução do Protocolo e respetiva adenda entre as duas entidades, no âmbito do “Executive Master” em Gestão Hoteleira.

b) Protocolo celebrado com o CESTUR

- No âmbito das verificações realizadas na ESHTE, constatou-se a total ausência de informação sobre a execução do protocolo celebrado com o CESTUR, em 10 de abril de 2003, e respetivas adendas, não tendo a ESHTE faturado ao CESTUR os custos associados aos serviços prestados para efeitos de apuramento do saldo final da execução de cada curso, nem procedeu ao seu cálculo e à sua contabilização.
- Quanto à realização de ações de formação não existe evidência da sua comunicação pelo CESTUR à ESHTE.
- As atividades desenvolvidas pelo CESTUR no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados com a Turismo do Alentejo, Parques de Sintra Monte da Lua S.A., ORTA e Arribatejo, consubstanciam relações jurídicas contratuais entre uma pessoa coletiva de direito privado e entidades adjudicantes, públicas ou privadas, em que o CESTUR é a entidade adjudicatária.
- O CESTUR fatura o preço dos serviços prestados, arrecada a receita e paga diretamente aos docentes em regime de dedicação exclusiva que desenvolveram atividades no âmbito dos contratos. Procedimento similar ocorreu com os “contratos específicos” celebrados com a ARESP e a LUSO M.
- Os protocolos bipartidos e tripartidos em que a ESHTE foi outorgante visaram, apenas, legitimar as atividades desenvolvidas pelos docentes no âmbito daqueles contratos.
- O Presidente da ESHTE não controlou as situações de acumulação de funções dos docentes em regime de dedicação exclusiva que desenvolveram atividades no âmbito dos protocolos acima identificados, nem promoveu o controlo da execução financeira dos mesmos, pelo que foi emitido um juízo de censura ao ex-presidente da ESHTE, Fernando Moreira.
- Relativamente ao acerto de contas, o apuramento dos saldos com referência ao período de 11 de abril de 2008 a 31 de agosto 2013, no valor global de 16 647,70€, foi efetuado pelo CESTUR, não dispondo a ESHTE da informação necessária para a sua validação;
- A Associação reteve sobre a receita de cada uma das prestações de serviços um *overhead* variável (entre 10% a 15%), cujas percentagens não se encontravam previstas no protocolo;
- O período de carência de 11 de abril de 2003 a 10 de abril de 2008 consubstancia a utilização, a título gratuito, pelo CESTUR de recursos físicos e humanos da Escola, devido à ausência de pagamento de *overheads*;
- As despesas com telefones, água e eletricidade foram suportadas pela ESHTE, não tendo sido as primeiras objeto de faturação pela Escola e as segundas, estando incluídas no valor



Nina Cruz

Tribunal de Contas

das quotizações, não foram consideradas no período de 11 de abril de 2003 a 10 de abril de 2008, devido ao período de carência estabelecido na quarta adenda ao protocolo.

DESPESAS COM O PESSOAL (PONTO 2.5.3)

a) Remunerações abonadas ao Presidente, Vice-Presidente e Administrador

- Desde setembro de 2009 que os Presidentes e vice-presidentes da ESHTE têm vindo a ser abonados, de forma ilegal, pelos índices remuneratórios, aplicáveis aos cargos de presidente e vice-presidente dos institutos superiores politécnicos que correspondem, respetivamente, aos índices 365 e 350 das escalas salariais do pessoal do ensino superior politécnico, tendo a ex-administradora sido equiparada de forma ilegal, ao cargo de subdiretor-geral para efeitos remuneratórios.
- Foram, assim, autorizados pagamentos ilegais e indevidos, no período de 10 de setembro de 2009 a 28 de fevereiro de 2014, no montante global de 266 952,40€, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.
- Em sede do contraditório, os membros do CG da ESHTE, Raúl Manuel das Roucas Filipe (Presidente), Carlos Fernando Santiago Neto Brandão (Vice-presidente) e Vítor Manuel Pereira de Andrade (Administrador) juntaram documentação probatória relativa à reposição voluntária, dos montantes a mais percebidos nos meses de setembro a dezembro de 2013 e janeiro de 2014, no montante global de 15 271,21€.

b) Suplementos remuneratórios

- Por deliberação do CG de 29 de setembro de 2009, foi aprovado, por unanimidade, o valor de um suplemento remuneratório a atribuir a três assessores do Presidente. Assim, entre outubro de 2009 e setembro de 2013 foram autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos no montante de 178 829,30€, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

c) Alteração de posicionamento remuneratório

- Por Despacho do Presidente da ESHTE, de 12 de Abril de 2010, procedeu-se à alteração remuneratória, por exceção, de onze trabalhadores, verificando-se que, no caso de seis trabalhadores, a alteração operou para a posição remuneratória seguinte àquela a que, nos termos do mencionado preceito legal, tinham direito.
- Foram, assim, autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, entre 1 de janeiro de 2010 e 24 de setembro de 2013¹, no montante de 58 082,60€, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

¹ A imputação de eventual responsabilidade financeira foi apurada tendo por critério o último ato de autorização produzido pelo CG em funções no período indicado.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

d) Acumulação de funções

- Em 2012 encontravam-se em acumulação de funções 9 trabalhadores, integrando 8 a carreira docente e 1 a não docente, tendo sido cumpridos os requisitos legais aplicáveis.

e) Contratos de prestação de serviços na modalidade de avença e tarefa

- No exercício em análise, vigoravam 73 contratos de prestação de serviços (em regime de avença e/ou tarefa) tendo por objeto, fundamentalmente, o exercício de funções docentes, através da lecionação de unidades curriculares de cursos de licenciatura, mestrado e de especialização tecnológica (CET), bem como o desempenho, por pessoal não docente, de funções de natureza administrativa em diversos serviços da Escola.
- Esta situação consubstancia o exercício de atividades subordinadas em desconformidade com o regime legal da prestação de serviços, tendo assim sido autorizadas despesas e pagamentos ilegais, no período de 2009 a 2013, no montante global de 973 376,58€, situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º LOPTC.
- Contudo verificando-se que os pressupostos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, relevam-se as inerentes responsabilidades financeiras.

f) Trabalho extraordinário e/ou em dias de descanso semanal

- No ano de 2012, a ESHTE efetuou pagamentos a título de prestação de trabalho extraordinário, no montante de 24 326,83€, a pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas, tendo a prestação de trabalho extraordinário sido previamente autorizada de forma genérica e não se tendo procedido à identificação dos trabalhadores designados para a sua realização, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
- Foram, também, no ano de 2012, atribuídos suplementos remuneratórios que configuram pagamentos ilegais e indevidos pela prestação de trabalho extraordinário, a três chefes de divisão, no montante de 5 610,43€, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória (al. b) do n.º 1 do art.º 65.º) e reintegratória (n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º) ambos da LOPTC).

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS/FORNECEDORES (PONTO 2.5.4)

- À data de 31 de Dezembro 2012, encontravam-se por pagar dívidas no montante total de 69 171,57€, das quais 85% respeitam ao “Estado e outros entes públicos”² e 15% a “Fornecedores conta corrente” sendo a antiguidade dos saldos relevados inferiores a um ano.
- Contudo, da análise dos resultados obtidos junto dos fornecedores constatou-se que, à data de 31 de dezembro de 2012, existiam dívidas no montante de 17 671,75€, sem que as mesmas estivessem relevadas na ESHTE, tendo sido faturados e pagos juros no valor de 225,30€ por atraso nos pagamentos.

² Valor de IRS retido no decurso do mês de Dezembro de 2012, e cuja entrega era devida até 20 de Janeiro de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Tendo por base um valor de despesa no montante de 545 439,24€, verificou-se que a ESHTE, nas aquisições de bens e serviços correntes e de capital, recorreu essencialmente ao procedimento pré-contratual de ajuste direto não tendo, contudo, nas situações aplicáveis, procedido à respetiva publicitação no portal dos contratos públicos ou tendo a mesma ocorrido apenas após a execução dos contratos. Houve, ainda, pagamentos contratuais antes da publicitação dos mesmos.
- Constatou-se a ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisições de bens e serviços celebrados, incluindo o montante global de cada contrato, suas alterações, escalonamento e pagamentos efetuados.
- Observou-se, ainda, que o montante total das propostas adjudicadas a um conjunto de fornecedores foi superior a 5 000,00€ (sem IVA), o que exigiria o recurso, não ao ajuste direto simplificado, previsto nos arts. 128.º e 129.º do CCP, mas sim ao ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º.
- A análise dos processos de aquisição de bens e serviços evidenciou ainda que, em algumas situações, a ESHTE não recorreu à contratação centralizada de bens e serviços.

ANÁLISE DAS SITUAÇÕES CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DA IGEC (PONTO 2.5.5)

Pagamento a título de colaboração especializada (PONTO 2.5.5.1)

- Foi pago o montante de 12 000€ a uma colaboradora da ESHTE, sem que tivessem sido apresentados os documentos probatórios que suportaram o pagamento efetuado, nomeadamente a informação especificando os eventuais trabalhos realizados, situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC por pagamentos ilegais e indevidos.

Pagamento de despesas através de fundo de maneiio e de cartão de crédito (PONTO 2.5.5.2)

- Foram pagas despesas através do Fundo de Maneio (2010) da ex-administradora, Cristina Santos e do cartão de crédito (2010 e 2011) do ex-Vice-presidente, João Leitão, nos montantes de 3 767,11€ e de 1 192,10€, respetivamente, em que a fundamentação se revela inexistente e/ou insuficiente por referência ao motivo pelo qual a despesa foi realizada e paga.
- Ainda que estas despesas fossem suscetíveis de ser enquadradas nas atribuições da ESHTE, face ao descritivo que consta no verso das faturas ou das “justificações” apresentadas pela ex-administradora, a ausência de documentos de suporte que fundamentem a sua realização não permitem concluir pela conformidade legal dos pagamentos efetuados.
- Foram assim, autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PARTICIPAÇÕES DA ESHTE EM ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO (PONTO 2.6)

- Por escritura pública lavrada em 18 de julho de 2008, foi constituída a associação HMI Portugal, que teve como membros fundadores o Instituto de Turismo de Portugal, o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), a Universidade do Algarve e a ESHTE, cuja atividade essencial, de julho de 2008 a 31 de dezembro 2010, consistiu na educação avançada em turismo e hotelaria, na investigação aplicada e disseminação do conhecimento, atividades de institucionais e de marketing, tendo o valor da contribuição da ESHTE ascendido a 50 000€.
- No período em que exerceu as suas atividades constatou-se que a Associação HMI, de forma reiterada e sucessiva, para além de não conseguir gerar receitas que lhe assegurassem a cobertura de, pelo menos, 50% dos respetivos gastos totais, as suas receitas resultaram maioritariamente de financiamentos dos seus associados.
- Desde a sua constituição que apresentou sucessivamente capitais próprios e resultados negativos, não tendo demonstrado capacidade de se auto financiar e gerar outros proveitos com exceção dos financiamentos oriundos dos outros membros fundadores, tendo em 30 de novembro de 2011, sido decidida a dissolução da associação.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

A. Ao Governo

1. Proceder, através do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, à regulamentação a que se refere o art.º 107.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

B. Ao CG da ESHTE

1. Cumprir o POCE e as Instruções do Tribunal de Contas, no que respeita, respetivamente, à escrituração e elaboração das demonstrações financeiras e à instrução do processo de prestação de contas;
2. Implementar as medidas adequadas a suprir as debilidades do SCI, nomeadamente no que se refere às áreas da receita própria e da tesouraria;
3. Elaborar os relatórios de acompanhamento do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
4. Observar o cumprimento dos normativos legais relativos à constituição, reconstituição e liquidação dos fundos de maneiio;
5. Cumprir as normas legais aplicáveis às despesas realizadas através dos fundos de maneiio, por forma a garantir que as mesmas se enquadram na missão e atribuições da Escola, e se encontram justificadas;
6. Prosseguir as diligências encetadas no sentido da cobrança dos valores em dívida de alunos;
7. Implementar procedimentos de acompanhamento e controlo dos contratos/protocolos celebrados pela Escola;
8. Observar, em matéria de pessoal, as disposições legais relativas:
 - a) Ao estatuto remuneratório dos titulares dos cargos de presidente, vice-presidente e administrador;
 - b) À atribuição de suplementos remuneratórios e alterações de posicionamento remuneratório;
 - c) À realização de trabalho extraordinário;
 - d) À contratação de pessoal em regime de prestação de serviços.
9. Respeitar as regras da contratação pública relativas à locação e/ou aquisição de bens e serviços, nomeadamente, no que se refere ao recurso ao ajuste direto, publicitação no portal dos contratos públicos e contratação centralizada de bens e serviços.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

1. Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC) para o ano de 2013, foi realizada uma auditoria financeira à Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (ESHTE).
2. Esta ação teve o seu âmbito circunscrito ao exercício de 2012, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e/ou posteriores, tendo em vista a completa perceção dos processos analisados.
3. Centrou-se em determinadas áreas oportunamente selecionadas, constantes do Programa de Auditoria (PA), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.
4. Assim, as conclusões expressas neste documento visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.
5. O presente Relatório encontra-se estruturado em dois volumes. O primeiro contém a introdução, observações de auditoria, juízo sobre as demonstrações financeiras, principais conclusões e recomendações e, anexos (6.1 a 6.6). No segundo volume consta o Anexo 6.7, que inclui os mapas de apoio ao relatório.

1.2. OBJETIVOS DA AUDITORIA

6. De acordo com o disposto no art.º 54.º da Lei n.º 98/97³, de 26 de agosto, os objetivos visados foram os seguintes:
 - a) Analisar o processo de prestação de contas e verificar a plenitude dos mapas financeiros, nos termos das Instruções do TC;
 - b) Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
 - c) Verificar a conformidade legal dos processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas;
 - d) Examinar o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), quanto ao registo, inventariação e valorização dos bens, bem como as respetivas amortizações;
 - e) Verificar os saldos das contas de fornecedores/outros credores e das contas de clientes/outros devedores;
 - f) Aferir sobre o cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho;
 - g) Identificar as contas bancárias e analisar as respetivas reconciliações;
 - h) Efetuar o levantamento das participações da ESHTE em entidades de qualquer natureza, beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos;

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), republicada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto e 20/2015, de 9 de março.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- i) Verificar a legalidade das formas de vinculação do pessoal docente, bem como o cumprimento do regime de dedicação exclusiva.

1.3. METODOLOGIA E AMOSTRA

Metodologia

7. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (TC) e as normas da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relato e Anteprojecto de Relatório de Auditoria.

8. Incluiu a verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos valores constantes nas Demonstrações Financeiras (DF) e respetivos registos contabilísticos com base nas seguintes técnicas de seleção de amostras:

- a) Seleção a 100%: rubricas de rendimentos de propriedade e de outros serviços (receita) e rubricas de pessoal em regime de tarefa e avença e de abonos variáveis ou eventuais (despesa);
- b) Seleção por blocos: rubricas de taxas, propinas e multas e penalidades (receita) e rubricas de remunerações certas e permanentes e segurança social (despesa);
- c) Seleção específica: rubricas de aquisição de bens e serviços correntes e de capital, outras despesas correntes e transferências correntes (despesa);
- d) Seleção específica: pagamentos por fundo de maneiio com referência ao período de 1 de janeiro de 2011 a 24 de setembro de 2013;
- e) Seleção específica: situações de reposição constantes do relatório da Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (IGMCTES) / Inspeção-geral da Educação e Ciência (IGEC).

9. A representatividade da amostra da receita analisada foi de 19,65% (1 046 261,19€) do total da receita cobrada em 2012 (cfr. **Mapa I** do Anexo 6.7) e a da despesa de 60,23% (3 168 028,46€) do total da despesa realizada no ano de 2012 (cfr. **Mapa II** do Anexo 6.7).

10. O montante das despesas pagas por fundo de maneiio relativas aos exercícios de 2011 a 2013 ascendeu a 53 350,66€, 57 649,31€ e 41 145,42€ respetivamente (cfr. ponto 2.5.1.2.3). Por sua vez, a amostra dos documentos analisados relativos às situações de reposição de dinheiros públicos identificados nos relatórios da IGMCTES/IGEC relativas aos exercícios de 2006 e 2010/2011, ascendeu a 12 000€ (cfr. Ponto 2.5.5.1) e 6 732,22€ (cfr. ponto 2.5.5.2), respetivamente.

11. Complementarmente, procedeu-se à recolha de informação junto das Associações “Hospitality Management Institute Portugal” (HMI)⁴ e “Centro de Estudos do Turismo”

⁴ Pedidos de 21 de outubro de 2013 e 20 de janeiro de 2014.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

(CESTUR)⁵, tendo em vista conhecer as relações financeiras existentes entre estas entidades e a ESHTE.

12. Foram, ainda, ouvidos em Auto de Declarações⁶ o ex-Presidente Fernando João de Matos Moreira e ex-Vice-Presidente João Esteves Nunes Leitão no âmbito da matéria relativa aos fundos de maneiio.

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

13. Regista-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e colaboradores da ESHTE manifestada através da satisfação dos pedidos de elementos e esclarecimentos solicitados no decurso da ação.

14. Assinale-se, contudo, como fortes condicionantes e limitações registadas no âmbito da presente auditoria, as decorrentes:

- a. Da deficiente organização e dispersão dos processos de despesa relacionados com os fundos de maneiio, dos anos de 2012 e 2013;
- b. Do atraso na entrega da documentação que suportou os pagamentos por fundo de maneiio em 2012 e 2013;
- c. Da ausência de informação sobre a execução dos protocolos;
- d. Da necessidade de efetuar pedidos de esclarecimentos adicionais junto de pessoas coletivas de direito privado com as quais a ESHTE manteve relações: Associação CESTUR e Associação HMI.

1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

15. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas no art.º 13.^{º7} da LOPTC, foram instados os membros do CG em funções desde 25 de setembro de 2013, Raúl Manuel das Roucas Filipe (presidente), Carlos Fernando Santiago Neto Brandão (vice-presidente), Vitor Manuel Pereira de Andrade (administrador) e os vogais António Manuel Henrique Fernandes e Carlos Manuel Torres para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do relato de auditoria.

16. Aqueles responsáveis subscreveram conjuntamente as alegações, com exceção do ex-vice-presidente, Carlos Fernando Santiago Neto Brandão que, tendo desempenhado aquelas funções entre 26 de setembro de 2013 a 4 de novembro de 2015, não exerceu o direito do contraditório.

17. O Vice-presidente em exercício, José Sancho de Sousa e Silva, membro do CG desde 5 de novembro de 2015⁸, ainda que não notificado para o efeito, subscreveu o contraditório institucional.

18. Foram ainda notificados:

⁵ Pedido de 30 de outubro de 2013.

⁶ Em 9 de dezembro de 2013.

⁷ Com a atualização imposta pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁸ Data da respetiva posse (Despacho n.º 193/PRES/ESHTE/2015).



Rita Cruz

Tribunal de Contas

- Os membros do CG em funções entre 10 de setembro de 2009 e 24 de setembro de 2013, a saber, Fernando João de Matos Moreira (presidente), João Esteves Nunes Leitão (vice-presidente), Cristina Maria Santos dos Santos⁹ (administradora) e os vogais Vitor Manuel Bernardo Toricas, António Manuel Henrique Fernandes (até 25 de maio de 2012) e Sandra Maria Santos Gameiro Henriques de Jesus de Brito Pereira;
- Eunice Rute dos Santos Gonçalves e Rita Maria Carneiro Anselmo que, no período de 1 de janeiro a 9 de setembro de 2009, detinham o cargo de presidente e de vice-presidente do Conselho Diretivo da ESHTE;
- A ex-chefe de divisão dos serviços administrativos e financeiros, Maria Teresa Oliveira e a assistente técnica Isabel Maria Fonseca Namora.

19. A ex-vogal, Sandra Maria Santos Gameiro, que exerceu aquelas funções entre 28 de maio de 2012 e 24 de setembro de 2013, não exerceu o direito do contraditório.

20. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, estando as partes consideradas relevantes transcritas na íntegra ou apresentadas em síntese, *em itálico e de cor diferente*.

21. O ex-Presidente da ESHTE, Fernando João de Matos Moreira e o ex-vice-presidente João Esteves Nunes Leitão apresentaram alegações de conteúdo idêntico pelo que, sempre que se justifique, serão as mesmas objeto de apreciação conjunta no presente relatório.

22. Na sua pronúncia e como «observações prévias», o CG afirma que *«A ESHTE gostaria de sublinhar que ainda não tinha sido objeto de alguma auditoria ou inspeção por parte do Tribunal de Contas, pelo que tentou facilitar a atuação dos Senhores Auditores, os quais falaram com todos os responsáveis e funcionários da Escota que entenderam ouvir, segundo critérios e horários que entenderam por bem. A ESHTE manifestou, como era sua obrigação, plena disponibilidade para fornecer (e forneceu) todos os elementos solicitados pelos Equipa Auditora, mesmo em casos em que tais elementos estavam ainda a ser elaborados ou se encontravam em versões provisórias»*.

23. Procede, também, a uma caracterização atualizada da ESHTE no que respeita à orgânica, aos recursos humanos, aos sistemas contabilístico e de informação, à execução orçamental da receita e da despesa e à situação económico financeira, tendo sublinhado que *«(...) após uma situação de resultados anuais negativos e contínuos, que já atingiam a expressão de cerca de 900,6 mil Euros no início de 2014 ao nível dos resultados Transitados, a ESHTE encerrou este último ano com um resultado líquido de 550,5 mil Euros (...)»*.

24. Por seu lado, também preliminarmente, e relativamente à cooperação e ao enquadramento pessoal do exercício de funções, os ex-presidente e vice-presidente, respetivamente, Fernando João de Matos Moreira e João Esteves Nunes Leitão aduzem que *«(...) sempre assumi[ram] uma inequívoca postura cooperante, sendo totalmente transparente[s] em relação às decisões que foram tomadas durante o exercício do[s] seu[s] mandato[s] [verificando-se que] Esta disponibilidade para cooperar e a conexa transparência de todos os atos de gestão (...) que foram adotados no período [em que exerceram os cargos] de Presidente são bem demonstrativas da tranquilidade de consciência que tinha[m], plenamente confiante[s] que a atuação da Escola,*

⁹Que, no período de 1 a 31 de dezembro de 2006, desempenhou as funções de secretário da Escola.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

escorada na capacidade técnica dos seus elementos mais operacionais, era não só conforme à legalidade, como, acima de tudo, consubstanciava a forma de agir que mais valorizava o projeto educativo e social da instituição e, portanto, o interesse público que justificava a sua existência (...).»

25. Continuam, afirmando que *«Com efeito, o[s] Requerente[s] avança[m] para a Presidência da instituição não por uma vontade irresistível, mas na sequência, de vários apelos e após ter compreendido que a estabilidade da Escola estava comprometida, com “guerras” internas, falta de projeto e falta de capacidade de crescimento (...) [sendo que] O[s] requerente[s] não tinha[m] qualquer experiência de gestão pública, não tem qualquer formação jurídica, contabilística ou de recursos humanos (...) [pelo que] (...) o[s] Requerente[s] sempre [tiveram] como pressuposto que as decisões que eram tomadas, apoiadas nas informações dos serviços ou da Administradora, com fundamentação legal, não levantavam qualquer dúvida (...).*»

26. **Alegam** ainda que *« (...) confi[aram] na estrutura, quer do ponto de vista técnico, sentido que estava escudado a esse nível, quer do ponto de vista da integridade, não tendo, em qualquer caso, sido negligente[s] no acompanhamento dos processos (...) se é verdade que (...) não pode[m] ser culpado[s], ou considerar-se que agi[ram] de forma negligente, por fazer fé nas informações jurídicas que eram prestadas, também não será menos verdade que não é impossível de existir qualquer culpa nos gravíssimos e patológicos casos que se vieram a descobrir [sendo que] Estes casos, alguns ilícitos penais, escapam mesmo ao dever de uma vigilância prudente, já que a ocultação envolvida no ato, aparentemente, criminoso é precisamente feita para ultrapassar a diligência normal (...) [concluindo que] (...) no contexto, nem sequer pode[m] ser acusado[s] de alguma ingenuidade, que seria normal para quem nunca tinha exercido funções, porquanto se limit[aram] a confiar numa pessoa em que, aparentemente, todos confiavam para o desempenho do cargo há mais de seis anos (...).*»

27. O ex-Vice-presidente, João Esteves Nunes Leitão, acrescenta, ainda, que *« (...) sempre deu por boas as informações e pareceres que os serviços davam (...) ou as informações que eram dadas pela administradora que tinha sido escolhida (...) [pelo que] (...) Era, portanto, aos serviços e à Administradora, que, de certa forma, os coordenava no que respeita a matérias mais técnicas, que cabia a responsabilidade pela produção da fundamentação técnica que sustentava as decisões que eram tomadas e, nomeadamente, as decisões que estão em causa no relato a que ora se responde. Era a Administradora, com os serviços, que apoiavam nos aspetos técnicos os demais membros do Conselho de Gestão, que não tinham, tal como o Requerente, experiência ou formação que permitisse elaborar a fundamentação necessária ou, diga-se, refutá-la (...).*»

28. Contudo, e a propósito da alegação pelos ex-presidente e ex-vice-presidente de que não tinham qualquer experiência de gestão pública, nem qualquer formação jurídica, contabilística ou de recursos humanos tendo confiado na estrutura, quer do ponto de vista técnico, sentindo que estavam escudados a esse nível, quer do ponto de vista da integridade, não tendo, em qualquer caso, sido negligentes no acompanhamento dos processos e não podendo, sequer, ser acusados de alguma ingenuidade «que seria normal para quem nunca tinha exercido funções» por se terem limitado a confiar numa pessoa em que aparentemente todos confiavam, as mesmas não consubstanciam fundamento para a exclusão da responsabilidade das suas decisões.

29. Com efeito, o exercício de cargos dirigentes que integrem competências para autorizar despesas e pagamentos implicam um acréscimo de responsabilidade e consequentemente um maior grau de diligência, bem como uma superior capacidade de avaliação, de ponderação e de decisão por terem inerentes a gestão de dinheiros públicos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

30. Aliás é vasta a jurisprudência do TC neste sentido destacando-se, entre outros, o acórdão n.º 9/2010 – 3.ª secção¹⁰ que se transcreve: «(...) a *impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal e o Plenário da 3.ª Secção vêm sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, nos seguintes Acórdãos*». E cita os acórdãos n.ºs 2/2007, de 16 de maio, 3/2007 de 27 de junho e 2/2008, de 13 de março.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

31. A ESHTE, criada pelo DL n.º 374/91, de 8 de outubro, e cujos estatutos atualmente em vigor, foram homologados pelo Despacho Normativo n.º 44/2008¹¹, de 1 de setembro, é uma instituição de ensino superior politécnico de direito público, dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar (art.º 3.º), sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência (MEC)¹².

32. Tem por missão¹³:

«[A] qualificação de alto nível e de excelência dos estudantes que a frequentam, nas áreas da restauração, da hotelaria, do lazer e do turismo, através da promoção, da produção e da difusão do conhecimento e da cultura, bem como da formação cultural, artística, tecnológica e científica, quer dos seus estudantes quer dos seus funcionários e docentes, num quadro de referência internacional.»

Organização dos serviços

33. A ESHTE encontra-se organizada em serviços de apoio técnico ou administrativo às atividades da escola¹⁴, cujo organograma¹⁵ consta do **Mapa III** do Anexo 6.7. Dispõe, também, de uma unidade orgânica (Núcleo de Ação Social) e de unidades funcionais visando a prestação de serviços à comunidade em geral¹⁶.

Órgãos de governo e de gestão

34. Nos termos dos arts. 15.º a 63.º dos estatutos, são órgãos da ESHTE o Conselho Geral, o Presidente, o Conselho de Gestão (CG), o Conselho Consultivo, o Conselho Técnico – Científico, o Conselho Pedagógico e o Conselho para a Avaliação e Qualidade. As respetivas competências são descritas no **Mapa IV** do Anexo 6.7.

¹⁰ Recurso ordinário n.º 6-JC/2009.

¹¹ Publicado no DR n.º 168, II série, de 1 de setembro de 2008.

¹² Designação constante da Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional (cfr. n.º 1 do art.º 19.º do DL n.º 86-A/2011, de 12 de julho).

¹³ Nos termos do n.º 1 do art.º 2.º dos estatutos.

¹⁴ Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros; Divisão de Serviços Académicos; Divisão de Recursos Humanos; Divisão de Serviços Informáticos; Gabinete dos Serviços Técnicos; Gabinete Jurídico; Gabinete de Secretariado; Expediente e Arquivo; Gabinete de Comunicação e Organização de Eventos; Gabinete de Mobilidade e Relações Internacionais; Gabinete da Qualidade e Métodos e o Gabinete de Apoio à Gestão de Projetos (art.º 87.º dos estatutos).

¹⁵ Em 31 de dezembro de 2012.

¹⁶ Núcleo Coordenador dos Cursos de Especialização Tecnológica (CET); Gabinete de Apoio Profissional e Empresarial; Núcleo de Formação e Serviços à Comunidade; Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação; Centro de Recursos Educativos.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

35. Os estatutos preveem, ainda, um Administrador¹⁷ (cfr. arts. 64.º e 65.º) e um Provedor do Estudante (cfr. arts. 66.º a 68.º).

Delegação e subdelegação de competências

36. De acordo com o normativo previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99¹⁸, de 8 de junho, o Presidente da ESHTE detém competência própria para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até ao montante de 199 519,16€.

37. Por seu lado, atento o regime previsto no n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e n.º 1 do art.º 48.º dos estatutos da ESHTE, compete ao CG, enquanto órgão colegial, a gestão administrativa, patrimonial e financeira da Escola, que abrange a autorização de pagamentos podendo delegar nos dirigentes dos serviços, nos termos constantes do n.º 3 do art.º 95.º do RJIES e n.º 3 do art.º 48.º dos respetivos estatutos, as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente.

38. Por deliberação daquele órgão¹⁹ de 2 de novembro de 2011, foram delegados no Presidente, Vice-Presidente e na administradora, designadamente, competências para a autorização de pagamentos até aos limites que se indicam no **Mapa V** do Anexo 6.7.

Atividade desenvolvida

39. Vocacionada para a formação de quadros superiores nos domínios do Turismo, da Hotelaria e da Restauração, a ESHTE leciona cursos de licenciatura²⁰, mestrado²¹, doutoramento (em parceria com o IGOT)²², pós-graduação²³ e especialização²⁴.

40. A ESHTE ministra, ainda, cursos de formação pós-secundária, não superior, designados Cursos de Especialização Tecnológica (CET)²⁵.

¹⁷ Cujas competências são: a) A gestão corrente da ESHTE; b) Colaborar com o Presidente da ESHTE na elaboração da proposta de orçamento e do plano de atividades; c) Colaborar com o Presidente da ESHTE na elaboração do relatório de atividades e contas. O Administrador integra o Conselho de Gestão, o Conselho Geral, o Conselho para a Avaliação e Qualidade e o Conselho Consultivo.

¹⁸ Não obstante o DL n.º 197/99 ter sido expressamente revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, diploma que aprova o Código dos Contratos Públicos, por força da previsão constante da al. f) do n.º 1 do art.º 14.º deste último diploma legal, mantiveram-se em vigor os art.ºs. 16.º a 22.º e 29.º do primeiro diploma legal invocado, tendo estas normas sido ripristinadas por via da Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 30 de março (publicada no DR n.º 31, I Série, de 11 de abril de 2011), que revogou o DL n.º 40/2011, de 22 de março (diploma que estabeleceu o regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas).

¹⁹ Deliberação n.º 2249/2011, publicada no DR n.º 232, 2.ª série, de 5 de dezembro.

²⁰ Direção e Gestão Hoteleira; Gestão Turística; Informação Turística; Produção Alimentar em Restauração; Gestão do Lazer e Animação Turística.

²¹ Inovação em Artes Culinárias; Segurança e Qualidade Alimentar na Restauração; Turismo, com três ramos de especialização: Gestão Estratégica de Destinos Turísticos; Gestão Estratégica de Eventos; Planeamento e Gestão em Turismo de Natureza e Aventura; Turismo e Comunicação (grau conjunto ESHTE, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território - IGOT e Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa).

²² Doutoramento em Turismo; *PhD in Events* (parceria com a Universidade de Gloucestershire).

²³ Gestão de Espaços de Saúde e Bem-Estar - SPA (em parceria com o CESTUR); *Executive Master* em Comunicação de Eventos (em parceria com o CESTUR); Especialização em História e Património dos Concelhos de Cascais e Oeiras (em parceria com o CESTUR); Gestão Turística e Cultural de Espaços Públicos; Empreendedorismo e Inovação no Turismo; Sistemas de Informação Geográfica Aplicados ao Turismo

²⁴ Cursos de Especialização: Gestão Estratégica de Destinos Turísticos; Gestão Estratégica de Eventos; Planeamento e Gestão em Turismo de Natureza e Aventura.

²⁵ Cujas ofertas formativas abrangem os seguintes cursos: Técnico de Animação em Turismo de Natureza e Aventura (a decorrer no Estoril e em Sintra); Técnico de Gastronomia e Artes Culinárias; Técnico de Restauração; Técnico de Segurança e Higiene Alimentar; Técnico de Turismo Náutico (em parceria com a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique); Técnico de Receção e Alojamento (a decorrer em Almada em parceria com a Divisão de Juventude da Câmara Municipal).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

41. Em 2009 foi lançada a 1.^a Edição do *Executive Master* em Gestão Hoteleira (EMGH) no Estoril e no Porto, através de uma parceria entre as Direções da Escola de Gestão Empresarial da Universidade Católica Portuguesa (EGE/UCP) e da ESHTE, e no ano letivo de 2013/2014 encontrava-se a decorrer a 5.^a Edição deste programa.

42. A ESHTE oferece também um conjunto de cursos, destinados à comunidade em geral, designados “Cursos Abertos”: Curso de Vinhos, *Coaching* e Liderança, Gastronomia, Formação em Segurança e Qualidade Alimentar na Restauração, Gestão Financeira na Hotelaria para Não Financeiros, Liderança, Controlo e Gestão de Stress, Sistemas de Informação Geográfica, Curso de R | Análise Estatística.

43. No **Mapa VI** do Anexo 6.7 são apresentados, a título informativo, os principais indicadores de atividade da ESHTE, nomeadamente, financeiros/orçamentais, alunos/cursos, meio envolvente, internos e de recursos humanos e sistemas de informação.

Instalações

44. A ESHTE não dispõe de instalações próprias, desenvolvendo as suas atividades nos espaços cedidos pelo ex-Centro Escolar Turístico e Hoteleiro do Estoril (CETHE) ao abrigo de um Protocolo celebrado em 1992. Posteriormente, em 2002, foi celebrado um novo protocolo com o Instituto de Formação Turística²⁶ (INFTUR), nos termos do qual este cedeu à ESHTE os espaços, instalações, mobiliário e equipamentos nele discriminados, bem como os serviços a utilizar pela ESHTE e as respetivas condições de uso determinando-se, na sua cláusula décima segunda, que por aquela utilização:

«[A] ESHTE pagará ao Instituto, uma importância anual que resultará das negociações que, para o efeito, as partes levarão a cabo, todos os anos, face aos Planos de Atividades do Instituto e da ESHTE, que constará de um aditamento ao (...) Protocolo, dele fazendo parte integrante, que deverá ser tão discriminado quanto possível, correspondendo as rubricas desse aditamento, às rubricas orçamentais do Instituto e da ESHTE.»

45. Contudo, até à presente data a ESHTE não pagou qualquer importância pela utilização dos espaços do Instituto²⁷.

46. De salientar, ainda, que de acordo com os responsáveis pela Escola, esta situação de partilha de espaços, instalações e equipamentos, acarreta dificuldades não só ao nível da gestão dos espaços que lhe estão afetos, uma vez que a Escola não detém a sua propriedade, como inviabiliza o incremento das suas receitas próprias através do aumento do número de alunos, dada a total indisponibilidade de mais salas de aula para utilização pela ESHTE.

Recursos Humanos

47. Em 31 de dezembro de 2012, o total de trabalhadores ascendia a 176 dos quais 3 integram os órgãos sociais, 119 o pessoal docente, 29 o pessoal não docente e 25 são prestadores de serviços na modalidade de tarefa e de avença (cfr. **Mapa VII** do Anexo 6.7). De realçar que do

²⁶ Que precedeu, entre outros, ao CETHE (art.º 9.º do DL n.º 277/2001, de 19 de outubro). O Infotur foi objeto de fusão no âmbito do PREMAC, tendo integrado o Turismo de Portugal, I.P. (al. c) do n.º 3 do art.º 27.º do DL n.º 208/2006, de 27 de outubro).

²⁷ Com a entrada em vigor do DL n.º 280/2007, passou a prever-se o carácter oneroso de quaisquer atos que onerem património do Estado ou de institutos públicos (art.º 4.º), o qual pode assumir a natureza de comparticipação financeira, tratando-se de regra que tem vindo a ser incluída nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE), e de obrigação que recai sobre o Turismo de Portugal.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

total daqueles trabalhadores, 64,2% tem contratos a termo, detendo os restantes 35,8% contrato de trabalho por tempo indeterminado.

48. Em termos de evolução, no triénio de 2010 a 2012, registou-se um decréscimo de 17,4% no total de trabalhadores ao serviço da ESHTE, tendo as despesas com o pessoal registado uma diminuição de 20,7% (4 346 996,51€ em 2012 e 5 480 771,08€ em 2010).

2.2. ANÁLISE SUMÁRIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Receita – Evolução e execução orçamental

49. Da análise da evolução e da execução orçamental da receita da ESHTE, no período 2010 a 2012, tendo por base o **Mapa VIII** e o **Mapa IX**, constantes do Anexo 6.7, conclui-se o seguinte:

- A receita cobrada ascendeu a 6 774 222,40€ em 2010, a 6 280 516,46€ em 2011 e a 5 380 468,73€ em 2012, tendo registado um decréscimo de 20,6%. Para tal contribuiu, em particular, a diminuição em 28,4% das “Transferências Correntes” (2010 para 2012), que teve a sua origem nos cortes impostos pela Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2012. Em 2012, a taxa de execução orçamental situou-se nos 95,63%;
- No total das receitas cobradas, no período em referência, assumem maior peso as receitas provenientes de “Transferências Correntes” do OE, e de “Taxas, Multas e Outras Penalidades”, que representaram 57% e 39,6%, respetivamente, em 2012;
- As receitas provenientes da venda de bens e serviços correntes, pese embora o seu diminuto peso no total dos recebimentos (em média 1,2%), registaram um crescimento no triénio de 45,9%;
- O “Saldo da Gerência Anterior” registou um decréscimo no período de 2010 a 2012 de 67,1% e o montante mais significativo tem origem em fundos comunitários correspondendo a projetos cuja despesa apenas será executada em 2013.

Despesa – Evolução e execução orçamental

50. A evolução e execução orçamental das despesas da ESHTE, no triénio 2010 a 2012, são evidenciadas no **Mapa X** e **Mapa XI** do Anexo 6.7, sendo de destacar o seguinte:

- As despesas da ESHTE registaram em 2010/2011 e 2011/2012, um decréscimo de 5,7% e de 14,7%, respetivamente, sendo este último justificado em grande parte pelos cortes dos subsídios de férias e de natal, imposto pela LOE para 2012;
- As despesas com o pessoal representam a rubrica com maior peso no orçamento da ESHTE (83,8% em 2010, 85,8% em 2011 e 82,6% em 2012). No triénio de 2010 a 2012, registou um decréscimo de 20,7%;
- Em 2012, a despesa apresentou um grau de execução, relativamente ao orçamento corrigido, de cerca de 94,7%, tendo ascendido ao valor global de 5 260 057,40€. Do total das despesas realizadas em 2012 destacam-se as despesas com pessoal no valor de 4 346 996,51€ (82,6%) e as referentes à aquisição de bens e serviços correntes no valor de 708 525,23€ (13,5%);
- As despesas com transferências correntes e aquisição de bens de capital, sem grande peso no total das despesas realizadas em 2012, representaram 2,1% e 1,7%, respetivamente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Análise Financeira - Balanço

51. A evolução, no biénio 2011 a 2012²⁸, dos recursos financeiros da ESHTE refletidos nos respetivos balanços encontra-se retratada no **Mapa XII** do Anexo 6.7. Da análise sumária a estes elementos conclui-se que:

- O ativo líquido total da ESHTE, registou um decréscimo em 2012 de 11,4%, ascendendo em 31 de dezembro de 2011 e de 2012, a 1 837 124,98€ e 1 627 203,52€, respetivamente. A conta com maior peso no total do Ativo diz respeito às Dívidas de Alunos, que representam, só por si, 76,2% (2011) e 77,7% (2012) do total do Ativo;
- O imobilizado é a segunda conta com maior peso no total do ativo, representando 17,4% e 12,7%, em 2011 e 2012, respetivamente;
- O valor das “Dívidas de Terceiros a curto prazo”, ascendia a 1 422 534,54€ e 1 280 442,61€, respetivamente, em 31 de dezembro de 2011 e de 2012, tendo sido constituídas provisões de 129 120,10€ e 260 342,70€²⁹, respetivamente, em 2011 e 2012 para fazer face a dívidas de clientes, alunos e utentes de cobrança duvidosa;
- Os “Custos diferidos” no montante de 20 988,80€ (2011) e 16 700,07€ (2012) dizem respeito a valores faturados em 2011 e 2012 mas que respeitam aos exercícios de 2012 e 2013, respetivamente (seguros pagos antecipadamente, rendas e alugueres e transferências correntes);
- No passivo destacam-se as “Dívidas a fornecedores c/c” no valor de 165 889,17€ (2011) e 10 246,01€ (2012) que registaram uma evolução positiva em 2012, tendo decrescido 93,8%;
- Nos acréscimos e diferimentos os passivos assumem maior peso os valores relativos às férias dos trabalhadores e as propinas.

Análise económica - Demonstração de Resultados

52. Relativamente à situação económica da ESHTE, no período de 2011 a 2012 (cfr. **Mapa XIII** do Anexo 6.7), de realçar os seguintes aspetos:

- As duas principais contas que mais contribuem para a formação dos proveitos totais da ESHTE são as receitas próprias contabilizadas em “Impostos e taxas” (41%) e as Transferências do OE (56,8%), tendo esta conta registado uma diminuição de 19,9%, em 2012. Com exceção das contas de “Vendas e prestação de serviços” que registaram um crescimento de 16,5%, todas as outras contas registaram um decréscimo;
- Os custos totais, em 31 de dezembro de 2012, ascendiam a 5 362 177,02€, sendo que as contas com maior peso no total dos custos são os Custos com Pessoal, com 86% e os Fornecimentos e Serviços Externos com 8,8%;

²⁸ O ano de 2011 constitui o primeiro em que a conta foi apresentada de acordo com os princípios da contabilidade patrimonial, conforme prevê o POC-Educação, pelo que não existem comparativos relativamente ao ano 2010.

²⁹ Cfr. Conta 291 – Provisões para Cobranças Duvidosas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- No exercício de 2012 a ESHTE obteve resultados correntes negativos em 292 815,65€, fruto de resultados operacionais negativos de 292 194,53€ e de resultados financeiros negativos em 621,12€. O resultado líquido do exercício totalizou um valor negativo de 303 562,84€.

2.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.3.1. Sistema contabilístico e de informação

53. Todo o processamento contabilístico é efetuado através de um sistema integrado, designado “ERP Primavera AP”. O sistema abrange diferentes áreas funcionais (aquisição de bens e serviços, vendas e receitas, tesouraria, recursos humanos, património e contabilidade). Na área da contabilidade, o sistema permite a gestão, execução e controlo orçamental, bem como a execução da contabilidade orçamental e patrimonial.

54. Complementarmente, é utilizado o Sistema de Informação Contabilística (SIC) para a realização de pagamentos e para a elaboração dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC), relativos a verbas do OE e do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

55. A ESHTE dispõe, ainda, de um conjunto de aplicações informáticas, com diferentes funcionalidades: gestão académica (“Digitalis”), gestão documental (“Gesdoc/Oracle” e “Glantt Content Management”), gestão da biblioteca (“Horizon”), controlo de assiduidade (“Tempo Real”), entre outras.

2.3.2. Documentos de Prestação de Contas

56. A ESHTE encontra-se obrigada à prestação de contas, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o sector da Educação (POC-ED), aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro, devendo as mesmas ser remetidas ao TC, nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, publicada no DR, II Série, de 14 de fevereiro.

57. O ano de 2011 constituiu o primeiro ano em que a conta foi apresentada nos termos do POC-Educação, pelo que não existem comparativos relativamente ao ano de 2010.

58. No exercício de 2012, as demonstrações financeiras da Escola ainda não refletem na plenitude as suas operações e património, tendo em conta a normalização contabilística definida no POC-ED, designadamente no que se refere à especialização dos proveitos associados aos protocolos, ao valor do imobilizado e das existências.

59. Com efeito, em resultado da análise efetuada ao processo de prestação de contas constatou-se a existência das seguintes deficiências/insuficiências:

a) Instrução do Processo:

- As normas de controlo interno remetidas não fazem menção às ações inspetivas levadas a efeito, nos últimos três anos, por órgão de controlo interno;



Nina Cruz

Tribunal de Contas

b) Balanço / Demonstração de Resultados

- Não se encontra relevado no Balanço, numa conta de imobilizado corpóreo, a doação do Acervo Celestino Matos Domingues³⁰, valorizada em 25 000€ e de um veículo ao serviço da Escola³¹;
- No exercício de 2012, a ESHTE tinha contabilizado indevidamente na conta “12 - Depósitos em Instituições Financeiras” como entrada em Bancos o valor de 4 838,67€ respeitante à reposição do Fundo de Maneio da Administradora, dos exercícios findos em 31-12-2011 (1 848,50€) e 31-12-2012 (2 990,17€). Este valor deveria de ter sido contabilizado como uma dívida numa conta de terceiros uma vez que não foi efetivamente repostado (cfr. ponto 2.4.1.1);
- Incorreta contabilização na conta “12 - Depósitos em Instituições Financeiras” dos movimentos efetuados através das contas abertas no IGCP, os quais deveriam ser reclassificados na conta “13 – Conta no Tesouro”;
- Incumprimento do princípio contabilístico da especialização dos exercícios no que respeita aos custos e proveitos associados aos protocolos;
- No balanço, em 31 de dezembro de 2012, a conta “36 - Matérias-primas, subsidiárias e de consumo” apresenta um valor nulo devido ao facto das aquisições efetuadas não terem sido sujeitas a tratamento contabilístico, inventariação e posterior registo em fichas de inventário.

c) Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)

- Foram identificadas divergências nos valores dos registos contabilísticos em nove rubricas de classificação económica tendo, ainda, sido apurado um valor não documentado de 374,29€;
- O saldo para a gerência seguinte, no MFC de 2012, inclui valores relativos aos que deveriam ter sido repostos nos exercícios de 2011 (1 848,50€) e 2012 (2 990,17€). Estes valores porque não foram repostos nas datas previstas nos Decretos-leis de Execução Orçamental (DLEO) e até à data da apresentação de contas pela ESHTE ao TC, traduzem-se na sobrevalorização do saldo para a gerência seguinte, pelo que deveriam de ter sido contabilizados como uma dívida no Balanço e no Mapa do Controlo Orçamental (cfr. ponto 2.4.1.1);

d) Notas sobre o processo orçamental e respetiva execução

- Incorreto preenchimento do mapa 8.3.2.2 (Contratação Administrativa - Formas de adjudicação) que não inclui todos os contratos;
- O valor constante do balanço em dívidas de terceiros do exercício de 2011 e 2012, na conta 21 - Clientes, contribuintes e utentes, diverge da informação do mapa do controlo orçamental da receita.

e) Notas sobre a contabilidade analítica

- Não implementação de um sistema de contabilidade analítica que permita, designadamente, a determinação do custo das atividades finais desenvolvidas (ex: custo por aluno e curso).

³⁰ Conforme contrato de doação.

³¹ Veículo entregue gratuitamente à entidade de acordo com a informação dos serviços.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

60. Por fim, refira-se que as contas da ESHTE, referentes aos exercícios de 2011 a 2012, foram objeto de certificação legal de contas por parte da empresa “Horwath & Associados SROC, Lda”³², que exerce as funções de fiscal único da ESHTE, tendo sido emitidos relatórios com ênfases:

| Ênfases | |
|----------|---|
| Ano 2011 | As demonstrações financeiras relativas ao exercício findo em 31 de dezembro de 2011 são as primeiras de acordo com os princípios da contabilidade patrimonial, conforme prevê o POC-Educação, razão pela qual não foram apresentadas demonstrações financeiras para efeitos comparativos. |
| Ano 2012 | Chamamos a atenção para o facto de, no dia 5 de abril, ter sido conhecido o Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional que considera inconstitucional o artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012 pondo em causa a suspensão do subsídio de férias em 2013. Entendeu, no entanto, o Conselho de Gestão da Escola refletir o impacto desta decisão nas demonstrações financeiras. |

61. Sobre a matéria, **em sede de contraditório**, o atual CG informou que *«As considerações constantes do relatório preliminar do Tribunal de Contas sobre os documentos de prestação de contas de 2012 foram devidamente analisadas pela ESHTE, tendo-se tomado a devida nota sobre as incorreções indicadas. Assinale-se que algumas das recomendações já tiveram o devido acolhimento ao nível do tratamento contabilístico, pelo que nas contas de 2014 já aparecem devidamente refletidas»*.

62. As alegações não alteram as considerações feitas no relato. No entanto, é de realçar a realização de diligências no sentido de ultrapassar as insuficiências/deficiências apontadas e, deste modo, obter demonstrações financeiras que traduzam, de forma verdadeira e apropriada, a situação económico-financeira da ESHTE a partir de 2014.

2.3.3. Demonstração Numérica

63. A demonstração numérica da conta da responsabilidade dos membros do Conselho de Gestão da ESHTE, no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, é a seguinte:

Tabela 1 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

| 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2012 | | | | Unidade: Euro |
|---|--------------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Saldo de abertura | | 70.125,72 | Despesa da gerência | 6.294.590,25 |
| Operações orçamentais | 14.064,74 | | Operações orçamentais | 5.260.057,40 |
| Importâncias recebidas para entrega a terceiros | 56.060,98 | | Importâncias entregues a terceiros | 1.034.532,85 |
| Receita da gerência | | 6.347.740,44 | Saldo de encerramento | 123.275,91 |
| Operações orçamentais | 5.310.343,01 | | Operações orçamentais | 64.350,35 |
| Importâncias recebidas para entrega a terceiros | 1.037.397,43 | | Importâncias a entregar a terceiros | 58.925,56 |
| Total | | 6.417.866,16 | | 6.417.866,16 |

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa - 2012

³² Nomeado, nos termos do RJIES e dos seus Estatutos, por Despacho Conjunto do Ministro das Finanças e MCTES: Despacho n.º 14019/2010, de 30 de junho publicado no DR 2.ª série, n.º 74, de 7 de setembro de 2010.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E DE RISCO

2.3.4. Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)

64. No âmbito do levantamento do SCI interno existente na ESHTE, foram realizados testes de controlo descrevendo-se, em seguida e em termos genéricos, os principais pontos fortes e fracos identificados nas diferentes áreas:

| AVALIAÇÃO DO SCI | |
|---|---|
| ORGANIZAÇÃO GERAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">Existe um Manual de Gestão da Qualidade aplicável aos seguintes processos: Gestão, Estratégia, Planeamento e Controlo; Gestão Académica de Alunos; Biblioteca; Gestão de Recursos Humanos; Gestão Documental; Gestão dos Sistemas de Informação; Gestão Financeira e Patrimonial; Ação Social;Existe segregação de funções e responsabilidades por serviço, no que se refere às Divisões de Gestão Académica, Serviços Administrativos e Financeiros, Gestão de Recursos Humanos. |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">Inexistência de um regulamento orgânico;Não existe um manual de procedimentos aplicável a todas as áreas;Ausência de definição de funções e responsabilidades por funcionário;Não existem relatórios de acompanhamento do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC);Não se encontra implementado um sistema de contabilidade analítica nos termos do POC-ED;Existência de sistemas de informação não integrados entre si (contabilidade, programa de alunos e tesouraria);Ausência de informação sistematizada sobre os protocolos e de procedimentos de controlo e acompanhamento dos mesmos. |
| RECEITA | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">Existe uma tabela de emolumentos com a lista de atos e correspondentes valores;O regulamento de propinas contempla os prazos e os procedimentos a adotar para o seu pagamento.Os valores arrecadados são depositados na conta de receitas próprias aberta para o efeito, no prazo máximo de três dias úteis;São desenvolvidos procedimentos junto dos clientes e outros devedores para efeitos de cobrança dos valores em dívida. |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">Não existem tabelas de preços para a prestação de serviços/estudos/outros trabalhos de natureza académica e científica;Não existe interligação entre os programas informáticos dos serviços académicos/tesouraria e a contabilidade;Não existem contas correntes de alunos na contabilidade sendo as receitas contabilizadas no final do ano com base em registos auxiliares. |
| DISPONIBILIDADES | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">A ESHTE obriga-se, perante os bancos, através de duas assinaturas (Presidente, Vice-Presidente);São realizadas reconciliações bancárias mensais. |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">Pagamento de despesas que não integram o conceito de fundo de maneiço;Reconstituição do fundo de maneiço sem documentos justificativos da despesa realizada;Não liquidação dos fundos de maneiço nas datas fixadas nos DLEO;Em algumas situações foram assinados cheques em branco;Não são efetuados balanços à tesouraria;Ausência de verificações físicas periódicas, por colaboradores alheios às funções de tesouraria dos registos da receita entrada. |
| DESPESAS COM O PESSOAL | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">Existe segregação departamental entre o processamento de vencimentos e o pagamento;Existe segregação de funções entre a inserção de dados dos trabalhadores, o processamento e liquidação, a autorização de pagamento e o pagamento;O controlo de assiduidade do pessoal não docente é efetuado através de sistema de registo automático;Existe para cada trabalhador um processo individual, atualizado sempre que ocorrem alterações na carreira e dados pessoais daqueles. |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">Pagamento de suplementos remuneratórios não previstos na lei;Incumprimento da legislação em matéria de alteração do posicionamento remuneratório;Celebração de contratos de prestação de serviços (avenças e tarefas) que consubstanciam trabalho subordinado;Autorização genéricas para a realização de trabalho extraordinário;Deficiente controlo da assiduidade dos docentes. |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| AVALIAÇÃO DO SCI | |
|------------------------------|--|
| AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">▪ Existe segregação de funções entre a proposta de despesa, a informação e cabimento, a autorização, a requisição, a autorização de pagamento e o pagamento; |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">▪ Não existe planeamento das necessidades de bens e do controlo dos consumos de matérias-primas para as aulas práticas (bens alimentares e consumíveis para laboratório) sendo a maior parte destas aquisições realizadas com carácter de urgência, através do Fundo de Manéio;▪ Ausência de capacidade negocial na aquisição de matérias-primas;▪ Não existe registo e controlo das entradas e saídas dos artigos de armazém e não se calculam consumos médios por artigo;▪ A receção dos bens é efetuada, em regra, por colaboradores do armazém, sendo também possível que a mesma seja realizada pelos próprios serviços requisitantes dos bens não se encontrando, nestes casos, centralizada a receção dos bens adquiridos;▪ Não existe evidência de que tenham sido realizadas contagens periódicas de existências nem de inventariação física, com referência a 31-12-2012;▪ Ausência de um arquivo de certidões da situação contributiva dos fornecedores às finanças e à segurança social;▪ Ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisições de bens e serviços celebrados, incluindo o montante global de cada contrato, suas alterações e pagamentos efetuados;▪ Não publicitação dos ajustes diretos no portal dos contratos públicos;▪ Não recurso à aquisição centralizada de bens no âmbito de acordos-quadro celebrados pela ESPAP. |
| PATRIMÓNIO | |
| PONTOS FORTES | <ul style="list-style-type: none">▪ Existem normas definidas relativamente aos procedimentos de aquisição, alienação, transferência, utilização, cedência e abates de bens. |
| PONTOS FRACOS | <ul style="list-style-type: none">▪ Não são efetuadas verificações físicas periódicas do imobilizado;▪ Os bens não se encontram todos inventariados, classificados e identificados de acordo com o CIBE. |

65. Da avaliação efetuada, conclui-se que o sistema de controlo interno implementado na ESHTE é deficiente, tendo sido determinado que, no âmbito do contraditório, fosse este Tribunal informado sobre as medidas entretanto tomadas, juntando para o efeito a devida documentação probatória.

66. Nas suas **alegações** o CG da ESHTE informa que *«(...) já possui um projeto de manual de controlo interno, cuja versão inicial foi disponibilizada em Fevereiro de 2015 e que se encontra em análise e discussão interna. Assinale-se que nesta matéria não existe um vazio absoluto ate ao momento, já que foi aprovada pelo anterior Conselho de Gestão, em 2012, uma Norma de Controlo Interno (...), a qual será substituída pelo referido manual (...) [constituindo] (...) um objetivo da Presidência da ESHTE garantir a implementação progressiva de um conjunto de práticas e de sistemas de informação que permitam assegurar uma intervenção harmonizada em torno dos procedimentos administrativos que importa respeitar, bem como a existência de suportes informativos que sirvam de base a uma gestão eficaz e devidamente orientada para objetivos concretos (...).*

67. Ainda no âmbito *«(...) da Organização Geral e Prestação de Contas, em 2014, deu-se inicio implementação de um sistema de centros de custos, no sentido de dar resposta aos requisitos legais, nomeadamente os constantes do POC-Educação. Os anos de 2014 e de 2015 funcionarão como anos-piloto para testes (...) [pretendendo-se] criar um sistema contabilístico por centros de custo, através da exploração do programa informático ERP PRIMAVERA. Apos a aplicação do presente piloto e da respetiva análise de resultados, evoluir-se-á para a integração dos módulos da Contabilidade Geral (...) da Contabilidade Analítica (...) e do módulo de Contabilidade Orçamental, de forma a obter-se um controlo total sobre a função financeira da Escola.*

68. Acrescenta ainda que *«(...) tendo em vista, a integração entre a contabilidade, o programa de alunos e a tesouraria, a ESHTE e a Digitalis (...) têm desenvolvido um conjunto de reuniões,*



Nina Cruz

Tribunal de Contas

para que seja possível melhorar os procedimentos existentes e que estão subjacentes às atividades relacionadas com a emissão, o acompanhamento e o controlo da faturação subjacente às receitas próprias captadas em resultado de serviços/estudos/outros trabalhos de natureza académica e científica. Numa fase seguinte, está previsto criar um grupo de trabalho com os representantes da Primavera e Digitalis, de forma a iniciar-se o processo de interligação dos programas informáticos dos serviços académicos/tesouraria e a contabilidade, para que seja possível ultrapassar algumas situações apontadas (...).»

69. No plano da receita *«(...) a ESHTE vai elaborar um regulamento que consagre as normas aplicáveis à prestação de serviços por parte da Escola, como forma de contribuir para a utilização, transferência de conhecimento e tecnologia gerada no seu seio, no qual constará, em anexo, uma tabela de honorários. Esta iniciativa será devidamente articulada com a operacionalização de uma unidade funcional de Investigação, Desenvolvimento e Inovação, a qual passara a absorver as atividades da ex- CESTUR, ...)*».

70. No âmbito das disponibilidades *«os fundos de maneiio foram reduzidos de 5 para 3, bem como os montantes atribuídos, conforme já foi documentalmente comprovado junto da Equipa Auditora aquando da realização da auditoria. Paralelamente, a Presidência tem desenvolvido um conjunto de iniciativas de forma a reduzir o recurso a utilização do fundo de maneiio, nomeadamente na aquisição de matérias-primas para as aulas práticas lecionadas nos Cursos de PAR, DGH e Mestrados. Esta situação está amplamente demonstrada através da diminuição das verbas gastas em matérias-primas através do recurso ao fundo de maneiio (...) [sendo de salientar que] (...) no encerramento da conta de gerência de 2014, a liquidação dos fundos de maneiio foi feita cumprindo as datas fixadas no DLEO (...) [e que] (...) a reconstituição do fundo de maneiio, só é realizada com documentos justificativos da despesa realizada e não são emitidos cheques em branco (...)*». Acrescentam que atualmente as reconciliações bancárias são efetuadas mensalmente.

71. No que respeita à ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisição de bens e serviços celebrados o CG esclarece que *«(...) interessa salientar que este assunto já se encontra em processo de resolução. Com efeito, a ESHTE, adjudicou, no corrente ano, a nova versão do Software ERP Primavera PUBLIC SECTOR, que inclui o módulo de Gestão de Contratos do ERP (...) o qual permite efetuar a gestão de contratos de compra, contratos de vendas e contratos técnicos (...). Durante o mês de novembro esta em curso o processo de migração de dados, formação e implementação pelo que em 2016, este constrangimento ficara resolvido (...)*».

72. Por fim, quanto à circunstância dos bens não se encontrarem inventariados, classificados e identificados de acordo com o CIBE, informam que *«(...) a situação já foi reparada, considerando-se que todos os bens adquiridos estão inventariados, classificados e etiquetados segundo o CIBE (...)*».

73. Conclui afirmando que *«(...) muito embora se encontrem por colmatar alguns dos pontos fracos identificados no relato, é notório o crescente aperfeiçoamento da prática administrativa por parte dos funcionários da Escola, face à cada vez maior efetivação de uma cultura e pedagogia orientadas nesse sentido, a qual não será certamente alheia a aposta da Escola na formação contínua (...) dos seus funcionários (...)*».

74. As alegações da ESHTE relativas à contratação de pessoal em regime de prestação de serviços (avenças e tarefas), trabalho extraordinário e/ou em dias de descanso semanal e aquisição de bens e serviços/fornecedores, contraditadas na pronúncia neste ponto, são



Nina Cruz

Tribunal de Contas

analisadas, respetivamente, nos pontos 2.5.3.5, 2.5.3.6 e 2.5.4 deste relatório para os quais se remete.

75. Em face do exposto, é de realçar a realização de diligências pelo CG da ESHTE no sentido de uma grande parte das situações detetadas terem já sido sanadas. Relativamente às situações que ainda não se encontram corrigidas deve aquele órgão adotar as medidas adequadas a colmatar os pontos fracos identificados no SCI, nomeadamente no que se refere aos sistemas de informação e à receita própria.

2.3.5. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

76. No seguimento da recomendação de 1 de Julho de 2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)³³ a ESHTE procedeu à elaboração “Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas” (PGRIC)³⁴, o qual inclui os riscos de ocorrências detetados no âmbito do controlo interno, em cinco áreas consideradas sensíveis: recursos humanos, alunos, contratação pública, património, receitas e propriedade intelectual. A probabilidade de ocorrência dos riscos associados a cada uma das áreas foi classificada segundo uma escala de reduzido e médio risco e foram definidas medidas preventivas para cada um dos riscos identificados.

77. Nos termos da mencionada recomendação, os PGRIC devem também prever a elaboração anual de um relatório sobre a sua execução, o qual se encontra previsto no PGRIC da ESHTE, mas, no entanto, não procedeu à sua elaboração.

78. Por fim, a ESHTE deu cumprimento ao disposto na Recomendação n.º 1/2010 do CPC, de 7 de abril, relativamente à publicidade dos PGRIC, uma vez que procedeu à sua divulgação no seu sítio na internet.

2.3.6. Relatórios de Órgãos de Controlo Interno

79. Em 2008, a ESHTE foi objeto de uma auditoria realizada pela IGMCTES³⁵ com referência ao biénio de 2006-2007 (Relatório n.º 16/2008) e cujos objetivos visaram apreciar a estrutura de suporte existente ao nível organizacional/orgânico e analisar a gestão, quer quanto ao cumprimento das normas que lhe são aplicáveis pelo carácter específico da sua atividade, quer das obrigações legais a que a ESHTE está sujeita em virtude do seu regime orçamental, patrimonial, contratual e fiscal.

80. De entre as áreas onde a avaliação realizada foi mais crítica, destacam-se as seguintes: sistema de informação, de controlo e de reporte, aquisição de bens e serviços, gestão do serviço docente e concursos para provimento de pessoal docente. No **Mapa XIV** do Anexo 6.7 sintetizam-se as principais recomendações e procede-se à avaliação do seu acolhimento, pela equipa de auditoria do TC, com indicação dos pontos do presente relatório onde as matérias são analisadas.

³³ Recomendação n.º 1/2009 do CPC nos termos da qual foi solicitado aos órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos que procedessem à elaboração do PGRIC.

³⁴ Anexo ao Despacho n.º 178/PRES/ESHTE/2011 de 14 de outubro de 2011.

³⁵ Atualmente Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), entidade criada na sequência da publicação do Decreto. Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro, resultando da fusão das antecedentes Inspeção-geral da Educação e Inspeção-geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

81. Em 2011, a ESHTE foi objeto de uma segunda auditoria realizada pela Inspeção-Geral da Educação e da Ciência (IGEC) tendo, essencialmente, como referência o exercício económico de 2010 (Relatório n.º 1/2012)³⁶, para as verificações com incidência na execução orçamental e no controlo interno instituído³⁷. No que concerne às verificações realizadas ao nível da gestão do pessoal docente incidiu no ano letivo de 2010/2011.

82. À semelhança do que foi efetuado relativamente ao relatório anterior sintetizam-se no **Mapa XV** do Anexo 6.7., as principais recomendações bem como a avaliação, pela equipa do TC, do seu acolhimento e a indicação dos pontos pertinentes do presente relatório.

83. Ambos os relatórios concluem por situações de reposição de dinheiros públicos, ao abrigo do disposto no art.º 36.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho, e suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória nos domínios da aquisição de bens e serviços e dos recursos humanos, remetendo-se a sua análise para o ponto 2.5.5 do presente relatório.

84. Na sequência de despachos de concordância do Conselheiro da Área, exarados em informações do Departamento de Verificação Interna de Contas³⁸ os dois relatórios foram remetidos ao Núcleo do Ministério Público, tendo sido arquivados, por despachos do Procurador-Geral Adjunto de 23 de abril de 2013 e de 24 de setembro de 2015, por não ter sido realizado o contraditório pessoal, tendo sido, assim, omitida uma formalidade essencial imposta pelos artigos 12.º e 13.º da LOPTC.

2.4. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL POR ÁREAS

2.4.1. DISPONIBILIDADES

2.4.1.1. CONTAS BANCÁRIAS/RECONCILIAÇÕES

85. No âmbito da confirmação externa de bancos efetuada, com referência à data de 31 de dezembro 2012, verificou-se a existência das contas bancárias evidenciadas na tabela seguinte:

Tabela 2 – Contas Bancárias em 31-12-2012

Unidade: Euro

| Instituição bancária | | Saldo em 31-12-2012 | | Fins a que se destina |
|---|-----------------|----------------------|-------------------|-----------------------|
| Banco | Número de conta | Instituição Bancária | Contabilístico | |
| 1 - Caixa Geral de Depósitos | 0293000600230 | 4.214,71 | 4.247,38 | Funcionamento |
| 2 - Caixa Geral de Depósitos | 0293002783230 | 38.758,23 | 0,00 | Receitas Próprias |
| 3 - Caixa Geral de Depósitos | 0293005280230 | 0,00 | 0,00 | Congressos |
| 4 - Caixa Geral de Depósitos | 0293006219030 | 0,00 | 0,00 | PRODEP |
| 5 - Instituto Gestão do Crédito Público | 00000004492 | 60.316,60 | 60.316,60 | Funcionamento |
| 6 - Instituto Gestão do Crédito Público | 00000004491 | 0,00 | 0,00 | Receitas Próprias |
| 7 - Instituto Gestão do Crédito Público | 01120011515 | 58.711,93 | 58.711,93 | Sócrates/Erasmus |
| Total | | 162.001,47 | 123.275,91 | |

Fonte: Síntese das Reconciliações Bancárias e Confirmação Externa de Bancos

³⁶ Homologado pelo Secretário de Estado Ensino Superior (SEES) em 17 de dezembro de 2013.

³⁷ Sem prejuízo de alargamento a outros anos económicos, para as matérias que, pela sua significância, ou pela sua extensão ao longo de outros períodos, mereçam uma análise plurianual.

³⁸ Informações n.ºs 126/2012 - DVIC.1 Administração Central de 4 de dezembro, 9/2013 - DVIC.1 Administração Central de 14 de janeiro e 235/2015 – DVIC.1 Ad. Central de 16 de setembro de 2015.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

86. Com exceção de duas com saldo nulo na CGD, todas as contas apuradas encontravam-se refletidas contabilisticamente no Balanço da entidade à data de 31 de dezembro de 2012.

87. Relativamente às duas contas bancárias sem movimento, identificadas pela CGD (ESHTE PRODEP e ESHTE CONGRESSOS), informa o CG da ESHTE **em sede de contraditório** que as mesmas se encontram liquidadas desde 22 de outubro de 2013, tendo remetido o documento comprovativo deste facto.

88. Foram, ainda, analisadas e verificadas as divergências entre os saldos bancários e os contabilísticos a 31 de dezembro de 2012, evidenciados nas reconciliações bancárias constantes da prestação de contas apresentada ao TC em 2012.

89. Quanto à conta bancária CGD-1 (0293000600230) constam na reconciliação como entrada em Bancos, em 31 de dezembro de 2012, os valores de 1 848,50€ e 2 990,17€, respeitantes, respetivamente, aos saldos da conta “Caixa ESHTE” de 2011 e fundo de maneiço de 2012 não liquidado da ex-administradora Cristina dos Santos, que à data de 25 de setembro de 2013, ainda não se encontravam regularizados.

90. Sintetizam-se nos parágrafos seguintes as situações identificadas nos documentos de suporte ao saldo da conta “Caixa ESHTE” de 2011 e do Fundo de Maneio de 2012.

i) Saldo da conta “Caixa ESHTE” de 2011

91. O saldo não regularizado da conta “Caixa ESHTE” de 2011” no valor de 1 848,50€, evidenciado na reconciliação bancária decorre da emissão de dois cheques nominativos no valor global de 4 930€³⁹, descontados de uma das contas bancárias detidas pela ESHTE⁴⁰, e relativamente aos quais não foram apresentados documentos de despesa.

92. Com efeito para além do valor de 1 848,50€, assumido como a repor pela ex-administradora⁴¹, foi emitido o documento de pagamento n.º 956/2011, não assinado⁴² no valor de 3 081,50€⁴³ que apenas tem como “justificativo” das eventuais despesas realizadas com transporte, deslocações e estadas, de vários professores no âmbito do “Executive Master” a informação que se transcreve (cfr. **Tabela 3**):

Tabela 3 – Anexo ao documento de Pagamento n.º 956/2011

Unidade: Euro

| Nome do trabalhador | Data | Estadia | Quilómetros /Deslocações | Portagens | Justificação |
|---------------------|----------------|---------|--------------------------|-----------|---------------------------|
| João Pronto | | 39,50 | 246,80 | 75,70 | Universidade do Algarve |
| Pedro Moita | | 39,50 | | | Universidade do Algarve |
| Pedro Moita | 27 e 28 junho | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| Pedro Moita | 4 e 5 de Julho | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| João Pronto | 11 e 12 julho | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| João Pronto | 18 e a9 julho | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |

³⁹ Cheque n.º 8406379642 emitido em nome de Fernando Graça (assistente operacional - motorista da escola) no valor de 2 500,00€ e cheque n.º 7330664865 emitido em nome de Cristina Santos no valor de 2 430,00€.

⁴⁰ Conta bancária na CGD com o número 0293000600230.

⁴¹ Conforme informação prestada pela ex-administradora: «Com certeza, por isso, existe uma reposição a efetuar, em aberto desde o final do ano 2011 de 1.848,50€, alvo do pedido que efetuei ao Ex-Presidente da ESHTE, Professor Doutor Fernando João Moreira, para repor em prestações».

⁴² A respetiva autorização de pagamento também não se encontrava assinada.

⁴³ Resulta da diferença: 4 930,00-1 848,50€=3 081,50€



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| Nome do trabalhador | Data | Estadia | Quilómetros /Deslocações | Portagens | Justificação |
|---------------------|------------------|----------|--------------------------|-----------|---------------------------|
| Pedro Moita | 18 de junho | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| Pedro Moita | 1 e 2 de julho | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| | | | | | |
| João Pronto | 8 e 9 de julho | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| João Pronto | 15 e 16 de julho | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| João Pronto | 30 de novembro | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| | | | | | |
| António Fernandes | 2 e 3 de maio | | 160,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| António Fernandes | 9 e 10 de maio | | 160,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| | | | | | |
| Nuno Gustavo | | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| Nuno Gustavo | | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| | | | | | |
| Luís Portugal | | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| Luís Portugal | | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| Luís Portugal | | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| Luís Portugal | | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| | | | | | |
| João Barreto | | | 120,00 | | Master Algarve 1.ª Edição |
| João Barreto | | | 160,00 | | Master Porto 2.ª Edição |
| Totais | | 79,00 | 2.926,80 | 75,70 | |
| Total Geral | | 3.081,50 | | | |
| | Valor entregue | 4.930,00 | | | |
| | Valor a repor | 1.848,50 | | | |

Fonte: Anexo ao documento de Pagamento n.º 956/2011

93. Quanto à ausência dos documentos de suporte⁴⁴ do aludido Pagamento n.º 956/2011, no valor de 3 081,50€, o ex-presidente esclareceu que a lista de deslocações lhe parece «credível e facilmente verificável» e que «[n]ão tinha presente, porque nunca exerci atividades docentes nesta oferta conjunta ESHTE/UCP, que os referidos quantitativos eram pagos aos docentes através do fundo de maneiio».

94. Por seu lado, a ex-administradora, informou que⁴⁵:

«Certo é que existe um documento elaborado por mim, que suporta o Pagamento n.º 956/2011, onde estão identificadas algumas deslocações, estadias e portagens, que, não existindo mais nenhuma informação sobre os mesmos, configuram um resumo sobre algumas deslocações, algumas das quais foram pagas nesse ano, outras em anos posteriores e outras ainda, que à data se encontram por liquidar.

A ser verdade ficam ainda por repor 3.081,50€, que não sendo da responsabilidade do nosso funcionário Fernando Graça, será com certeza minha, por ter sido responsável pelo Fundo de Maneio, solidária com os Exs. Presidente e Vice-Presidente, ou de pessoas que receberam as quantias em causa.»

95. Quanto à legalidade financeira do montante, não documentado, de 3 081,50€, respeitante a alegadas despesas de transporte, deslocações e estadas de vários docentes no âmbito do denominado “Executive Master”, as mesmas não se encontram suportadas em documentos de despesa, designadamente, autorizações prévias por parte do Presidente da ESHTE⁴⁶ para a deslocação ou, quando aplicável, para a utilização de viatura própria, nos termos do disposto no

⁴⁴ Resposta ao pedido de 6 de dezembro de 2013, na sequência do qual o atual presidente notificou todos os membros do anterior CG para se pronunciarem sobre a questão.

⁴⁵ Pedido de 6 de dezembro de 2013.

⁴⁶ Competência delegada pelo CG por via do Despacho n.º 2249/2011, de 2 de novembro.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

art.º 20.º do DL n.º 106/98⁴⁷, de 24 de abril, e por boletins itinerários preenchidos pelos docentes, o que não permitiu aferir se as despesas e pagamentos realizados foram legais e regulares, enquadráveis na missão e atribuições da ESHTE.

96. Tal como se encontra previsto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 21.º da NCI da ESHTE, as despesas com as ajudas de custo e transportes «são formalizadas exclusivamente através de Boletim Itinerário em vigor, preenchido e assinado pelo funcionário e despachado pelo Presidente da ESHTE» e as «deslocações em automóvel próprio, desde que envolvam pagamento por quilómetro efetuado, só poderão ser efetuadas após prévia autorização dada pelo Presidente da ESHTE».

97. Ou seja, o dispêndio de dinheiros públicos implica a indicação do fundamento que permita integrar a despesa na prossecução de um fim de interesse público, o que manifestamente não ocorreu na situação em apreço, tanto mais que o “documento” que suporta o pagamento n.º 956/2011, no montante de 3 081,50€, não é juridicamente válido por se reconduzir a uma mera folha elaborada pela ex-administradora, de onde constam «algumas deslocações, estadias e portagens» e que, de acordo com esta responsável, «não existindo mais nenhuma informação sobre os mesmos configuram um resumo sobre algumas deslocações» não consubstanciando, assim, a realização de despesa pública.

98. Por outro lado, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 13.º da NCI as «saídas de fundos são documentadas através de notas de pagamento (...), onde será identificada a respetiva data de pagamento, anexando-se o respetivo comprovativo de despesa», devendo os pagamentos «ser feitos preferencialmente por transferência bancária, embora possam ser efetuados por cheque ou dinheiro em caso de impossibilidade de efetuar a referida transferência».

99. Acresce que, nos termos do n.º 5 daquele normativo da NCI, as «autorizações de pagamento deverão ser subscritas obrigatoriamente por qualquer dos membros do Conselho de Gestão da ESHTE, com competência para o efeito, devendo as mesmas ser acompanhadas pelos documentos que lhe deram origem».

100. Deste modo, o montante global de 4 930,00€ relativo à emissão dos dois cheques referenciados no parágrafo 91, cujo valor integra o mencionado pagamento n.º 956/2011, no montante de 3 081,50€, não assinado e não suportado em documentos de despesa, consubstancia um valor não documentado, pelo qual a ex-administradora, não só na resposta apresentada ao pedido de elementos formulado pela equipa de auditoria, mas também no âmbito do processo de inquérito instaurado pelo Presidente da ESHTE, assumiu a responsabilidade nos seguintes termos:

«(...) 3. Sobre o fundo de manêio de 2011, o que há é a emissão de dois cheques (no valor de 4.930,00 euros) que ninguém conseguiu perceber para que se destinaram: um foi emitido em meu nome e outro em nome do Sr. Fernando Graça. Eu disse ao Tribunal de Contas que assumiria o pagamento desses valores respeitantes a ambos os cheques e a inteira responsabilidade sobre os mesmos. Ou seja, eu assumi os valores desses cheques, porque a responsabilidade era minha, uma vez que era eu a responsável pelo Fundo de Maneio. Tentei indagar o destino dos cheques, e como não consegui, assumi junto do Tribunal de Contas a totalidade do pagamento dessa despesa. Portanto,

⁴⁷ Diploma que estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

confirmo que assumi a reposição total do montante de 4.930,00€, referente à emissão de dois cheques (...) dando assim por não comprovado nenhum pagamento efetuado pela conta 111 Caixa da ESHTE (...).

101. Assim, por não estar suportada em documentos de despesa que evidenciem a sua utilização na realização de despesa pública, no âmbito da missão e atribuições da ESHTE, esta situação indicia a prática pela ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, dos crimes de peculato^{48/49} (p.p. no n.º 1 do art.º 375.º do Código Penal) e de abuso de poder⁵⁰ (p.p. no art.º 382.º do Código Penal), atenta a utilização ilícita de disponibilidades da ESTHE e consequente locupletamento do montante de 4 930,00€.

102. Paralelamente competia ao CG enquanto órgão responsável pela gestão financeira da escola (n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos), promover a regularização do saldo da conta Caixa ESHTE/2011, tendo atuado de forma negligente, em violação do dever de cuidado que sobre estes recaía (culpa *in vigilando*⁵¹).

ii) Saldo do fundo de maneiio de 2012

103. Quanto ao valor de 2 990,17€, evidenciado na reconciliação bancária em 31 de dezembro de 2012, como um valor em trânsito, relativo ao saldo do Fundo de Maneio de 2012 da ex-administradora Cristina Santos, verificou-se que à data de 9 dezembro de 2013, o mesmo ainda não havia sido liquidado, em violação do disposto no n.º 4 do art.º 32.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho que dispõe «que os serviços e organismos procederão obrigatoriamente à liquidação dos fundos de maneiio até à data que for anualmente fixada» no DLEO, dispondo-se de forma idêntica na alínea c) do n.º 2 do art.º 17.º da NCI

104. Por sua vez, o n.º 3 do art.º 15.º do DL n.º 32/2012 de 13 de fevereiro⁵², estabeleceu que a liquidação dos fundos de maneiio fosse obrigatoriamente efetuada até ao dia 9 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.

⁴⁸ Trata-se de um crime de desvio de dinheiros públicos, por parte de pessoas que ocupam cargos que lhes permitem ter acesso a esses valores tratando-se, sem prejuízo de poder existir em outras entidades não públicas, de um crime próprio praticado por um funcionário (atualmente trabalhador em funções públicas) contra a administração (sobre o conceito de funcionário veja-se o art.º 386.º do CP). Neste sentido, veja-se o Acórdão do STJ, de 12 de julho de 2007 (Processo n.º 06P2032) onde se afirma que «(...) O tipo legal do crime de peculato, p.p. pelo art. 375.º do CP, configura uma dupla proteção: por um lado, tutela bens jurídicos patrimoniais, na medida em que criminaliza a apropriação ou oneração ilegítima de bens alheios; por outro, tutela a probidade e fidelidade dos funcionários para se garantir o bom andamento e a imparcialidade da administração pública, ou, por outras palavras, a "intangibilidade da legalidade material da administração pública", punindo casos de abusos de cargo ou função. Para se preencher esse tipo legal, esses dois elementos (o crime patrimonial e o abuso duma função pública ou equiparada) terão de se relacionar entre si: assim, há abuso de função pelo facto de o agente se apropriar ou onerar bens de que tem a posse em razão das funções que exerce, violando, com esse comportamento, a relação de fidelidade pré-existente - o agente "viola os limites intrínsecos do exercício da posse que lhe foi conferida em razão do seu ofício ou serviço". Pode dizer-se que o crime de peculato é um crime de furto qualificado ou de abuso de confiança, qualificados em razão da especial qualidade do agente (...).

⁴⁹ Veja-se, ainda, sobre a matéria, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 23 de janeiro de 2013, relativo ao processo n.º 214/11.8PCCBR.C1, que afirma que, no caso do peculato, o segmento [A]ccessível em razão das suas funções» referido no n.º 1 do art.º 375.º do C. Penal, que se reporta ao tipo legal de crime de «Peculato», exige uma especial relação de poder ou de domínio ou de controlo/ supervisão sobre a coisa que o agente detém em razão das suas específicas funções e que vem a postergar com abuso ou infidelidade das específicas funções, ao apropriar-se, para si ou para terceiro, dessa mesma coisa - não sendo suficiente apenas a simples acessibilidade física em relação à coisa de que se apropria (...).

⁵⁰ Trata-se de um crime de função, no qual um funcionário (atualmente trabalhador em funções públicas), que detém determinados poderes funcionais, os usa para fim diferente daquele para que a lei os concede – cfr. neste sentido, Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 27/11/2013 (Processo n.º 98/07.0JALRAC.C3), que refere «(...) 1. O crime de abuso de poder constitui um crime de função e, por isso, um crime próprio, o funcionário que detém determinados poderes funcionais faz uso de tais poderes para um fim diferente daquele para que a lei os concede; 2. O crime é integrado, no primeiro limite do perímetro da tipicidade, pelo mau uso ou uso deviante de poderes funcionais, ou por excesso de poderes legais ou por desrespeito de formalidades essenciais. Mas, com um elemento nuclear: o mau uso dos poderes não resulta de erro ou de mau conhecimento dos deveres da função, mas tem de ser determinado por uma intenção específica que enquanto fim ou motivo faz parte do próprio tipo legal (...).

⁵¹ Sobre esta matéria veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0958/07, de 25 de junho de 2008 onde, sobre a culpa *in vigilando*, é referido que «(...) só é admissível colocar a questão da presunção da culpa "in vigilando" depois de estar demonstrado que o agente, por ação ou omissão, praticou um ato ilícito, isto é, um ato violador de direitos de terceiro, em que o objeto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante (...).

⁵² Diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2012.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

105. Competia, assim, ao CG promover, enquanto órgão responsável pela gestão financeira da ESHTE (n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos), que os serviços procedessem à liquidação do fundo de maneiio até à data fixada no DLEO (n.º 4 do art.º 32.º do DL 155/92, de 28 de julho), ou seja, 9 de janeiro de 2013⁵³, pelo que atuaram de forma negligente, violando o dever de cuidado que sobre os mesmos recaía (culpa *in vigilando*⁵⁴).

iii) Guias de reposição

106. Em 23 de setembro de 2013⁵⁵ foi autorizado, pelo ex-Presidente da ESHTE, um requerimento apresentado pela ex-Administradora⁵⁶, solicitando a reposição em prestações dos montantes de 1 848,50€ (conta “Caixa-ESHTE” de 2011) e 2 990,17€ (Fundo de Maneio de 2012), no valor global de 4 838,67€, a efetuar em quinze prestações mensais, sendo a primeira paga até ao final do mês de outubro de 2013, no valor de 358,67€ e, as restantes catorze prestações, no montante de 320€, até 31 de dezembro de 2014, conforme se evidencia no **Mapa XVI** do Anexo 6.7.

107. Foram emitidas 12 guias de reposição, no valor de 3 840,00€⁵⁷, correspondentes às prestações n.ºs 4 a 15, relativas aos meses de janeiro a dezembro de 2014.

108. Até 31 de julho de 2014, aquela responsável apenas havia procedido à reposição do montante de 1 318,67€, correspondente a quatro prestações⁵⁸ pelo que, àquela data, o valor em dívida ascendia a 3 520,00€.

109. Na sequência do incumprimento verificado, por ofícios datados de 27 de maio e 6 de junho de 2014, a ESHTE remeteu à Autoridade Tributária e Aduaneira⁵⁹, para cobrança coerciva, as guias de reposição relativas aos montantes vencidos nos meses de fevereiro a maio de 2014, no valor global de 1 280,00€.

110. Em face do exposto, com base nos itens **i), ii) e iii)**, acima, conclui-se que:

- a) O CG, não assegurou a regularização do saldo de 1 848,50€, da conta “Caixa ESHTE” de 2011, evidenciado na reconciliação bancária e a liquidação do Fundo de Maneio de 2012 no montante de 2 990,17€, em violação do disposto no n.º 1 do art.º 32.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, n.º 3 do art.º 15.º do DL n.º 32/2012, n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos da ESHTE;
- b) Apurou-se um valor não documentado de 4 930,00€, respeitante à emissão de dois cheques nominativos (que integram o pagamento n.º 956/2011, no montante de 3 081,50€), que não consubstanciam despesa pública, indiciando a prática, pela ex-administradora, dos crimes de peculato (p.p. no n.º 1 do art.º 375.º do Código Penal) e de abuso de poder (p.p. no art.º 382.º do Código Penal).

⁵³ Nos termos do n.º 3 do art.º 15.º do DL n.º 32/2012 de 13 de fevereiro.

⁵⁴ Sobre esta matéria veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0958/07, de 25 de junho de 2008 onde, sobre a culpa *in vigilando*, é referido que «(...) só é admissível colocar a questão da presunção da culpa “in vigilando” depois de estar demonstrado que o agente, por ação ou omissão, praticou um ato ilícito, isto é, um ato violador de direitos de terceiro, em que o objeto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante (...)».

⁵⁵ Dia anterior ao fim do mandato do CG em funções.

⁵⁶ Datado de 23 de setembro de 2013.

⁵⁷ As prestações relativas aos meses de outubro a dezembro de 2013 foram pagas sem a prévia emissão das correspondentes guias de reposição.

⁵⁸ Relativas a reposições efetuadas entre outubro de 2013 e abril de 2014.

⁵⁹ Competência exercida ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do art.º 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- c) Foram emitidas guias de reposição no valor global de 4 838,67€⁶⁰, sendo que até 31 de julho de 2014 a ex-administradora havia procedido à reposição do montante de 1 318,67€, correspondente a quatro prestações pelo que, àquela data, o valor em dívida ascendia a 3 520€.

111. Quanto ao pedido de informação formulado para que a ESHTE, **em sede de contraditório**, prestasse informação atualizada sobre os montantes repostos e a repor, bem como o eventual envio para cobrança coerciva dos valores não repostos, remetendo-se documentação probatória, foi informado pelo CG que *«(...) Em relação ao montante dos valores repostos pela ex-Administradora não se verificou qualquer alteração relativamente à informação prestada em 31 de julho de 2014, ou seja, foram pagas 4 prestações, no montante de €1.318,67, permanecendo em dívida o valor de €3.520,00 (...)»*.

112. Na sequência da resposta apresentada, foi remetida a documentação comprovativa do envio para cobrança coerciva das respetivas guias de reposição, tendo a Autoridade Tributária⁶¹, informado a Escola que os processos executivos relativos a dívidas por reposições não abatidas nos pagamentos se encontram em fase de penhora.

113. Nas suas **alegações**, os ex-presidente e vice-presidente, respetivamente, Fernando João de Matos Moreira e João Esteves Nunes Leitão, consideram que não lhes deve ser imputada qualquer responsabilidade, uma vez que *«(...) estamos (...) perante uma situação patológica, em que a Autora dos atos está perfeitamente identificada, tendo, de alguma forma, assumido a responsabilidade (...) [asseverando que] (...) não tinha[m], por um lado, um qualquer conhecimento específico dos meandros burocrático-organizacionais, concentrando-se a seu trabalho naquilo que eram as relações da Escola com outras entidades, especialmente no que tange com as relações internacionais. Por outro lado, não tinha[m] qualquer razão para desconfiar da atuação dos serviços e, maxime, da Sra. Administradora (...)»*.

114. Continuam, afirmando que a *«(...) existir uma qualquer responsabilização por um eventual descuido na vigilância que era "devida", parte (...) de uma visão com pouca aderência à realidade das organizações como a Escola em apreço ou, até, das entidades administrativas em geral (...) [uma vez que] (...) para detetar estas questões, como outras, seria necessário um trabalho próximo da "revisão" de todos os atos, pressupondo, equivocadamente, que os membros do Conselho de Gestão são dotados de conhecimento técnicos em áreas como direito ou a contabilidade (...) e que tem de desconfiar do trabalho que é realizado por quem tem essa preparação, experiência e competência funcional (...)»*.

115. Concluem dizendo que *«(...) não há no processo qualquer demonstração de que o comportamento do Requerente e dos demais membros do Conselho de Gestão fosse leviano (...) [antes existindo uma] (...) separação funcional de áreas de atuação (...) [não havendo] (...) sequer a possibilidade de equacionar uma qualquer culpa in vigilando, pois que não se deteta uma intervenção/omissão relevante do[s] Requerente[s] (...) que nada [tiveram] que ver com a criação da situação (...) [pelo que] (...) afigura-se evidente que não deve (...) ser efetivada qualquer responsabilidade sancionatória (...)»*.

116. Relativamente à conta “Caixa ESHTE” de 2011 (al. a) supra), a ex-chefe de divisão dos serviços administrativos e financeiros, Maria Teresa Oliveira, vem aduzir que *«(...) Após ter*

⁶⁰ Soma dos valores de 1 848,50€ e 2 990,17€.

⁶¹ Ofício n.º 127460, de 21 de outubro de 2015.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

detetado a existência de valores de fundo de maneiio por liquidar, fiz diversas reclamações por escrito, à responsável pelo fundo de maneiio em causa (no caso em apreço, a Ex-Administradora da ESHTE, Dra. Cristina Santos) [sendo que] (...) Nas mensagens de correio eletrónico enviadas, é mencionada a extrema gravidade dos factos, e a urgência da sua resolução. E ainda lembrada a obrigatoriedade de liquidação dos fundos de maneiio até à data estipulada no Decreto-Lei de Execução Orçamental (...)».

117. Afirma ainda que *«(...) Os valores que se encontravam em trânsito à data do fecho da conta de gerência, encontravam-se devidamente identificados nos mapas de prestação de contas, com identificação da conta de fundo de maneiio a que diziam respeito, sendo que apenas existiam movimentos em trânsito relativos à conta de fundo de maneiio da Dra. Cristina Santos. Todos os restantes fundos de maneiio se encontravam liquidados aquando do fecho de contas (...) não estando ao meu alcance enquanto Chefe de Divisão uma possível resolução desta situação, pelo que efetuei as diligências possíveis dentro das minhas competências: efetuar pedidos sucessivos de reposição à Sra. Ex-Administradora da ESHTE, (...) e indicação dos movimentos em trânsito, devidamente identificados, nos mapas de reconciliação bancária constantes da conta de gerência (...) [os quais] (...) acabaram por ser alvo de autorização de reposição em prestações (...)*».

Mais aduz que *«(...) no que diz respeito aos fundos de maneiio, não é verdade que não estivesse implementado um sistema de controlo. Existia um sistema de controlo implementado na Tesouraria, que foi inclusivamente melhorado, após a primeira inspeção da IGEC, tendo sido acolhidas muitas das recomendações formuladas (...). Assim, era apenso um carimbo em todos os documentos de despesa, com a data do pagamento e a assinatura de quem recebia o pagamento. As despesas eram justificadas no verso, e rubricadas por quem autorizava a despesa. Os cheques de reposição de fundo de maneiio eram emitidos na Tesouraria contra a entrega de documentos despesa válidos, sendo todos os movimentos registados no sistema informático (...). Os cheques entregues para assinatura pelos serviços financeiros eram sempre acompanhados das respetivas notas de pagamento e dos documentos de despesa que lhes deram origem. Os cheques cuja emissão foi detetada sem contrapartida em despesa não terão sido emitidos na Tesouraria, facto que impossibilitou o respetivo controlo (...)*».

118. No que se refere ao pagamento n.º 956/2011, no valor de 3 081,50€, **alega** que o documento *«foi lançado de acordo com a informação entregue pela Dra. Cristina Santos, e que correspondia a despesas do “Executive Master”. As despesas terão sido pagas diretamente aos docentes pela Sra. Ex-Administradora, tendo o lançamento da despesa sido feito a seu pedido, e por si autorizado*».

119. Quanto aos factos que lhe são imputados, a ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, na sua pronúncia, afirma que *«(...) Os cheques passados em 2011 em meu nome e do Sr. Fernando Graça, num montante global de 4.930€ terão sido, com certeza, montantes que faltavam para depositar referentes ao ano de 2010 (...) [mais aduzindo que] (...) Quando iniciámos o ano de 2012, e depois de termos sido auditados pela IGEC que identificou uma serie de documentos de despesa publica, considerada não elegível, vieram-me dizer, mais uma vez, que agora estariam para justificar os dois cheques de 4.930€. Na altura, a única forma que achei poder justificar este tipo de despesas seria elaborar um mapa resumo de despesas que ainda não tinham sido pagas, mas que já tinham ocorrido, ficando ainda por justificar 1.848,50€ (...) [verificando-se que] (...) Em 2013, quando deveríamos ter que liquidar o Fundo de Maneio de 2012 e já com um Fundo de Maneio atribuído, ainda faltava 2.990,17€ (...) [pelo que] (...) solicitei, através de um requerimento dirigido ao então Presidente da ESHTE, o pagamento destes saldos em prestações (...)*».



Nina Cruz

Tribunal de Contas

120. O ex-vogal, Vitor Toricas, alega que *«(...) Nunca tive acesso a nenhuma conta bancária da ESHTE, nem tão pouco realizei qualquer reconciliação bancária, para esse efeito a ESHTE tinha titulares de funções remunerados para o efeito e sem qualquer subordinação jurídica ou funcional em qualquer momento a minha pessoa, daí refutar de forma veemente a responsabilidade vertida (...)»*.

121. Por sua vez o ex-vogal, António Manuel Henrique Fernandes, sustenta a sua argumentação com o conteúdo do primeiro relatório produzido pela empresa responsável pela certificação da conta, onde esta conclui pela inexistência de quaisquer anomalias na gestão, o que lhe permitiu *«(...) presumir de boa-fé que se estava a atuar corretamente (...)»*.

122. Acrescenta, ainda, que apesar de em reunião do CG de 2 de novembro de 2011 (ata n.º 6/2011), ter sido deliberado⁶², e constar do ato de delegação de competências no ex-presidente, no ex-vice-presidente e na ex-administradora que «Impreterivelmente até ao 20.º dia do mês seguinte será apresentado um relatório circunstanciado e fundamentado de todos os atos de gestão praticados ao abrigo das delegações de competências vertidas no presente documento, sujeito a ratificação em reunião do Conselho de Gestão (...) tal nunca se verificou (...)», tendo este ponto sido retirado de um ato de delegação de competências subsequente, deliberado em reunião do CG de 9 de janeiro de 2013 (Ata n.º 1/2013).

123. Transcreve, também, parte da ata da reunião do CG de 7 de março de 2012 (ata n.º 3/2012), em que aqueles ex-membros do CG « (...)entendem assumir as eventuais responsabilidades financeiras apuradas pela IGEC no seu Relatório n.º 1/2012⁶³, entre 11 de setembro de 2009 e 2 de novembro de 2011, excluindo os restantes membros do CG, *in casu*, Vitor Toricas e o alegante, «(...)nas matérias que não foram sujeitas à apreciação e deliberação do Conselho de Gestão no seu todo».

124. Junta, ainda uma declaração subscrita pelos ex-presidente e vice-presidente e pela ex-administradora, anexa à aludida ata, nos termos da qual declaram que «(...) asseguraram a gestão diária da ESHTE, nomeadamente no que respeita à vertente financeira, patrimonial e de recursos humanos, encontrando-se excluída por ser de elementar justiça, qualquer responsabilidade do Mestre António Fernandes e do Dr. Victor Toricas por eventuais infrações financeiras sancionatórias».

125. Afirma, ainda, que *«(...) Os vogais do Conselho de Gestão têm isenção de 3 horas e os restantes membros deste conselho, trabalham exclusivamente nas funções deste Órgão (...) [que] (...) Os vogais nunca tiveram acesso a qualquer movimentação bancária, nem sequer a título de consulta via banca eletrónica (...) [e que] (...) Os vogais do Conselho de Gestão não têm qualquer relação hierárquica face aos trabalhadores da ESHTE, conforme acontece com o Presidente, Vice-presidente e Administradora, o que não lhes confere capacidade para exercer autoridade funcional (...)»*.

126. As alegações aduzidas suscitam as considerações que se apresentam nos pontos seguintes.

127. Os argumentos invocados pelo ex-presidente e vice-presidente não são de acolher, uma vez que assentam os seus pressupostos na falta de consciência da ilicitude no que respeita aos atos

⁶² *Vd.* Deliberação n.º 2/2011, de 2 de novembro de 2011, anexo à ata n.º 6/2011, com a mesma data (cfr. ponto 10)

⁶³ Proc. ESHTE.01/05.003/2011.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

praticados pela ex-administradora justificados, essencialmente, pela impreparação daqueles dois responsáveis na área da gestão burocrático-organizacional.

128. Contudo, e como já tivemos oportunidade de referir no ponto 1.5, os cargos de gestão para os quais foram nomeados, tinham inerentes especiais deveres de diligência e de zelo, por estar em causa a gestão de dinheiros públicos. Acresce que para além de integrarem o CG, órgão com competências em matéria administrativa e financeira, foi-lhes delegado por este órgão um conjunto de competências inerentes à gestão diária da ESHTE.

129. Consequentemente, recaía sobre aqueles responsáveis, enquanto gestores públicos, um especial cuidado, por forma a obstar à tomada de decisões que afetassem a utilização de dinheiros públicos, pelo que tal argumento não serve de fundamento a uma eventual exclusão da ilicitude da sua conduta, pelo menos a título de negligência (*culpa in vigilando*).

130. Relativamente à pronúncia da ex-chefe de divisão e quanto à alegação de que os cheques sem contrapartida de despesa não terão sido emitidos na tesouraria, a mesma não procede uma vez que ainda que se tenha verificado que um dos cheques foi emitido pela ex-administradora Cristina Santos (2 430€) o outro foi emitido na Tesouraria pela assistente operacional Isabel Namora (2 500€), sendo certo que nos termos do art.º 12.º da NCI «os cheques não preenchidos estão à guarda da Tesouraria (...) e (...) serão emitidos na Tesouraria (...) após o que devem ser assinados por dois membros do Conselho de Gestão da ESHTE».

131. Acresce que não obstante ter diligenciado, nos anos de 2012 e de 2013, pela regularização dos valores dos fundos de maneiio da ex-administradora, através de quatro *e-mails*, remetidos a esta responsável e juntos ao contraditório⁶⁴, no entanto respondendo o chefe de divisão de serviços administrativos e financeiros diretamente perante o CG pelo conjunto de importâncias confiadas à tesouraria (art.º 16.º da NCI), aquela não informou este órgão sobre a saída não documentada de fundos.

132. Por outro lado, no ano de 2013 assistiu-se à prática reiterada daquele procedimento, uma vez que a contabilidade procedeu ao registo dos pagamentos através de fundo de maneiio da ex-administradora com base numa relação de despesas apresentada pela própria e sem qualquer documentação de suporte que justificasse aquela saída de fundos públicos⁶⁵

133. Neste sentido, não foi apresentada evidência por parte daquela responsável de que os serviços de contabilidade tivessem procedido à conferência do fundo de maneiio em causa verificando, sempre que era emitido um cheque, se eram entregues os respetivos documentos justificativos e se as despesas apresentadas correspondiam às rubricas da classificação económica autorizada (cfr. alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, bem como alínea b) do n.º 2 do art.º 17.º da norma de controlo interno da ESHTE).

134. Assim, o sistema de controlo que a ex-chefe de divisão alegou existir, manifestamente não funcionou relativamente aos fundos de maneiio de 2012 e de 2013 pelos quais era responsável a ex-administradora.

⁶⁴ E que já haviam sido disponibilizados à equipa no decurso do trabalho de campo.

⁶⁵ Atente-se que em sede da audição efetuada no processo de inquérito desenvolvido pela ESHTE, a inquirida referiu que «(...) 4. Fechei a conta de 2012 sem os documentos em falta, mas esse fecho foi lançado com base na listagem entregue pela Dra. Cristina Santos, com a sua garantia de que os documentos seriam entregues (...)».



Nina Cruz

Tribunal de Contas

135. Quanto às alegações da ex-administradora, estas apenas vêm confirmar a inexistência de documentação que justifique o pagamento n.º 956/2011 no valor de 3 081,50€ e que suportava parte do montante global dos dois cheques passados (4 930,00€).

136. Relativamente ao que vem alegado pelos membros do anterior CG António Fernandes e Vítor Toricas refira-se que conforme decorre da ata daquele órgão n.º 3/2012, de 7 de março e da declaração anexa, aqueles não asseguraram a gestão diária da ESHTE, nem lhes foram delegadas quaisquer competências pelo CG, designadamente para autorizarem despesas e pagamentos e assinarem cheques, a que acresce o facto de os membros do órgão com competências delegadas não terem procedido à elaboração do relatório mensal relativo aos atos praticados no âmbito do despacho de delegação.

137. Assim, para além daqueles dois responsáveis não dispõem de informação relativa à matéria em apreço, também não acompanharam a gestão diária da ESHTE, pelo que não se justifica um juízo de censura àqueles dois membros do CG.

138. Nestes termos, reitera-se o enquadramento anteriormente efetuado, concluindo-se que:

- a) As situações evidenciadas nas alíneas **a)** e **b)** (parágrafo 110), são suscetíveis de constituírem em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 e n.º 2⁶⁶ do art.º 65.º da LOPTC, os ex-membros do CG, identificados no Anexo 6.1, bem como a ex-chefe de divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros⁶⁷, Maria Teresa Oliveira, pela violação dos deveres de controlo que sobre si recaíam, designadamente, quanto à responsabilidade de efetuar as reconciliações bancárias diligenciando, nos casos em que ocorressem diferenças, sobre as razões justificativas das divergências apuradas e proceder à sua correção⁶⁸ e à obrigação de estabelecer um sistema de apuramento diário de contas ao nível da tesouraria⁶⁹, diligenciando junto de cada responsável pelo fundo de maneiço pela entrega dos documentos em falta.
- b) Pelos factos descritos na alínea **b)** (parágrafo 110), relativos a um valor não documentado de 4 930,00€, existem indícios da prática de infração financeira de desvio de dinheiros públicos, imputável à ex-administradora Cristina Maria Santos dos Santos, por não consubstanciarem a realização de despesa pública, atenta a ausência de documentos justificativos relativos à sua utilização no âmbito da missão e das atribuições da ESHTE, incorrendo aquela em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. d) do n.º 1 do art.º 65º e n.ºs 1 e 3⁷⁰ do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente;
- c) No entanto, atendendo a que foram emitidas guias de reposição no montante de 1 848,50€, em nome daquela responsável, há que abater ao desvio efetuado (4 930,00€) aquele valor, permanecendo em dívida o montante de 3 081,50€.

⁶⁶ Com a redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

⁶⁷ Que já não se encontra a trabalhar na ESHTE.

⁶⁸ Cfr. art.º 14.º da NCI.

⁶⁹ Cfr. N.º 1 do art.º 16.º da NCI.

⁷⁰ Com a redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



Teresa Cruz

Tribunal de Contas

2.4.1.2. FUNDO DE MANEIO

2.5.1.2.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO

139. Das verificações realizadas na primeira fase do trabalho de campo⁷¹, constatou-se a falta dos documentos relativos aos pagamentos por fundo de maneio da ex-administradora, referentes aos meses de novembro e dezembro de 2012, os quais foram novamente solicitados em 3 de outubro de 2013, aquando do reinício do trabalho de campo. Só após várias insistências, realizadas durante o mês de outubro de 2013 (dias 23 e 28), foram os mesmos entregues à equipa de auditoria, em 31 de outubro de 2013.

140. Continuando, contudo, a constatar-se a falta do pagamento n.º 946/2012 e dos respetivos documentos de suporte, no valor de 15 890,26€, foram os mesmos novamente solicitados em 31 de outubro de 2013, tendo sido rececionados em 4 de novembro de 2013.

141. Questionados os serviços sobre a razão que impedia a entrega deste pagamento, a ex-administradora, informou que⁷²:

«O documento de pagamento em falta, o n.º 946, refere quase todas as despesas que foram liquidadas pelo Fundo de Maneio constituído em meu nome e lançadas no final do ano.

(...).

Ao entregar os documentos aos Srs. Auditores constatei que existiria uma dificuldade, legítima, ao tentar identificar o pagamento das despesas com os cheques emitidos em meu nome.

Assim, estou neste momento a tentar juntar as despesas (não só dos documentos em referência, mas de todos os documentos referentes ao Fundo de Maneio constituído em meu nome) à emissão dos cheques.»

142. Situação idêntica ocorreu com os documentos de suporte dos pagamentos de 2013 (período de 1 de janeiro a 24 de setembro) da ex-administradora, tendo os mesmos sido solicitados em 28 de outubro de 2013 e rececionados pela equipa de auditoria em 11 de novembro.

143. A justificação apresentada pela ex-administradora para a não disponibilização da informação solicitada foi a seguinte⁷³:

«Tendo em atenção os pedidos solicitados pelo Tribunal de Contas, tendo ainda em atenção que relativamente aos Fundos de Maneio de 2013 terei que validar/autorizar as despesas que constituem os referidos fundos, bem como “organizá-los” segundo instruções do Sr. Assessor Professor Sancho Silva, e finalmente porque a chefe de divisão dos Serviços Financeiros, Dra. Teresa Oliveira, só estará na Escola na próxima 6.ª feira, serão entregues na próxima 2.ª feira, dia 4 de novembro.»

144. De destacar que nos anos de 2012 e 2013⁷⁴, foram emitidos pela tesouraria, em nome da ex-administradora, Cristina Santos, 41 cheques, no valor global de 34 895,54€, verificando-se que em alguns meses foram emitidos entre dois e seis cheques, sem que tivessem sido apresentados à

⁷¹ Que se iniciou em 4 de julho de 2013.

⁷² Resposta ao pedido de elementos de 6 de dezembro de 2013.

⁷³ Resposta ao pedido de elementos de 28 de outubro de 2013.

⁷⁴ Referente ao período de 1 de janeiro de 2013 a 24 de setembro de 2013.



Maria Cruz

Tribunal de Contas

contabilidade quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada para efeitos da reconstituição dos fundos de maneiio (cfr. **Mapas XVII e XVIII** do Anexo 6.7).

145. Atendendo a que a documentação apresentada pela ex-administradora, como justificativo das despesas por si realizadas, não se encontrava suportada por quaisquer elementos documentais que fundamentassem a realização da despesa, designadamente, quanto ao seu eventual enquadramento na missão e nas atribuições da Escola, foram ouvidos pela equipa de auditoria⁷⁵, em sede de auto de declarações⁷⁶, o ex-Presidente Fernando Moreira e o ex-Vice-Presidente João Leitão, para se pronunciarem sobre as despesas pagas por aquela responsável em 2012 e 2013 através do Fundo de Maneio, cujo conteúdo se transcreve, na íntegra ou em síntese, no âmbito dos respetivos itens do presente relatório (cfr. ponto 2.5.1.2.3).

146. Também, no decurso da presente auditoria, o atual Presidente da ESHTE, através do Despacho n.º 1/PRES/PI-1/ESHTE/2013, de 20 de novembro, instaurou um processo de inquérito⁷⁷ para apuramento de eventuais responsabilidades dos trabalhadores responsáveis pelos fundos de maneiio, com referência aos anos de 2011 e 2012, bem como ao período de 1 de janeiro a 25 de setembro de 2013, onde se conclui⁷⁸ pela imputação de ilícitos disciplinares à ex-Administradora Cristina dos Santos e à ex-chefe de divisão Maria Teresa Oliveira, e por indícios dos crimes⁷⁹ de «abuso de confiança, abuso de poder, prática ilegal de atos administrativos para os quais não tinha competência (usurpação de poderes), apropriação indevida de dinheiros públicos e falseamento de documentação e de despesas por parte da trabalhadora visada».

147. A ESHTE participou, em 10 de agosto de 2014, ao Procurador da República junto do Tribunal de Cascais, os factos suscetíveis de indiciarem a eventual prática daqueles crimes.

148. Ainda no âmbito daquele processo de inquérito, a instrutora procedeu à confirmação, junto das instituições de ensino superior⁸⁰ (IES), das datas e das deslocações referenciadas pela ex-administradora e pelo ex-Vice-Presidente, nos boletins itinerários entregues para justificar as despesas pagas por fundo de maneiio da ex-administradora. Das entidades que responderam apenas o Instituto Politécnico de Castelo Branco afirmou que o ex-Vice-Presidente João Leitão se deslocou várias vezes aquela instituição, mas que não possuem convocatórias ou provas da estada do professor nos dias indicados, tendo contudo, o mesmo quando ouvido no âmbito do processo de inquérito, afirmado que nunca recebeu qualquer valor por aquelas deslocações.

149. No relatório produzido, concluiu-se que:

«Dos acima registados pedidos de informação e respetivas respostas, pude concluir que a inquirida Cristina Maria Santos dos Santos e o inquirido João Esteves Nunes Leitão não estiveram presentes nas IES indagadas no âmbito deste processo, nas datas que constam nos respetivos boletins itinerários que procuravam atestar as suas deslocações àquelas instituições. Quanto ao facto de algumas IES não terem

⁷⁵ Constituída, para este efeito, por Maria da Luz Carmesim (Auditora-Coordenadora) e pelos técnicos José Arroja Martins e Paula Conde.

⁷⁶ Em 9 de dezembro de 2013.

⁷⁷ Remetido ao TC em 9 de junho de 2014.

⁷⁸ Cfr. Páginas 16 a 21.

⁷⁹ Imputáveis à ex-administradora Cristina dos Santos.

⁸⁰ Tendo sido enviados ofícios para as seguintes entidades: Instituto Politécnico de Setúbal, Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior Agrária de Elvas, Instituto Politécnico da Guarda (sem resposta), Instituto Politécnico de Leiria, Instituto Politécnico de Portalegre, Instituto Politécnico do Porto (sem resposta), Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Politécnico de Tomar, Universidade do Algarve, Instituto Politécnico de Viana do Castelo (sem resposta), Instituto Politécnico de Viseu.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

respondido ao meu pedido de informação, mais não posso concluir se não que também não é possível provar, nesta sede, que a inquirida Cristina Maria Santos dos Santos e o inquirido João Esteves Nunes Leitão nelas tenham estado presentes nas datas por mim rastreadas de acordo com os boletins itinerários que constam do presente processo de inquérito.»

150. Esta matéria será objeto de análise no ponto 2.5.1.2.3 relativo à utilização do FM da ex-administradora.

2.5.1.2.2 CONSTITUIÇÃO

151. Em reunião extraordinária do CG, realizada em 6 de janeiro de 2012 (Ata n.º 1/2012), foi aprovado, por unanimidade, o Regulamento para a Gestão do Fundo de Maneio⁸¹, o qual estabelece um conjunto de procedimentos relativos à sua constituição e regularização, bem como quanto à natureza das despesas a pagar e o seu limite máximo.

152. Nos anos de 2011, 2012 e 2013, a ESHTE, constituiu vários fundos de maneio, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 4 – CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE MANEIO

Unidade: Euro

| Responsável pelo Fundo | Categoria | Serviço | Valor mensal atribuído | | |
|------------------------|---------------------------|---|------------------------|-----------------|-----------------|
| | | | 2011 | 2012 | 2013 |
| Cristina Santos | Administradora | Presidência | 0,00 | 1.000,00 | 1.000,00 |
| Fernando Graça | Motorista | Gabinete de Secretariado, Expediente e Arquivo | 0,00 | 500,00 | 1.000,00 |
| Isabel Namora | Técnico Superior | Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros | 3.750,00 | 500,00 | 500,00 |
| Luís Garcia | Técnico Superior | Food & Beverage | 0,00 | 1.500,00 | 1.500,00 |
| Paula Lourenço | Assistente Administrativa | Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros | 3.750,00 | 500,00 | 500,00 |
| | | | 7.500,00 | 4.000,00 | 4.500,00 |

153. A constituição dos fundos de maneio em nome dos responsáveis acima identificados foi autorizada pelo CG ou pelo Presidente da ESHTE, conforme se indica na **Tabela 5**:

Tabela 5 – RESPONSÁVEL PELA AUTORIZAÇÃO DOS FUNDOS DE MANEIO

| Ano | Descrição | Data da Autorização | Responsável pela Autorização | Responsável pelo Fundo |
|------|--|---------------------|------------------------------|--|
| 2011 | Informação de serviço 17/ADM/11 de 3 de janeiro | 10-02-2011 | Fernando Moreira | Isabel Namora; Paula Lourenço |
| 2012 | Ata n.º 1/2012 do CG | 02-01-2012 | CG | Fernando Graça; Isabel Namora; Luís Garcia; Paula Lourenço. |
| 2012 | Informação de serviço 61/SAF/12 de 15 de fevereiro | 15-02-2012 | Fernando Moreira | Cristina Santos |
| 2013 | Informação de serviço 30/SAF/2013 de 4 de janeiro | 04-01-2013 | Fernando Moreira | Cristina Santos; Fernando Graça; Isabel Namora; Luís Garcia; Paula Lourenço. |

154. Nas situações em que a constituição inicial dos fundos de maneio foi autorizada pelo ex-Presidente, é de salientar que o mesmo não detinha competência para o efeito por se tratar de uma competência originária do CG, nos termos do n.º 1 do art.º 95.º do RJIES conjugado com o

⁸¹ Cfr. Anexo IV à mencionada ata.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

art.º 48.º dos Estatutos da ESHTE⁸² e do regulamento de constituição do fundo de manei⁸³, pelo que a constituição dos mesmos foi ilegal.

155. Por outro lado, nos termos das informações que suportam os despachos de autorização da constituição dos fundos de manei de 2011 a 2013, os documentos de despesa deverão estar devidamente visados pelo responsável do fundo ou por quem detenha competência para autorizar a despesa, neste caso a ex-administradora⁸⁴ Cristina Santos.

156. No caso dos pagamentos realizados através do fundo de manei atribuído à ex-administradora, no montante de 18 650,15€ em 2012, constatou-se que os mesmos foram autorizados pela própria, em violação do princípio da imparcialidade, integrando esta situação a previsão do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 44.º do CPA^{85/86}, atendendo a que a mesma estava impedida de participar no procedimento por nele ter interesse pessoal. No caso *sub judice*, aquelas despesas deveriam ter sido autorizadas por quem, na estrutura hierárquica, detinha os poderes para o efeito, *in casu*, o Presidente ou o CG.

157. De realçar que relativamente aos pagamentos efetuados através de fundo de manei, em 2013, no valor de 12 868,37€, as respetivas autorizações de pagamento não estão subscritas por nenhum responsável.

158. Ainda nos termos do regulamento do Fundo de Manei, a sua constituição implica a cativação do valor anual a constituir⁸⁷, como “Reserva de Fundo de Manei”, no orçamento que suporta a despesa a realizar e nas rubricas orçamentais previstas⁸⁸, que será atualizada aquando da sua reconstituição tendo-se, contudo, constatado no âmbito das verificações efetuadas, que nem todos os valores foram objeto de cabimento prévio pelos valores e RCE aprovadas, conforme se evidencia no **Mapa XIX** do Anexo 6.7.

159. Também os anexos a cada uma das informações de serviço relativas à constituição dos Fundos de Manei de 2011, 2012 e 2013 de onde consta a distribuição dos valores por rubrica de classificação económica não se encontram rubricados pelo Presidente.

160. Acresce que, nas situações concretamente identificadas no mapa anterior, com referência aos anos de 2011 a 2013, a cabimentação apenas foi efetuada aquando da apresentação dos documentos de despesa à contabilidade, para efeitos de reconstituição ou liquidação dos fundos de manei, o que configura a violação, não só do regulamento do Fundo de Manei, bem como do regime constante do art.º 13.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e do art.º 10.º do DL n.º 127/2012⁸⁹, de 21 de junho.

⁸² Cfr. Alínea c) do ponto “Regras Gerais” do Regulamento para a Gestão do Fundo de Manei da ESHTE.

⁸³ Cfr. “Considerações finais”.

⁸⁴ Nos termos da Deliberação n.º 2249/2011, o CG delegou na ex-administradora a competência para autorizar despesas, pagamentos e arrecadação de receita, a efetuar pela ESHTE, até ao limite de 12 500,00€.

⁸⁵ Aprovado pelo DL n.º 442/91, aplicável à data dos factos. Embora tenha sido revogado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, as referências ao CPA constantes do presente relatório deverão ter-se por feitas ao anterior Código.

⁸⁶ As situações de impedimento constantes do mencionado artigo são um corolário do princípio da imparcialidade (art.º 6.º do CPA).

⁸⁷ Cfr. alínea c) do ponto Constituição do Fundo de Manei.

⁸⁸ Em anexo a cada uma das informações de serviço relativas à constituição dos Fundos de Manei de 2011, 2012 e 2013 consta a distribuição dos valores por rubrica de classificação económica.

⁸⁹ Diploma que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

161. Do exposto, conclui-se que é ilegal a autorização da despesa relativa à constituição dos fundos de maneiço de 2011, 2012⁹⁰ e 2013, em violação do disposto do n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e art.º 48.º dos Estatutos da ESHTE⁹¹, pela ausência de competência do Presidente da ESHTE, Fernando Moreira.

162. Nas suas **alegações**, o ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira aduz que « (...) **O ponto em apreço é, tão-só, uma questão de competência (...) [relativamente ao qual] (...) o ora Requerente, como tantos outros dirigentes, não têm qualquer conhecimento de direito, nomeadamente de direito administrativo e/ou de direito financeiro (...) [pelo que] (...) o controlo da legalidade das decisões é algo que (...) não é devida à capacidade analítica e de conhecimento técnico do titular do órgão (...)**».

163. Acrescenta, ainda, que « (...) **está pressuposto que os serviços ou, no caso, a Administradora, quando apresentam uma certa solução para decisão ela se encontra devidamente balizada do ponto de vista jurídico e financeiro. A decisão que é tomada é ao nível da gestão, da opção estratégica, de entendimento do titular do órgão, dentro das suas competências, quanto à oportunidade e necessidade para prosseguir os interesses legítimos da Escola.**».

164. Conclui, afirmando que « (...) **Em qualquer caso não se alcança que a situação em apreço seja de molde a efetivar qualquer responsabilidade financeira (...) porque não há dúvida que os fundos teriam sido deliberados pelo Conselho de Gestão, caso a decisão tivesse sido apreciada por tal órgão (...)**».

165. A justificação apresentada por aquele responsável não é atendível uma vez que assenta os seus pressupostos no desconhecimento dos normativos legais aplicáveis à matéria em apreço, o que colide com o regime constante do art.º 6.º do Código Civil, de acordo com o qual «A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas», pelo que inexistente causa de exclusão da ilicitude.

166. Por outro lado, o dirigente máximo de uma organização que preside a um órgão com competência administrativa e financeira, como é o CG, tem de se informar sobre os assuntos da gestão diária da instituição e não, como se pretende, focar-se apenas na vertente da opção estratégica, uma vez que tal não decorre da lei e consubstancia uma forma redutora do exercício da gestão.

167. Aliás, é paradigmático que um dos fundos de maneiço do ano de 2012 tenha sido autorizado pelo CG, não tendo o ex-Presidente questionado os serviços sobre a razão de terem sido utilizados procedimentos distintos para situações similares.

168. Atendendo ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, concluindo-se que a autorização da despesa relativa à constituição dos fundos de maneiço de 2011, 2012⁹² e 2013, no montante de 13 000€, é ilegal, tendo sido violado o disposto no n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e no art.º 48.º dos Estatutos da ESHTE⁹³, pela ausência de competência do ex-Presidente da Escola, Fernando João de Matos Moreira, incorrendo este em eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

⁹⁰ Atribuído à ex-administradora Cristina Santos.

⁹¹ Cfr. Alínea c) do ponto “Regras Gerais” do Regulamento para a Gestão do Fundo de Maneiço da ESHTE.

⁹² Atribuído à ex-administradora Cristina Santos.

⁹³ Cfr. Alínea c) do ponto “Regras Gerais” do Regulamento para a Gestão do Fundo de Maneiço da ESHTE.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.5.1.2.3 UTILIZAÇÃO DO FUNDO DE MANEIO

169. Nos termos do regulamento do Fundo de Maneio, a sua utilização tem subjacentes os seguintes procedimentos:

- Afetação, segundo a natureza, das correspondentes rubricas económicas;
- Reconstituição contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- Reposição integral até à data estipulada no DLEO anual.

170. Ainda de acordo com a informação de constituição de fundo de maneio anual, a reposição mensal dos fundos de maneio será efetuada contra entrega dos respetivos documentos de despesa, que deverão estar devidamente visados pelo responsável do fundo de maneio ou por quem detenha competência para autorizar a despesa, indicando no verso do documento o fim a que se destinam.

171. Nos anos de 2011, 2012 e 2013 (período de 1 de janeiro a 25 de setembro), as despesas pagas através do Fundo de Maneio, ascenderam a 53 350,66€, 57 649,31€⁹⁴ e 41 145,42€, respetivamente, conforme se apresenta na tabela seguinte:

Tabela 6 – Pagamentos de despesas por Fundo de Maneio

| NATUREZA DA DESPESA | RCE | Valores pagos | | |
|--|----------|------------------|------------------|------------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ajudas de custo | 01.02.04 | 0,00 | 1.880,93 | 1.644,52 |
| Matérias-primas e subsidiárias | 02.01.01 | 23.501,66 | 26.334,66 | 17.979,30 |
| Combustíveis e lubrificantes | 02.01.02 | 9.192,31 | 3.340,69 | 56,97 |
| Limpeza e higiene | 02.01.04 | 1.103,64 | 143,79 | 212,16 |
| Alimentação - Refeições Confeccionadas | 02.01.05 | 0,00 | 0,00 | 494,20 |
| Material de escritório | 02.01.08 | 731,08 | 457,62 | 638,12 |
| Material de consumo clínico | 02.01.11 | 27,40 | 94,73 | 154,93 |
| Ferramentas e utensílios | 02.01.17 | 1.615,95 | 344,56 | 115,49 |
| Livros e documentação técnica | 02.01.18 | 302,61 | 184,56 | 48,00 |
| Material de educação cultura e recreio | 02.01.20 | 510,56 | 0,00 | 0,00 |
| Outros bens | 02.01.21 | 4.908,43 | 3.892,13 | 3.121,89 |
| Conservação de bens | 02.02.03 | 470,22 | 207,70 | 14,76 |
| Comunicações | 02.02.09 | 3.382,54 | 2.851,43 | 3.222,82 |
| Transportes | 02.02.10 | 2.172,91 | 586,06 | 1.941,00 |
| Representação dos serviços | 02.02.11 | 865,00 | 596,67 | 107,15 |
| Deslocações e estadas | 02.02.13 | 273,00 | 12.567,21 | 8.437,24 |
| Assistência técnica | 02.02.19 | 49,20 | 117,38 | 76,88 |
| Outros serviços | 02.02.25 | 4.244,15 | 3.208,41 | 2.879,99 |
| Ativos incorpóreos | 06.02.02 | 0,00 | 152,10 | 0,00 |
| Outros ⁹⁵ | 06.02.03 | 0,00 | 374,29 | 0,00 |
| Equipamento administrativo | 07.01.09 | 0,00 | 166,80 | 0,00 |
| Equipamento básico | 07.01.10 | 0,00 | 147,59 | 0,00 |
| Total | | 53.350,66 | 57.649,31 | 41.145,42 |

172. Da análise ao suporte documental dos pagamentos realizados naqueles anos (cfr. **Mapa XX** do Anexo 6.7), através das contas de fundo de maneio da competência de cada um dos responsáveis designados para o efeito, apuraram-se pagamentos, no valor global de 98 281,51€,

⁹⁴ Valores corrigidos pela equipa de auditoria.

⁹⁵ Respeita ao valor não documentado, apurado do confronto entre os registos contabilísticos e os documentos entregues pela ex-administradora.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

cujas despesas para além de não se enquadrarem na natureza de despesas de pequeno montante, urgentes e inadiáveis, nos termos do disposto no regulamento do fundo de manei⁹⁶, não se encontravam suportadas por documentos válidos, ou fundamentadas/justificadas quanto aos motivos determinantes e específicos das decisões que suportaram a realização da despesa, nem evidenciavam o recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa.

173. Face a tal constatação, foi solicitado ao atual CG para que diligenciasse, junto de cada um dos anteriores membros daquele órgão e de cada um dos responsáveis pela realização de despesas através de fundo de manei, no sentido de justificarem os pagamentos efetuados.

174. Com exceção da ex-administradora Cristina Santos, todos os responsáveis pelos fundos de manei justificaram os motivos pelos quais as despesas foram realizadas, tendo junto, para o efeito, os respetivos documentos de suporte, o que permitiu concluir que aquelas despesas foram realizadas no âmbito da missão e das atribuições da ESHTE, ainda que o tenham feito apenas em momento posterior ao do registo contabilístico.

175. Entre as despesas pagas por recurso aos fundos de manei, merecem destaque as que resultam das seguintes situações:

A. Pagamentos efetuados pelo Fundo de Manei da ex-administradora Cristina Santos

176. Neste âmbito, constatou-se a existência de pagamentos em 2012 e 2013, no montante global de 17 707,30€⁹⁷ e 12 353,72€⁹⁸, respetivamente, sem que tenha sido apresentada documentação que justificasse os movimentos financeiros em causa ou o respetivo destino ou finalidade, e que permitisse aferir se a despesa realizada era enquadrável nas atribuições da ESHTE, conforme se evidencia nos parágrafos seguintes.

A1. Pagamentos a título de ajudas de custo e deslocações

177. Foram pagas, a título de despesas com ajudas de custo e deslocações, em 2012 e 2013, respetivamente, os valores de 14 285,14€ e de 10 811,08€ (cfr. **Mapa XXI** do Anexo 6.7), verificando-se que, maioritariamente foram realizadas pela ex-administradora (61,5%) e pelo ex-Vice-Presidente (30,7%), sendo os restantes por outros trabalhadores da ESHTE (7,8%), conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 7 – Ajudas de custo e deslocações

Unidade: Euro

| Descrição | 2012 (a) | | 2013 (b) | | Total Geral | |
|--|----------|-------|----------|-------|-------------|-------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| DESLOCAÇÕES - INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR | | | | | | |
| Ajudas de Custo | 1.481,06 | 10,37 | 1.644,52 | 15,21 | 3.125,58 | 12,45 |
| Cristina Santos | 1.071,35 | 7,50 | 926,2 | 8,57 | 1.997,55 | 7,96 |
| João Leitão | 409,71 | 2,87 | 718,32 | 6,64 | 1.128,03 | 4,49 |

⁹⁶ Cfr. Ponto “Requisitos de admissibilidade da realização e pagamento de despesas através de FM”.

⁹⁷ Inclui o valor de 14 285,14€ (cfr. Tabela 7) e 3 422,16€ (cfr. Tabela 8) no ano de 2012.

⁹⁸ Inclui o valor de 10 811,08€ (cfr. Tabela 7) e 1 542,64€ (cfr. Tabela 8) no ano de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| Descrição | 2012 (a) | | 2013 (b) | | Total Geral | |
|--|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Deslocações/Transportes | 11.061,49 | 77,43 | 8.206,56 | 75,91 | 19.268,05 | 76,78 |
| Cristina Santos | 7.801,98 | 54,62 | 5.626,80 | 52,05 | 13.428,78 | 53,51 |
| João Leitão | 3.259,51 | 22,82 | 2.579,76 | 23,86 | 5.839,27 | 23,27 |
| DESLOCAÇÕES - EXECUTIVE MASTER | | | | | | |
| Deslocações/Transporte | 1.000,00 | 7,00 | 960,00 | 8,88 | 1.960,00 | 7,81 |
| António Fernandes | 240,00 | 1,68 | 0,00 | 0,00 | 240,00 | 0,96 |
| João Barreto | 280,00 | 1,96 | 0,00 | 0,00 | 280,00 | 1,12 |
| Vitor Toricas | 480,00 | 3,36 | 960,00 | 8,88 | 1.440,00 | 5,74 |
| DESLOCAÇÕES REALIZADAS SEM O RECEBIMENTO DAS RESPECTIVAS AJUDAS DE CUSTO E TRANSPORTE | | | | | | |
| Ajudas de Custo/Deslocações e Transportes | 742,59 | 5,20 | 0,00 | 0,00 | 742,59 | 2,96 |
| João Leitão | 742,59 | 5,20 | 0,00 | 0,00 | 742,59 | 2,96 |
| Total Geral | 14.285,14 | 100 | 10.811,08 | 100 | 25.096,22 | 100 |

(a) Inclui ajudas de custo e deslocações referentes aos anos de 2011 e 2012.
(b) Inclui ajudas de custo e deslocações referentes aos anos de 2012 e 2013.

178. Da análise dos documentos que suportam os pagamentos a título de ajudas de custo e deslocações, evidenciadas na tabela acima, destaca-se o seguinte:

- Inúmeras deslocações ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013 por parte da ex-administradora⁹⁹, Cristina Santos e do ex-Vice-Presidente¹⁰⁰, João Leitão, suportadas em boletins de itinerário visados por aquela responsável sem que, no entanto, exista evidência da autorização das mesmas por parte do ex-Presidente da ESHTE¹⁰¹, Fernando Moreira, órgão com competência nesta matéria;
- Pagamento em numerário de deslocações a três docentes no âmbito do “Executive Master”, suportados em boletins itinerários, os quais, apesar de se encontrarem visados pelo ex-Presidente da ESHTE, não foram objeto da correspondente autorização prévia para a realização da deslocação¹⁰² e não foi obtida evidência do efetivo recebimento dos valores identificados na Tabela 7 pelos respetivos docentes no âmbito das deslocações efetuadas;
- Deslocações à Turquia e a Coimbra do ex-Vice-Presidente sem o recebimento em numerário de ajudas de custo e transporte.

179. Com efeito, verificou-se que o único documento de suporte destas deslocações são os boletins de itinerário, os quais não tinham em anexo os documentos que evidenciassem a natureza da despesa realizada, ou seja, o tipo de deslocação (a que título), o local, a autorização prévia para a sua realização, bem como a autorização para a deslocação em automóvel próprio.

180. Atenta a circunstância descrita no ponto anterior, foram solicitados esclarecimentos à ex-administradora, Cristina Santos, sobre o enquadramento dos pagamentos efetuados, tendo a mesma informado que¹⁰³:

«[D]izem respeito, na sua maioria, a deslocações em viatura própria e ajudas de custo, de funcionários que pertenciam aos órgãos de gestão da ESHTE, nomeadamente, o Sr. Vice-

⁹⁹ O que representou 16, 24 e 27 deslocações, em 2011, 2012 e 2013, respetivamente. Inclui as seguintes deslocações em território nacional: Bragança, Castelo Branco, Escola Superior Agrária de Elvas, Guarda, Portalegre, Porto, Setúbal, Tomar, Viana do Castelo, Viseu.

¹⁰⁰ O que representou 7, 12 e 10 deslocações, em 2011, 2012 e 2013 respetivamente. Inclui as seguintes deslocações em território nacional: Algarve, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Tomar, Viana do Castelo, Viseu.

¹⁰¹ Ao abrigo da competência delegada pelo CG (Deliberação n.º 2249, de 2 de novembro).

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Resposta ao pedido de 6 de dezembro de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Presidente e a Sra. Administradora, que se deslocavam, em representação da Escola, sempre que necessário.

Estas deslocações eram muitas vezes urgentes e inadiáveis. As ajudas de custo, pagas a outros funcionários da ESHTE eram, maioritariamente pagas por transferência bancária.

Ainda assim, e dando resposta ao pedido do documento da autorização prévia para a sua realização, bem como a autorização para a deslocação em automóvel próprio, junto, em anexo, Despachos n.ºs 20 e 23/PRES/ESHTE/2009¹⁰⁴ (...).»

181. Sobre a mesma matéria, em sede de auto de declarações à equipa de auditoria, o ex-Presidente, Fernando Moreira, afirmou que¹⁰⁵:

- a) « Quanto à realização das deslocações pela ex-administradora nos anos de 2011, 2012 e 2013 respondeu «que tem conhecimento que efetuou algumas deslocações, não as podendo identificar. Só o acompanhou a uma deslocação em 2009 ao Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos».
- b) Quanto à autorização daquelas despesas respondeu «(...) que só viu boletins de deslocação relativos a 2013, tendo afirmado que desconhece que as mesmas tenham sido feitas e que não se lembra de as ter autorizado. Mais afirmou que as deslocações efetuadas pela mesma, relativas ao ano de 2013, não fazem sentido».
- c) Quanto à existência de informações prévias para autorização destas despesas, respondeu «que tal não era frequente, só admitindo a existência de algumas afirmando ainda que, no entanto, as despesas com deslocações não eram pagas por fundo de maneiio, desconhecendo a existência de deslocações pagas por aquele meio, atendendo a que este não é o sítio próprio para proceder ao seu pagamento».

182. Por sua vez, o ex-Vice-Presidente, João Leitão, também em sede de auto de declarações à equipa de auditoria, informou que:

- a) «Quanto à realização das deslocações identificadas nos boletins itinerários em seu nome e pagas através do fundo de maneiio da ex-administradora, as «mesmas não se realizaram». Acrescentou, ainda, que «Tendo procedido ao cruzamento da informação contida nos boletins de itinerário, com os valores pagos, constantes em banco, e com a via verde, (...) não fez as viagens constantes daqueles documentos. (...) [A] partir de julho de 2012, sempre viajou com o motorista ou viatura da Escola».
- b) No que respeita às deslocações por si efetuadas, no ano de 2013, evidenciadas nos boletins itinerários que suportam as despesas pagas por fundo de maneiio da ex-administradora afirmou que «*todos os boletins são falsos*» e pretende apresentar queixa junto da entidade competente. Confirmou, por diversas vezes, que há a presunção de existir falsificação de documentos.

¹⁰⁴Que referem quanto ao ex-vice-presidente e à ex-administradora que: «[S]empre que se desloquem em serviço público em representação da ESHTE, nomeadamente em funções de representação, controlo, acompanhamento, orientação e recolha de elementos de estudo, junto dos serviços ou instituições relacionadas com as funções que exercem, tanto em território nacional como no estrangeiro, qualquer que seja o meio de transporte utilizado, incluindo o uso de veículo próprio, nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 106/98 de 24 de Abril, desde que as respetivas despesas estejam devidamente cabimentadas».

¹⁰⁵ Sobre esta matéria e no âmbito do processo de inquérito instaurado pelo Presidente da ESHTE, o ex-Presidente esclarece que «9. (...) A Dra. Cristina Santos raramente se ausentava do serviço (...)».



Luís Cruz

Tribunal de Contas

- c) Relativamente ao recebimento de valores em numerário pelas deslocações efetuadas, tal não aconteceu.
- d) Quanto ao conhecimento das viagens efetuadas pela ex-administradora da Escola nos anos de 2011, 2012 e 2013 respondeu «*que só tem conhecimento da mesma ter realizado duas ou três viagens nesse período*».

183. Em fase posterior às declarações prestadas, este último responsável enviou ao TC cópia de um documento, datado de 23 de janeiro de 2014, onde solicitava ao atual administrador da ESHTE que diligenciasse junto dos Serviços Financeiros pela entrega de um conjunto de elementos, para eventuais efeitos judiciais, tendo também afirmado, quanto aos boletins itinerários em seu nome que suportam os pagamentos de despesas através do fundo de maneiio da ex-administradora, o seguinte:

«2-A última viagem realizada com a minha viatura foi efetivamente a Coimbra no âmbito de uma reunião da “Tedqual” (OMT), onde pernoitei de 28 para 30 de Novembro de 2012 e foi objeto de dois boletins de itinerário, com números díspares.

Existem dois boletins de itinerário desta deslocação, que não foram preenchidos pela mesma pessoa. Um deles tem saída às 15horas outro às 17h00. O regresso do dia 30, um tem 22h00 outro 21h30. Um tem 490 Km correspondente a 176 euros e 40 cêntimos, outro tem 462 Km e o valor de 166 euros e trinta e dois cêntimos, um não está assinado pelo Vice- Presidente, mas autorizado pelo Presidente e o outro está aparentemente assinado pelo Vice- Presidente e autorizado pela Administradora. A questão além de não ter recebido qualquer valor é saber a quem foram pagas as quantias referidas e sobre que boletim de itinerário se reporta ou se houve duplicação no pagamento?»

3- Os boletins de itinerários referentes a viagens de Fevereiro, Março, Julho e Agosto de 2013, que mencionam viagens na minha viatura são totalmente falsas, pois a última viagem que realizei com a minha viatura ao serviço da ESHTE foi a mencionada no número anterior.

Algumas das viagens foram abusivamente acrescentadas nos boletins, pois que nunca as realizei, como provam os documentos que possuo, dado não ter o poder da ubiquidade, para estar em dois locais ao mesmo tempo. Mas coloca-se a mesma questão, em que conta bancária foram depositados estes valores referentes às deslocações de 2013, que só nos transportes, que estão nos boletins de itinerários, ascende a mais de dois mil e quatrocentos euros, sem contar as ajudas que efetivamente teria direito e nunca recebi?»

184. No mesmo sentido, e no âmbito do processo de inquérito¹⁰⁶ instaurado pelo Presidente da ESHTE o ex-Vice-Presidente declarou que:

«Os pagamentos que me foram efetuados em dinheiro foram os decorrentes de refeições pagas a convidados, ou até de portagens, que me era paga pela Sra. Administradora, mas sempre entendi que tal passava sempre pelos serviços financeiros. Nunca recebi qualquer ajuda de custo que tipo fosse em dinheiro, há uma exceção, quando da minha viagem à Organização Mundial de Turismo no Zimbabwe, onde me candidatei ao Comité dos membros afiliados, que levei dinheiro, dollars por não ser possível fazer transferência em euros.»

185. Atentos os factos expostos, refira-se que:

¹⁰⁶ Em auto de recolha de depoimento de inquirido datado de 3 de abril de 2014.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- a) De acordo com os n.ºs 3 e 4 do art.º 21.º da “Norma de Controlo Interno”¹⁰⁷ (NCI) da ESHTE, as despesas com as ajudas de custo e transportes «são formalizadas exclusivamente através de Boletim Itinerário em vigor, preenchido e assinado pelo funcionário e despachado pelo Presidente da ESHTE» e as «deslocações em automóvel próprio, desde que envolvam pagamento por quilómetro efetuado, só poderão ser efetuadas após prévia autorização dada pelo Presidente da ESHTE», nos termos do disposto no art.º 20.º do DL 106/98 de 24 de abril, não existindo evidência de terem sido cumpridos estes procedimentos;
- b) Decorre do exposto na alínea anterior que os despachos n.ºs 20 e 23/PRES/ESHTE/2009, juntos pela ex-administradora, foram tacitamente revogados pelo citado preceito da NCI uma vez que esta não excepciona quaisquer situações;
- c) Nos termos do n.º 4 do art.º 13.º da NCI, todas as ajudas de custo atribuídas na ESHTE devem ser pagas através de transferência bancária, o que não ocorreu nas situações em apreço (cfr. Tabela 5);
- d) A autorização para o uso de automóvel próprio só deve ser atribuída caso se verifique o interesse dos serviços numa perspetiva económico-funcional¹⁰⁸, facto que não é comprovado, face à ausência de informações relativas às deslocações efetuadas pelos trabalhadores envolvidos;
- e) De acordo com o regulamento do FM aprovado, são requisitos, entre outros, de admissibilidade de despesas realizadas e pagas por fundo de manuseio a mesma «Ser fundamentada, nomeadamente por referência ao motivo porque a despesa foi realizada e paga. Essa fundamentação pode ser efetuada no verso do próprio documento» e «Obter-se o documento válido comprovativo da despesa que inclua todos os requisitos exigidos face ao Código do IVA¹⁰⁹», o que nas situações identificadas na Tabela 7 também não ocorreu;
- f) A autorização das despesas com ajudas de custo e transporte não obedeceram às formalidades impostas por lei (art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 julho).

186. Assim, não procedem os argumentos aduzidos pela ex-administradora, uma vez que não foi evidenciado o motivo pelo qual foram realizados aqueles pagamentos, de forma a enquadrá-los na missão e atribuições da ESHTE.

¹⁰⁷ Aprovada pelo CG em reunião extraordinária de 29 de maio de 2012 (ata n.º 7).

¹⁰⁸ Cfr. Art.º 20.º do DL n.º 106/98 de 24 de abril:

«Uso de automóvel próprio

1 - A título excepcional, e em casos de comprovado interesse dos serviços nos termos dos números seguintes, pode ser autorizado, com o acordo do funcionário ou agente, o uso de veículo próprio nas deslocações em serviço em território nacional.

2 - O uso de viatura própria só é permitido quando, esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas afetas ao serviço, o atraso no transporte implique grave inconveniente para o serviço.

3 - Na autorização individual para o uso de automóvel próprio deve ter-se em consideração, para além do disposto no número anterior, o interesse do serviço numa perspetiva económico-funcional mais rentável.

4 - A pedido do interessado e por sua conveniência, pode ser autorizado o uso de veículo próprio em deslocações de serviço para localidades servidas por transporte público que o funcionário ou agente devesse, em princípio, utilizar, abonando-se, neste caso, apenas o montante correspondente ao custo das passagens no transporte coletivo.»

¹⁰⁹ Cfr. Ponto “Requisitos de admissibilidade da realização e pagamento de despesas através de FM” - als. d) e e).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

187. Atentas as fundadas dúvidas sobre a efetiva realização das deslocações constantes dos boletins de itinerário, o atual CG desenvolveu diligências¹¹⁰ junto do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), tendo solicitado as folhas de presença do ex-Vice-Presidente e da ex-administradora da ESHTE nas reuniões daquele conselho, resultando da análise daquela informação, que nas datas indicadas nos respetivos boletins itinerários as suas presenças não foram confirmadas¹¹¹ (cfr. **Mapa XXI** do Anexo 6.7).

188. Acresce que não tendo, no âmbito do processo de inquérito em referência, respondido os institutos politécnicos da Guarda, Porto e Viana do Castelo, foram estas entidades oficiadas pelo Tribunal de Contas¹¹², sobre as alegadas deslocações, tendo resultado das respetivas respostas que, com exceção do Instituto Politécnico do Porto¹¹³, não existiam registos da presença da ex-administradora e do ex-Presidente nas suas instalações.

189. No entanto, tendo-se detetado uma discrepância no pedido de informação formulado no âmbito do mencionado processo de inquérito relativamente à presença do ex-Vice-Presidente e ex-administradora no Instituto Politécnico de Viana do Castelo, foi solicitado a esta entidade, por ofício de 27 de março de 2015, que informasse sobre a eventual presença do ex-Vice-Presidente no mês de julho e nos dias 25 e 26 de outubro de 2012 e da ex-administradora nos dias 16 e 18 de abril de 2012.

190. Na sua resposta, o Presidente do Instituto Politécnico de Viana do Castelo informou que:

«[N]ão existem registos da presença, no Instituto Politécnico de Viana do Castelo, das pessoas identificadas, embora recorde que ambas as pessoas estiveram na instituição, no âmbito de atividades das quais não fomos nós os promotores, como atividades do CCISP e, por isso, não temos esses registos, bem como, no caso do Professor João Leitão, esteve, pelo menos uma vez, no âmbito do estudo de eventuais projetos a implementar entre ambas as instituições, mas não consigo precisar a data da referida visita (...).»

191. Concretamente, quanto ao ex-Vice-Presidente João Leitão, sublinha-se que para além das instituições oficiadas não terem confirmado a sua presença nos dias identificados nos boletins itinerários, o mesmo, também, não confirma o recebimento de quaisquer ajudas de custo em numerário, designadamente quanto às deslocações que realizou à Turquia (dias 13 a 17 de novembro de 2012) e a Coimbra (dias 28 a 30 de novembro de 2012).

192. Assim, atendendo aos esclarecimentos prestados pelos ex-Presidente e Vice-Presidente, bem como do resultado das diligências efetuadas pelo atual CG junto do CSISP, pela instrutora do processo de inquérito e pela equipa de auditoria, junto das IES, constata-se que não confirmaram a presença da ex-administradora e do ex-Vice-Presidente nos dias e locais constantes dos boletins de itinerário, identificados no **Mapa XXI** do Anexo 6.7, concluindo-se assim, que com exceção das deslocações identificadas no parágrafo 191, inexistente documentação que comprove a sua efetiva realização.

¹¹⁰ Resposta fornecida em 24 de novembro de 2013.

¹¹¹ A corroborar esta informação estão também as respostas obtidas junto das instituições de ensino superior (IES), no âmbito do processo de abertura de um inquérito ao fundo de maneiço da ESHTE, com referência aos anos de 2011, 2012 e 2013 (até 24 de setembro de 2013) instaurado pelo atual CG da ESHTE (cfr. parágrafos 145 e seguintes).

¹¹² Em 10 de setembro de 2014.

¹¹³ Na reunião do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), realizada em 28 de fevereiro de 2012.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

193. Quanto às deslocações efetuadas no âmbito do denominado “Executive Master” e apesar de ter sido solicitado à ex-administradora documentação que comprove o efetivo recebimento pelos docentes indicados dos valores em causa, esta informação não foi remetida (cfr. Tabela 7).

194. Estando em causa dinheiros públicos e não sendo possível aferir se os valores apurados foram utilizados de forma legal, nem estabelecer um nexo de causalidade entre as alegadas deslocações e a missão e atribuições da ESHTE, existem indícios, imputáveis à ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, da utilização ilícita de disponibilidades da ESTHE e consequente locupletamento do montante de 22 393,63€, existindo indícios da prática dos crimes de peculato^{114/115} previsto e punido no n.º 1 do art.º 375.º do Código Penal e de falsificação de documento previsto e punido na al. a) do n.º 1 do art.º 256.º do Código Penal.

195. De igual modo, não existindo evidência do eventual pagamento em numerário de ajudas de custo e de transporte a docentes no âmbito do “Executive Master”, bem como ao ex-Vice-Presidente, no âmbito das suas deslocações à Turquia e a Coimbra, no montante global de 2 702,59€, existem indícios, imputáveis à mesma responsável da prática do crime de peculato previsto e punido no n.º 1 do art.º 375.º do Código Penal.

196. Atento o exposto e competindo ao CG, enquanto órgão responsável pela gestão financeira da ESHTE (n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos), assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos e controlar a sua utilização, conclui-se que o ex-Presidente Fernando Moreira e o ex-Vice-Presidente João Leitão, atuaram de forma negligente, violando o dever de cuidado que sobre os mesmos recaía (culpa *in vigilando*¹¹⁶), tanto mais que já no relatório preliminar de auditoria da IGEC¹¹⁷ se havia concluído pela utilização irregular de verbas movimentadas através de fundos de maneiio.

A2. Pagamento de despesas com fundamentação inexistente e/ou insuficiente através do fundo de maneiio da ex-administradora

197. Foram pagas, pelo fundo de maneiio da ex-administradora, em 2012 e 2013, despesas relacionadas, essencialmente, com refeições, outros bens e serviços, combustíveis, estacionamento, táxis e portagens, entre outras, no valor de 3 422,16€ e 1 542,64€ (cfr. **Mapa XXII** do Anexo 6.7), respetivamente, fins estes que, por si só, não consubstanciam situações

¹¹⁴ Trata-se de um crime de desvio de dinheiros públicos, por parte de pessoas que ocupam cargos que lhes permitem ter acesso a esses valores tratando-se, sem prejuízo de poder existir em outras entidades não públicas, de um crime próprio praticado por um funcionário (atualmente trabalhador em funções públicas) contra a administração (sobre o conceito de funcionário veja-se o art. 386.º do CP). Neste sentido, veja-se o Acórdão do STJ, de 12 de julho de 2007 (Processo n.º 06P2032) onde se afirma que «O tipo legal do crime de peculato, p.p. pelo art. 375.º do CP, configura uma dupla proteção: por um lado, tutela bens jurídicos patrimoniais, na medida em que criminaliza a apropriação ou oneração ilegítima de bens alheios; por outro, tutela a probidade e fidelidade dos funcionários para se garantir o bom andamento e a imparcialidade da administração pública, ou, por outras palavras, a “intangibilidade da legalidade material da administração pública”, punindo casos de abusos de cargo ou função. Para se preencher esse tipo legal, esses dois elementos (o crime patrimonial e o abuso duma função pública ou equiparada) terão de se relacionar entre si: assim, há abuso de função pelo facto de o agente se apropriar ou onerar bens de que tem a posse em razão das funções que exerce, violando, com esse comportamento, a relação de fidelidade pré-existente - o agente “viola os limites intrínsecos do exercício da posse que lhe foi conferida em razão do seu ofício ou serviço”. Pode dizer-se que o crime de peculato é um crime de furto qualificado ou de abuso de confiança, qualificados em razão da especial qualidade do agente (...).»

¹¹⁵ Veja-se, ainda, sobre a matéria, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 23 de janeiro de 2013, relativo ao processo n.º 214/11.8PCCBR.C1, que afirma que, no caso do peculato, o segmento «acessível em razão das suas funções» referido no n.º 1 do art.º 375.º do C. Penal, que se reporta ao tipo legal de crime de «Peculato», exige uma especial relação de poder ou de domínio ou de controlo/supervisão sobre a coisa que o agente detém em razão das suas específicas funções e que vem a postergar com abuso ou infidelidade das específicas funções, ao apropriar-se, para si ou para terceiro, dessa mesma coisa - não sendo suficiente apenas a simples acessibilidade física em relação à coisa de que se apropria (...).

¹¹⁶ V.d. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0958/07, de 25 de junho de 2008 - « (...) só é admissível colocar a questão da presunção da culpa “in vigilando” depois de estar demonstrado que o agente, por Ação ou omissão, praticou um ato ilícito, isto é, um ato violador de direitos de terceiro, em que o objeto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante (...).»

¹¹⁷ Datado de 24 de fevereiro de 2012.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

excecionais que justificassem o seu pagamento através do fundo de maneiio atenta a ausência de fundamentação (cfr. Tabela 6):

Tabela 8 – Outras despesas pagas por FM da responsável Cristina Santos

| Descrição | Unidade: Euro | | |
|--------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|
| | 2012 | 2013 | Total Geral |
| Alojamento | 65,00 | 143,00 | 208,00 |
| Ativos incorpóreos | 152,10 | 0,00 | 152,10 |
| Combustíveis | 190,00 | 190,61 | 380,61 |
| Comunicações | 244,36 | 0,00 | 244,36 |
| Equipamentos | 26,90 | 0,00 | 26,90 |
| Estacionamento/Táxis/Portagens | 146,00 | 52,51 | 198,51 |
| Ferramentas e utensílios | 35,98 | 0,00 | 35,98 |
| Outros bens | 182,85 | 316,08 | 498,93 |
| Outros serviços | 1.102,78 ^{a)} | 603,2 | 1.705,98 |
| Refeições | 1.276,19 | 184,69 | 1.460,88 |
| Transportes | 0,00 | 228,95 | 52,55 |
| Total Geral | 3.422,16 | 1.542,64 | 4.964,80 |

^{a)} Inclui o montante de 374,29€ que não se encontra documentado

198.Com efeito, pese embora estas despesas se encontrem documentadas com faturas relativas a aquisição de bens e serviços não foram, em nenhum dos casos, justificados os motivos para a sua realização (quer quanto à sua necessidade, bem como aos respetivos beneficiários), de onde se conclua tratarem-se de despesas enquadráveis nas atribuições da ESHTE, nomeadamente, no caso:

- Dos equipamentos, combustíveis, outros bens e serviços, ativos incorpóreos, não estão identificadas as informações de serviço, pedidos de aquisição, entre outros, que fundamentem a realização da despesa através de fundo de maneiio, devidamente autorizados;
- Das despesas com comunicações não é possível identificar a que se reporta o envio de correspondência;
- Das despesas com estacionamento, táxis e portagens não consta o âmbito da deslocação;
- Das despesas com refeições¹¹⁸ e outros serviços, também não foram identificadas as informações de serviço e os documentos assinados pela responsável a indicar porque foi efetuada a despesa, designadamente, o evento/ocasião em causa e os nomes dos participantes (trabalhadores ou outras pessoas envolvidas), incluindo a evidência de que foi verificada a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação análoga;
- Das despesas identificadas como outros serviços, relativamente ao valor de 374,29€, não foi evidenciado qualquer documento de despesa a suportar o pagamento;
- Nos casos aplicáveis, não foi evidenciado nos documentos pagos através de fundo de maneiio, o recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa¹¹⁹.

199.Quanto às despesas por si autorizadas, em 2012 e 2013, a ex-administradora informou que¹²⁰:

¹¹⁸ Parte das faturas não se encontram emitidas em nome da ESHTE

¹¹⁹ Note-se que nos documentos pagos através de fundo de maneiio dos outros responsáveis, sempre que aplicável, os mesmos evidenciam o recebimento através da assinatura dos trabalhadores que efetuaram a despesa.

¹²⁰ Pedido de elementos de 6 de dezembro de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

«As despesas pagas por fundo de maneiio não precisam de autorização prévia, obtida através de uma Informação de Serviço ou Pedido de Aquisição.

O responsável pelo Fundo de Maneio tem uma competência originária para a realização e pagamento das despesas, pelo que dispensa a prática de qualquer outro ato.»

200. Ora, nos termos do regulamento de fundo de maneiio, um dos requisitos de admissibilidade da realização e pagamento de despesas através de fundo de maneiio é que as mesmas devem ser fundamentadas, «nomeadamente por referência ao motivo porque a despesa foi realizada e paga»¹²¹, devendo o mesmo ser usado para «pagamento de despesas de baixo montante, urgentes e inadiáveis»¹²², sendo que de acordo com o estipulado nos n.ºs 3 e 4 do art.º 13.º da NCI, todas as saídas de fundos « (...) são documentadas através de notas de pagamento (...) anexando-se o respetivo comprovativo de despesa (...)».

201. Não é, assim, de acolher a justificação apresentada pela ex-administradora uma vez que apesar de solicitada, esta não apresentou documentação que permita concluir que aquelas despesas, autorizadas e pagas através do seu fundo de maneiio, se enquadram no conceito de despesas urgentes e inadiáveis, nem foram identificados os motivos de interesse público que justificaram os pagamentos, assim como o seu enquadramento na missão e atribuições da Escola não tendo, assim, sido observados os requisitos gerais relativos à autorização da despesa, constantes do art.º 22.º do DL n.º 155/92 de 28 de julho e alíneas a) e c) do art.º 42.º da LEO, subsistindo estes pagamentos sem justificação e enquadramento no conceito de despesa pública.

202. De igual forma, não foi evidenciado, nos documentos pagos através do fundo de maneiio daquela responsável, o comprovativo do recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa.

203. Como se lê na sentença do TC n.º 21/2014¹²³ e especificamente quanto ao pagamento de refeições o «pagamento, pelo erário público, de despesas como as que estão em causa (...) impõe, ainda, que se documente, se alegue e demonstre que as refeições pagas a terceiros se enquadravam e justificavam pelo interesse público (...), o qual se deverá concretizar e especificar».

204. E acrescenta-se que:

«[O]s documentos de suporte das despesas resumem-se a talões de despesa/faturas, (...) e só evidenciam que (...), em certos dias, frequentou restaurantes com terceiros que não eram devidamente identificados.

O que, reconheça-se, não preenche as exigências e as formalidades legais nem permite um controlo efetivo, quer interno, quer externo, da legalidade dos pagamentos e dos dinheiros públicos em causa.»

205. Concluindo-se que:

«A fragilidade documental é total e imprópria de responsáveis financeiros prudentes, cuidadosos e sabedores das normas e das leis: (...) não basta a alegação de que as despesas com as refeições resultam das funções (...), é necessário que a documentação que as suporta permita evidenciar e fundamentar que existia interesse público (...).»

¹²¹ Cfr. als. d) e g) do ponto “Requisitos de admissibilidade da realização e pagamento de despesas através de FM”.

¹²² Cfr. al. a) do ponto “Regras Gerais”.

¹²³ Processo n.º 23-JRF/2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

206. Atento o exposto e competindo ao CG, enquanto órgão responsável pela gestão financeira da ESHTE (n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos), assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos e controlar a sua utilização, conclui-se que atuou de forma negligente, violando o dever de cuidado que sobre o mesmo recaía (culpa *in vigilando*), tanto mais que num relatório da IGEC já havia sido alertado para o facto de existirem indícios de utilização irregular de verbas movimentadas através de fundos de maneiio.

B. Apreciação das alegações e apuramento de responsabilidades financeiras

207. Relativamente à utilização do fundo de maneiio (ponto 2.5.1.2.3), atendendo a que, **no âmbito do contraditório**, as pronúncias dos responsáveis tratam de forma conjunta as duas situações em que foram imputadas responsabilidades financeiras (A.1 e A.2), serão as mesmas objeto de apreciação no presente sub ponto.

208. Assim, o CG da ESHTE esclarece que: *«(...) No que respeita aos pagamentos efetuados pelo Fundo de Maneio da ex-Administradora Cristina Santos foi instaurado um processo disciplinar (...) que culminou com a aplicação da sanção de despedimento disciplinar da identificada trabalhadora, associada da perda da comissão de serviço da arguida na Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, pelos fundamentos constantes do relatório final da instrutora do processo, confirmando que as infrações praticadas inviabilizaram manifestamente a manutenção do vínculo jurídico de emprego publico com a ESHTE (conforme resulta do Despacho n.º 23/PRES/PD-1/ESHTE/2014 e das conclusões do relatório final do processo disciplinar anexo ao referido despacho (...)) [acrescentando-se que] A ex-administradora (...) requereu a suspensão da eficácia do despacho referido no parágrafo anterior no âmbito do processo cautelar¹²⁴ (...) que corre os seus trâmites no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (...)».*

209. No âmbito do processo crime instaurado na sequência da participação criminal apresentada contra a ex-administradora (cfr. parágrafo 147), informam, ainda, que o Presidente da ESHTE, em 21 de julho de 2015, foi *«(...) ouvido na qualidade de testemunha, perante a Unidade nacional de Combate à Corrupção¹²⁵ (...)».*

210. Os ex-presidente e vice-presidente da ESHTE alegam que *«(...) Estamos, ao que tudo tristemente indica, perante uma situação profundamente patológica, criminosa, de logro pessoal e profissional, da qual o[s] Requerente[s] [são] vítima[s] e não culpado[s] (...) [acrescentando que] (...) Sempre foi crença do[s] Requerente[s] que os serviços financeiros da Escola (...) faziam o controlo devido. Tal como sempre acredit[aram] que a fiscalização, externa e independente, assegurasse, mesmo em casos de eventuais falhas internas, a regularidade financeira da utilização de um instrumento de gestão que é mais ou menos normal (...)».*

211. Acrescentam, ainda, que *«(...) O[s] Requerente[s] [tiveram] a confiança que é normal ter em casos semelhantes, quer na competência técnica (...) quer na seriedade, na medida em que não era de supor ou desconfiar que tal cenário fosse sequer equacionável (...) [mais referindo que] (...) Sempre acredit[aram] que existindo normas sobre o funcionamento dos fundos de maneiio elas eram integralmente respeitadas pelos serviços e, sobretudo, que estes seriam controlados pela Administradora, que era quem tinha essa incumbência (...)».*

¹²⁴ Processo n.º 1969/15.6BELSB.

¹²⁵ Processo NUIP 162/14.OT9CSC, 3.ª SCICCEF – 3.ª Brigada.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

212. Concluem as suas alegações, aduzindo que « (...) *Em face do exposto, é evidente que não deve existir qualquer responsabilização do[s] Requerente[s], quer a título sancionatório, quer a título reintegratório, pois não houve qualquer omissão relevante dos deveres de cuidado, em concreto, deveria ter, nem os danos se verificaram por causa de qualquer evento sequer remotamente relacionável com a sua atuação (...)*».

213. A ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, alega que « (...) *O Fundo de Maneio da ESHTE (...) sempre originou situações menos corretas. Sempre foi uma matéria muito desconfortável para todos os funcionários que tiveram à sua responsabilidade verbas atribuídas para as despesas pagas por Fundo de Maneio. No entanto, que saiba, nunca foi utilizado para pagar despesas não públicas ou particulares, mas sempre existiu a convicção que, pagamentos menos corretos, ou sem o devido suporte legal/documental deveriam ser pagos por Fundo de Maneio. A despesa em si era legítima, a forma de comprovar o seu pagamento é que nem sempre existia (...)*».

214. Refere, ainda, que « (...) *Quando chegávamos ao início do ano seguinte e devíamos encerrar estes fundos de maneio o que acontecia é que vinham ter comigo informando-me das verbas em falta (...) [sendo que] (...) o que faltava no Fundo de Maneio era-me informado para que resolvesse o assunto (...) [mais afirmando que] (...) Sempre que eram pagas despesas não elegíveis, quer do meu Fundo de Maneio quer dos outros Fundos atribuídos aos outros funcionários, as despesas ficavam sempre sob a minha responsabilidade (...) [entregando-me estes] (...) "papeis" de despesas que sendo despesas referentes à missão da Escola, e portanto, despesas públicas, não tinham qualquer tipo de comprovativo legal (...)*».

215. Quanto aos valores pagos a título de ajudas de custo e deslocações, relativos a eventuais deslocações feitas por si e pelo ex-vice-presidente, afirma que « (...) *não posso deixar de afirmar que os mesmos foram entregues mais tarde porque, sabendo que essas viagens não tinham acontecido, mesmo tendo sido combinado entre mim e o Ex-Vice Presidente que essas despesas seriam justificadas por Boletins Itinerários, a entrega das mesmas constituía mais uma infração, e que de certeza, iria atravessar-me mais uma vez, com consequências graves (...)*».

216. Acrescenta, ainda, que « (...) *a Sra. Instrutora do Processo Disciplinar não precisava de ter enviado ofícios às várias IES, solicitando confirmações de presenças, uma vez que todos sabiam que essas deslocações não tinham acontecido. Bastava que me tivesse perguntado que lhe teria respondido, como o fiz a vários que me questionaram, inclusive o atual Sr. Presidente da ESHTE (...)*».

217. Conclui as suas alegações afirmando que « (...) *as funcionárias Dra. Teresa Oliveira e Dra. Isabel Namora apenas obedeciam às ordens que lhes eram transmitidas. Nenhuma das duas teria qualquer espécie de "desconfiança" que as levasse a não aceitar as ordens dadas pela então administradora (...)*».

218. Vitor Manuel Bernardo Toricas (ex-vogal), **em sede de contraditório**, refuta a responsabilidade que lhe é imputada (cfr. ponto 2.5.1.2.3.), afirmando que « (...) *nunca me foi oferecida qualquer informação sobre esta matéria, apesar de requerida e acordada em sede de Conselho de Gestão (...) conforme se alcança pelas Atas do Conselho de Gestão e pelo já referenciado na minha carta de 18 de dezembro de 2013, dirigida ao Presidente da ESHTE (...)*» e junta a aludida declaração dos ex-presidente, vice-presidente e administradora anexa à ata n.º 3/2012, de 7 de março (cfr. parágrafo 122) relativa à exclusão da responsabilidade do alegante e do ex-vogal António Fernandes.



Maria Cruz

Tribunal de Contas

219. António Manuel Henrique Fernandes (ex-vogal) informa que no período em causa não era membro do CG verificando-se que, efetivamente, aquele responsável integrou o CG da ESHTE entre 11 de setembro de 2009 e 25 de maio de 2012 e, posteriormente, a partir de 26 de setembro de 2013.

220. Por seu lado, Maria Teresa Oliveira (ex-chefe de divisão dos serviços administrativos e financeiros), aduz que *«(...) encontrava-se implementado nos serviços financeiros, e mais especificamente na Tesouraria, um sistema de controlo que visava assegurar que as saídas de fundos estivessem documentadas com os respetivos documentos de despesa. Os cheques de reposição de fundo de maneiio eram emitidos na Tesouraria contra a entrega de documentos despesa validos, sendo todos os movimentos registados no sistema informático (...). Os cheques entregues para assinatura pelos serviços financeiros eram sempre acompanhados das respetivas notas de pagamento e dos documentos de despesa que lhes deram origem (...) [reiterando] que «Os cheques cuja emissão foi detetada sem contrapartida em despesa não terão sido emitidos na Tesouraria, facto que impossibilitou o respetivo controlo (...) [e que] (...) Os registos que foram efetuados sem entrega dos documentos comprovativos de despesa correspondiam a cheques emitidos fora da Tesouraria, sendo que os registos da despesa foram solicitados por ordem direta da Dra. Cristina Santos à assistente técnica que exercia funções na Tesouraria, tendo entregado uma listagem assinada das despesas realizadas, sob compromisso de entrega dos comprovativos, devidamente organizados.»*

221. Afirma também que após ter sido detetada esta situação, fez *«(...) diversas reclamações por escrito, à responsável pelo fundo de maneiio em causa (no caso em apreço, a Ex-Administradora da ESHTE, Dra. Cristina Santos (...))»*.

222. Mais acrescenta que *«(...) todos os cheques de reposição de fundos de maneiio entregues para assinatura pelos serviços financeiros eram acompanhados dos respetivos documentos de despesa (...) [não tendo tido conhecimento] (...) de qualquer processo entregue para autorização de reposição de fundo de maneiio, que não tivesse suporte documental, pelo que posso aferir que os cheques em causa eram emitidos e entregues diretamente pela Sra. Ex-Administradora da ESHTE, ao Sr. Presidente e ao Sr. Vice-Presidente. O facto dos cheques emitidos pela Dra. Cristina Santos para reposição do seu fundo de maneiio, estarem assinados pelos responsáveis, com a conseqüente autorização de despesa daí decorrente, levou-nos a crer que os superiores máximos da instituição tinham conhecimento da situação, e saberiam que despesas estavam em causa. Assim, e a partir do momento em que os cheques foram assinados e levantados, também não nos restaria outra alternativa que não efetuar os registos de despesa (...)»*.

223. Mais informa que:

«(...)

- No que diz respeito às contas de 2011, e à data de fecho das mesmas, não foi detetada qualquer falta de documentação, nem por mim, nem pelo fiscal único da ESHTE. Estas contas foram inclusivamente alvo de uma auditoria realizada pela IGEC, sendo que o fundo de maneiio foi totalmente auditado. Uma vez que não me foi dado conhecimento do Relatório Final desta auditoria, não pude aferir, na altura, da existência de qualquer menção relativa a documentos em falta. No decurso da auditoria do TC, foram suscitadas algumas dúvidas relativamente ao documento 956/2011, no montante de 3.081,50€, que foi lançado de acordo com a informação entregue pela Dra. Cristina Santos, e que



Nina Cruz

Tribunal de Contas

correspondia a despesas do "Executive Master". As despesas terão sido pagas diretamente aos docentes pela Sra. Ex-Administradora, tendo o lançamento da despesa sido feito a seu pedido, e por si autorizado.

- No que diz respeito as contas de 2012, as mesmas foram fechadas e sujeitas a auditoria e a certificação legal de contas por parte do fiscal único. Foi detetado apenas um registo sem documentação de suporte, sendo que esse documento foi verificado pelo fiscal único, pois fazia parte de uma listagem de documentos selecionadas para verificação. A situação foi discutida com uma das auditoras que desenvolveram o trabalho de verificação, tendo sido remetida a sua resolução para a Sra. Ex-Administradora da ESHTE, Dra. Cristina Santos, que se comprometeu uma vez mais a entregar os documentos e a enviar os mesmos digitalizados para o fiscal único. Foi-me assegurado pela equipa auditora que não seria emitida certificação legal de contas sem entrega dos documentos, ou no caso de emissão da certificação, que seria feito um reparo no documento. Não tive feedback sobre o resto do processo, que foi conduzido a partir dessa data pela Dra. Cristina Santos, tendo apenas recebido a certificação legal de contas data de fecho da respetiva conta de gerência, pelo que assumi que a situação teria sido regularizada. No entanto, a entrega dos documentos apenas ocorreu no decurso da auditoria do TC, sendo que os documentos foram entregues diretamente à equipa auditora. Uma vez mais, esta despesa foi feita com recurso a cheques emitidos fora da Tesouraria, impossibilitando o controlo por parte dos serviços.

- No que diz respeito a conta parcial de 2013, a mesma foi encerrada quando ainda decorria a auditoria levada a cabo por V. Exas., tendo eu solicitado aconselhamento junto da equipa auditora, sobre o registo ou não das referidas despesas, considerando que ainda existia a possibilidade de anular os registos efetuados pela contabilidade, uma vez que a conta não se encontrava encerrada. Após verificarem a situação, instruíram-me a manter os registos, até porque os documentos haviam sido entretanto entregues. Foram feitos os devidos reparos nos anexos as Demonstrações Financeiras (...)».

224. Conclui referindo que «(...) no seguimento da auditoria realizada (...) à ESHTE, foi instaurado um processo de inquérito/disciplinar, no decorrer do qual fui chamada a prestar esclarecimentos e a fazer prova das diligências por mim efetuadas no âmbito dos procedimentos de fundo de maneió. O relatório final do processo disciplinar (...) comprova que dificilmente poderia ter tido uma conduta diferente, considerando a minha posição como chefe de divisão, e o facto de as ordens serem emanadas de um legítimo superior hierárquico ao qual devia obediência. Ainda assim, procurei reclamar e alertar para as situações que poderiam configurar irregularidades, tendo sempre agido de boa-fé (...)».

225. Por último, Isabel Maria Fonseca Namora (assistente técnica), **alega** que «(...) Todas as saídas de fundos da tesouraria eram realizadas contra a entrega de documentos de despesa válidos, sendo efetuado o registo da despesa através de notas de pagamento (...) sendo registados os cheques de reposição, de forma a possibilitar a consulta aos saldos das contas de fundo de maneió a qualquer momento. Os documentos de despesa eram carimbados, sendo registada a data do pagamento, e rubricados por quem recebia o respetivo valor. Por regra, era também solicitada uma justificação da despesa, a registar no verso do documento, e uma rubrica de quem autorizava a mesma (...) [correspondendo] (...) Os cheques de reposição emitidos na Tesouraria (...) à soma dos documentos de despesa entregues pelos responsáveis pelo fundo de maneió, sendo que a documentação de despesa acompanhava os cheques que eram entregues para assinatura pelos serviços financeiros (...) [sendo que] (...) Os cheques cuja emissão foi



Nina Cruz

Tribunal de Contas

detetada sem contrapartida em despesa não foram emitidos na Tesouraria, pelo que não me poderei responsabilizar por essas saídas de fundos, uma vez que não foram realizadas por mim (...).»

226. Mais afirma que «(...) *Os registos de despesa que foram efetuados sem entrega de documentos comprovativos, tem por base cheques emitidos fora da tesouraria, sendo que os registos da despesa foram solicitados por ordem direta da Dra. Cristina Santos, que entregou uma listagem assinada das despesas realizadas, sob compromisso de entrega dos documentos de despesa validos, devidamente organizados. Tendo em conta a demora na entrega dos documentos, efetuei diversos pedidos à Dra. Cristina Santos, para regularização desta situação, tendo inclusivamente sido enviados diversos pedidos por correio eletrónico pela Chefe de Divisão (...) [concluindo que] (...) considerando que a ordem de registo foi dada por um legítimo superior hierárquico, neste caso através da Sra. Administradora da ESHTE, que as saídas de fundos foram efetuadas fora da Tesouraria, e considerando que seriam da competência da responsável por este fundo a realização e pagamento das respetivas despesas (...), qualquer procedimento de controlo seria limitado, tal como estariam ultrapassadas as minhas competências como Assistente Técnica (nunca fui responsável da Tesouraria nem tesoureira, sempre exerci funções nos serviços financeiros, área da contabilidade, dando apoio na tesouraria nas ferias, faltas ou quando necessário) (...).*»

227. Face ao conteúdo das respostas apresentadas, seguidamente serão as mesmas objeto de análise.

228. As alegações produzidas pelo ex-presidente e vice-presidente não são de acolher, uma vez que assentam os seus pressupostos na falta de consciência da ilicitude dos atos praticados pela ex-administradora justificadas, essencialmente, pela impreparação daqueles dois responsáveis na área da gestão burocrático-organizacional.

229. Quando aceitaram os cargos para os quais foram nomeados, dever-se-iam ter reunido de um especial cuidado no que concerne à gestão da entidade, por forma a obstar à tomada de decisões que afetassem a utilização de dinheiros públicos, pelo que tal argumento não serve de sustentação a uma eventual exclusão da ilicitude da sua atuação, pelo menos a título de negligência (*culpa in vigilando*), tanto mais que num relatório da IGEC já haviam sido alertados para o facto de existirem indícios de utilização irregular de verbas movimentadas através de fundos de maneiio.

230. Com efeito, aqueles responsáveis tinham o dever de não decidir apenas com base, ou confiando totalmente, nas opiniões dos serviços, mas também em função da sua superior capacidade de avaliação, de ponderação e de decisão e não como vem alegado na «crença» de que os serviços financeiros da Escola faziam o controlo devido.

231. Aliás «A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas» (art.º 6.º do Código Civil).

232. Relativamente aos argumentos apresentados pela ex-administradora, esta apenas vem confirmar as constatações efetuadas no decurso da auditoria, corroborando as observações feitas no relato quanto à falta de controlo existente no que respeita à matéria do fundo de maneiio, com especial incidência no que lhe estava atribuído, assumindo especial gravidade a afirmação de que lhe eram entregues “papéis” de despesas que não tinham qualquer tipo de comprovativo legal e que conseqüentemente não poderiam ter sido pagas por não preencherem os requisitos legal e regulamentarmente previstos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

233. Por outro lado, não é atendível que a ex-administradora, Cristina Santos, venha afirmar que os atos por si praticados sejam objeto de uma mera censura, uma vez que se lhe imputam, para além de responsabilidades financeiras, também indícios da prática dos crimes de peculato e abuso de poder quando, em sede de auditoria, foi apurado o montante de 30 061,02€, que não se encontrava suportado por documentos válidos ou fundamentados/justificados quanto aos motivos determinantes e específicos das decisões que suportaram a realização da despesa, nem evidenciavam o recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa.

234. Aliás, não deixa de ser indicativo o facto de, a solicitação da equipa de auditoria (cfr. parágrafo 172), todos os responsáveis pelos fundos de maneio terem justificado os motivos pelos quais as despesas foram realizadas apresentando, para os devidos efeitos, os respetivos documentos de suporte, com exceção da ex-administradora que, nem ao tempo, nem nesta sede, apresentou qualquer justificação para a movimentação de disponibilidades da ESHTE, no montante indicado no ponto anterior.

235. No que concerne aos pagamentos efetuados a título de ajudas de custo e deslocações, a ex-administradora vem confirmar que as mesmas efetivamente não se realizaram, o que demonstra que esta, de forma voluntária e consciente, praticou ato ilegal passível de, pela sua natureza, de constituir, não só infração de natureza financeira, mas também penal.

236. Relativamente ao que vem alegado pelo ex-membro do CG Vítor Toricas refira-se que similarmente ao que ficou dito no ponto 2.4.1.1 e conforme decorre da ata daquele órgão n.º 3/2012, de 7 de março e da declaração anexa, aquele não assegurou a gestão diária da ESHTE, nem lhe foram delegadas quaisquer competências pelo CG, designadamente para autorização de despesas e pagamentos e assinatura de cheques, a que acresce o facto de os membros do órgão com competências delegadas não terem procedido à elaboração do relatório mensal relativo aos atos praticados no âmbito do despacho de delegação.

237. Assim, para além daquele responsável não dispor de informação relativa à matéria em apreço também não acompanhou a gestão diária da ESHTE, pelo que não se justifica um juízo de censura relativamente à sua atuação.

238. Quanto ao ex-vogal António Manuel Henrique Fernandes, deve a sua responsabilidade ser excluída uma vez que no período em que ocorreram os factos, este já não integrava o CG da ESHTE.

239. Por sua vez, as alegações apresentadas pela ex-chefe de divisão Maria Teresa Oliveira também não procedem, desde logo, porque independentemente do local onde os cheques eram emitidos, não deixa de tratar-se, substancialmente, de saídas de fundos, sem se ter evidência de que correspondessem a pagamentos de aquisições efetivas de bens e serviços que se enquadrassem nas atribuições da Escola e que pudessem ser consideradas legais e regulares.

240. E ainda, que se tenha verificado que um elevado número de cheques tivessem sido emitidos pela ex-administradora Cristina Santos, outros houve¹²⁶ que foram emitidos na Tesouraria pela assistente operacional Isabel Namora, sem que também tivessem sido apresentados quaisquer documentos comprovativos das despesas realizadas.

¹²⁶ Ano de 2012: Cheques no valor de 962,36€, 981,24€ e 400,00€. Ano de 2013: Cheques no valor de 834,82€, 641,65€, 614,00€, 970,30€ e 901,32€.



Maria Cruz

Tribunal de Contas

241. Por seu turno, Maria Teresa Oliveira, enquanto então responsável pela Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros, estava vinculada a observar e a fazer observar as normas de controlo interno relativas à realização das despesas públicas, assegurando que todas as saídas de fundos fossem documentadas com os respetivos comprovativos da realização da despesa.

242. Acresce que se existisse um sistema de controlo na tesouraria destinado a assegurar que todas as saídas de fundos estivessem suportadas de forma adequada nos respetivos documentos de despesa a ex-chefe de divisão Maria Teresa Oliveira, enquanto responsável pelo conjunto de valores confiados à tesouraria, teria detetado, através das reconciliações bancárias que havia cheques que estavam a ser emitidos todos os meses fora da tesouraria, sem qualquer documentação de suporte e de imediato diligenciar, junto do CG e não apenas junto da ex-administradora, para que tal situação fosse corrigida, o que não aconteceu.

243. E apesar de a situação ser considerada grave, como decorre de um dos *emails* por si enviado à ex-administradora, só com a intervenção da equipa de auditoria, e após várias diligências, é que os documentos foram apresentados.

244. Finalmente pelo facto de terem sido registadas despesas sem qualquer documento de suporte, conclui-se que as contas da ESHTE não refletem de forma verdadeira e apropriada, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2012.

245. Por conseguinte, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado no relato de auditoria quanto ao incumprimento do disposto na norma de controlo interno sobre as saídas de fundos (n.º 3 do art.º 13.º da NCI) e quanto à responsabilidade da ex-chefe de divisão de Serviços Administrativos e Financeiros pelo conjunto de importâncias confiadas à tesouraria (n.º 1 do art.º 16.º da NCI).

246. Por último, quanto ao alegado pela assistente técnica Isabel Namora, refira-se que não colhe o argumento apresentado no sentido de que os *«cheques cuja emissão foi detetada sem contrapartida em despesa não foram emitidos na Tesouraria, pelo que não me poderei responsabilizar por essas saídas de fundos, uma vez que não foram realizadas por mim»* pelo que se mantém a violação do n.º 3 do art.º 13.º da NCI, que dispõe: «as saídas de fundo são documentadas através e notas de pagamento (...) anexando-se o respetivo comprovativo da despesa».

247. E apesar da mesma afirmar que só procedeu ao registo das despesas sem documentos em virtude da ordem ter sido dada por um superior hierárquico, neste caso a ex-administradora, também aqui se considera que não foram observados todos os deveres de diligência a que se encontrava obrigada, nomeadamente por não ter demonstrado que tenha solicitado, nos termos legais, a confirmação da ordem por escrito, ou que tenha informado o seu imediato superior hierárquico, dos «(...) termos exatos da ordem ou instrução recebidas e da reclamação ou do pedido formulados, bem como a não satisfação destes, executando seguidamente a ordem ou instrução» (n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 58/2008¹²⁷, de 9 de setembro).

248. O mesmo se diga quanto à ausência de comunicação ao CG, pela ex-chefe de divisão dos serviços administrativos e financeiros, das ordens recebidas da ex-administradora.

249. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado concluindo-se que:

¹²⁷ Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem Funções Públicas, aplicável à data dos factos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- a) Os ex-membros do CG, identificados no Anexo 6.1, não asseguraram o cumprimento da NCI e do Regulamento do Fundo de Maneio, de que resultou a utilização indevida, por parte da ex-administradora, de disponibilidades da ESHTE, no montante global de 30 061,02€¹²⁸, incorrendo em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos constantes das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC;
- b) Incorrem, ainda, nos termos do n.º 4 do art.º 61.º, *ex vi*, n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC, pelo mesmo montante, em eventual responsabilidade financeira sancionatória (al. d) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC), pelos factos descritos em A.1, a ex-chefe de divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros, Maria Teresa Oliveira, uma vez que sobre esta recaía o especial dever de assegurar que as saídas de fundos estivessem documentadas com os respetivos comprovativos das despesas (n.º 3 do art.º 13.º da NCI), por lhe competir responder «*diretamente perante o CG pelo conjunto das importâncias confiadas à tesouraria, devendo estabelecer um sistema de apuramento diário de contas*» (n.º 1 do art.º 16.º da NCI) e, por nos termos do art.º 27 da mesma norma responderem «*diretamente, os responsáveis dos serviços, sem prejuízo de posterior responsabilidade e disciplinar do autor do ato*» e a assistente técnica Isabel Maria Fonseca Namora que exercia funções na tesouraria, por ter violado o n.º 3 do art.º 13.º da NCI, respondendo perante o Chefe da Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros «pelos seus atos e omissões que se traduzam em situações de alcance, qualquer que seja a sua natureza» (n.º 2 do art.º 16.º da NCI);
- c) Os factos apurados em A.1 praticados pela ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, são suscetíveis de consubstanciar a prática do ilícito financeiro de desvio de dinheiros públicos, no montante de 25 096,22€, nos anos de 2012 e de 2013, incorrendo aquela em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. d) do n.º 1 do art.º 65º e n.ºs 1 e 3 do art.º 59.º da LOPTC, sendo, ainda, solidariamente responsáveis, nos termos do n.º 3 do art.º 61.º, al. a) do n.º 3 do art.º 62.º e art.º 63.º da LOPTC, o ex-Presidente Fernando Moreira e o ex-Vice-Presidente João Leitão por terem procedido à emissão de cheques nominativos desacompanhados de documentos que comprovassem a realização efetiva da despesa tendo, com a sua conduta, concorrido para o resultado danoso;
- d) Foram autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, no valor de 4 964,80€, nos anos de 2012 e 2013, através dos Fundos de Maneio de que era responsável a ex-administradora Cristina Maria Santos dos Santos (cfr. A.2) relativas a faturas/recibos desacompanhadas de elementos documentais que justificassem o seu destino e finalidade, não permitindo, assim, aferir da legalidade, regularidade e elegibilidade da despesa realizada e seu enquadramento no âmbito dos fins e atribuições prosseguidas pela ESHTE, pelo que incorre aquela responsável em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º, todos, da LOPTC.

¹²⁸ Valor que corresponde à soma dos montantes de 22 393,63€ (parágrafo 194), 2 702,59€ (parágrafo 195) e de 4 964,80€ (parágrafo 197).



Rina Cruz

Tribunal de Contas

250. No que respeita à eventual responsabilidade financeira do ex-vogal Vitor Toricas, pelas razões apontadas nos parágrafos 236 e 237 justifica-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por estarem reunidos os pressupostos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, ou seja, se a infração apenas poder ser imputada a título de negligência (al. a)), se inexistir prévia recomendação do TC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço para correção da irregularidade do procedimento adotado (al. b)), e se for a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática (al. c)).

251. Quanto ao pressuposto previsto na citada alínea b) refira-se, que apesar de ter sido feita no relatório de auditoria da IGEC n.º 1/2012 uma recomendação relativa à utilização dos fundos de manei¹²⁹, contudo os responsáveis da ESHTE apenas foram notificados do mesmo em 20 de janeiro de 2014, ou seja, em data posterior ao da realização das despesas ilegais em apreço, pelo que também este pressuposto se encontra preenchido.

C. Pagamentos de despesas por fundo de manei^o para além dos limites anuais autorizados

252. Constatou-se, ainda, que foram ultrapassados os limites anuais autorizados para o fundo de manei^o relativo ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012 e de 2013, conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 9 – Valor anual pago por responsável

Unidade: Euro

| Responsável pelo Fundo | Valor mensal atribuído | | | Valor anual atribuído | | | Valor Pago | | | Despesa paga para além dos limites autorizados | | |
|------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--|------------------|-----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 (a) | 2011 | 2012 | 2013 (a) |
| Cristina Santos | 0,00 | 1.000,00 | 1.000,00 | 0,00 | 12.000,00 | 12.000,00 | 0,00 | 18.650,15 | 12.868,37 | - | 6.650,15 | 868,37 |
| Fernando Graça | 0,00 | 500,00 | 1.000,00 | 0,00 | 6.000,00 | 12.000,00 | 0,00 | 6.629,96 | 5.309,13 | - | 629,96 | - |
| Isabel Namora | 3.750,00 | 500,00 | 500,00 | 45.000,00 | 6.000,00 | 6.000,00 | 25.302,35 | 2.338,76 | 2.117,96 | - | - | - |
| Luís Garcia | 0,00 | 1.500,00 | 1.500,00 | 0,00 | 18.000,00 | 18.000,00 | 0,00 | 28.144,20 | 18.719,73 | - | 10.144,20 | 719,73 |
| Paula Lourenço | 3.750,00 | 500,00 | 500,00 | 45.000,00 | 6.000,00 | 6.000,00 | 28.048,31 | 1.886,24 | 2.130,23 | - | - | - |
| Total | 7.500,00 | 4.000,00 | 4.500,00 | 90.000,00 | 48.000,00 | 54.000,00 | 53.350,66 | 57.649,31 | 41.145,42 | 0,00 | 17.424,31 | 1.588,10 |

(a) Até a data de 24 de setembro de 2013

253. Nos termos do regulamento do fundo de manei^o¹³⁰, o valor anual constitui a importância autorizada para o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro, pelo que o montante total dos pedidos de pagamentos de fundo de manei^o não deverá exceder o valor anual atribuído. Da análise da informação da tabela acima, constata-se que os limites anuais dos fundos de manei^o atribuídos, considerados individualmente, foram ultrapassados em 2012 pelos responsáveis Cristina Santos, Fernando Graça e Luís Garcia. Em 2013, verificou-se situação idêntica no que se refere aos fundos de manei^o dos responsáveis Cristina Santos e Luís Garcia.

254. Acresce que, tendo os movimentos de despesa de FM atingido o total do fundo atribuído para o ano, nos termos do regulamento¹³¹, deveriam os responsáveis ter solicitado o seu reforço para autorização pelo CG, o que não se verificou.

¹²⁹ Com o seguinte conteúdo: “Garanta a evidência de fundamento legal a todas as despesas que, futuramente, venham a ser processadas e pagas por fundo de manei^o, em particular daquelas que revistam a natureza de “despesas de representação” da Escola”.

¹³⁰ Cfr. Ponto “Considerações finais”.

¹³¹ Cfr. n.º 2 do ponto “Natureza das despesas realizadas e pagas através de fundo de manei^o”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

255. Em face do exposto, deverá também o CG acompanhar devidamente a execução dos fundos de maneiço, dentro dos limites pelos quais foram constituídos.

2.4.2. RECEITAS / CLIENTES

2.4.2.1. DÍVIDAS DE TERCEIROS

256. As dívidas de terceiros à ESHTE, no período 2011/2012, apresentaram uma evolução decrescente, conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 10 – Dívidas de Terceiros 2011/2012

Unidade: Euro

| Dívidas de terceiros de curto prazo | 2011 | | 2012 | | Var. (%) 2011/2012 |
|-------------------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|--------------------|
| | Valor | % | Valor | % | |
| <i>Clientes c/c</i> | 23.227,67 | 1,63% | 16.272,50 | 1,27% | -29,94 |
| <i>Alunos c/c</i> | 1.399.306,87 | 98,37% | 1.264.170,11 | 98,73% | -9,66 |
| TOTAL ATIVO | 1.422.534,54 | 100% | 1.280.442,61 | 100% | -9,99 |

Fonte: Balanços 2011/2012

257. Quanto aos principais devedores da ESHTE destacam-se pela sua natureza e pelos montantes envolvidos, as dívidas de alunos, cujo saldo em 31 de Dezembro de 2012 ascendia a 1 264 170,11€, ou seja, 98,73% do total dos créditos da ESHTE.

258. No âmbito dos trabalhos de auditoria foram efetuados 6 pedidos de confirmação de saldos¹³², não se tendo verificado divergências entre os valores existentes nas contas da ESHTE e os valores reportados pelos clientes.

259. O total das dívidas de clientes c/c, em 31 de dezembro de 2012, no valor de 16 272,50€ respeitam apenas a dois clientes¹³³ e que à data de 30 de junho de 2013 já haviam sido recebidas pela Escola.

260. Por sua vez, o saldo da conta de Alunos c/c, no valor de 1 264 170,11€, evidencia as dívidas de alunos por propinas de licenciatura, mestrados, CET/Outros cursos, constantes no programa informático de gestão de alunos incluindo a segunda e a terceira prestação das propinas do ano letivo 2012/2013, mas cujo recebimento só se efetuará em 2013:

Tabela 11 – Dívidas Alunos c/c

Unidade: Euro

| Dívidas de Alunos em 31-12-2012 | | | | Dívidas de alunos em 15-11-2015 ^{a)} | | | |
|---------------------------------|---------------------|----------------|--|---|-------------------|----------------|--|
| Ano Letivo | Total | % | | Ano Letivo | Total | % | |
| 2001/02 | 2.005,20 | 0,16% | | 2001/02 | 2.005,20 | 0,34% | |
| 2002/03 | 17.400,00 | 1,38% | | 2002/03 | 17.277,90 | 2,91% | |
| 2004/05 | 31.900,00 | 2,52% | | 2004/05 | 31.900,00 | 5,37% | |
| 2006/07 | 23.000,00 | 1,82% | | 2006/07 | 22.448,00 | 3,78% | |
| 2007/08 | 26.253,50 | 2,08% | | 2007/08 | 25.019,80 | 4,21% | |
| 2008/09 | 85.467,00 | 6,76% | | 2008/09 | 83.021,00 | 13,97% | |
| 2009/10 | 74.317,00 | 5,88% | | 2009/10 | 69.990,00 | 11,78% | |
| 2010/11 | 76.347,20 | 6,04% | | 2010/11 | 72.055,40 | 12,13% | |
| 2011/12 | 90.621,20 | 7,17% | | 2011/12 | 54.755,10 | 9,22% | |
| 2012/13 | 836.859,01 | 66,20% | | 2012/13 | 44.923,20 | 7,56% | |
| | | | | 2013/14 | 59.766,09 | 10,06% | |
| | | | | 2014/15 | 110.931,00 | 18,67% | |
| TOTAL | 1.264.170,11 | 100,00% | | TOTAL | 594.092,69 | 100,00% | |

Fonte: ESHTE

a) Informação atualizada no âmbito do contraditório.

¹³² Foram recebidas todas as respostas.

¹³³ Caixa Geral de Depósitos (14 000,00€) e Universidade de Coimbra (2 272,50€).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

261. O saldo da conta de clientes de cobrança duvidosa, à data de 31 dezembro de 2012 apresentava um valor de 260 342,70€ e respeita à provisão das dívidas em mora há mais de dois anos.

262. A dívida de alunos, em 31 de dezembro de 2012, respeita essencialmente ao ano letivo de 2012/2013, sendo que de acordo com os regulamentos de propinas aprovados para cada ano letivo pelo Conselho Geral da ESHTE, que remetem para o art.º 29.º da Lei n.º 37/2003¹³⁴ de 22 de Agosto, o não pagamento das importâncias devidas implica:

- a) A nulidade de todos os atos curriculares praticados no ano letivo a que o incumprimento da obrigação se reporta;
- b) Suspensão da matrícula e da inscrição anual, com a privação do direito de acesso aos apoios sociais até à regularização dos débitos, acrescidos dos respetivos juros, no mesmo ano letivo em que ocorreu o incumprimento da obrigação.

263. Com efeito, da análise das contas correntes dos alunos e de uma amostra de documentos de receita, constatou-se que alguns alunos com dívidas de propinas em atraso num ano letivo, encontravam-se inscritos em anos letivos seguintes, concluindo-se que a ESHTE nem sempre observou o disposto na lei.

264. De referir, ainda, que em 2012, a ESHTE contactou os diversos alunos com propinas em atraso por *e-mail*, para efetuarem o pagamento dos valores em dívida e alertou para o facto de que a sua não regularização poderia levar à cobrança de juros de mora, prevendo-se, ainda, a possibilidade do seu envio para a Autoridade Tributária e Aduaneira para efeitos de cobrança coerciva.

265. No âmbito do contraditório, a ESHTE procedeu à atualização da informação constante da Tabela 11, tendo sido apuradas dívidas de alunos, à data de 15 de novembro de 2015, no valor de 594 092,69€.

266. Referiu ainda que *«(...) considerando as dívidas em atraso até ao ano letivo 2014/15 inclusive, registou-se uma redução de 72 087,38 Euros (...) [tendo acrescentado que] (...) notificou nos últimos anos os alunos com propinas em atraso, indicando-lhes a necessidade de efetuarem os pagamentos em dívida e alertando para que a sua não regularização poderia levar a cobrança de juros de mora, prevendo-se, ainda a possibilidade do seu envio para a Autoridade Tributária e Aduaneira para efeitos de cobrança coerciva (...).».*

2.4.2.2. PROTOCOLOS

267. A ESHTE, no âmbito das suas atribuições, celebrou protocolos e acordos com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, tendo sido identificados 209, de acordo com os elementos fornecidos pela Escola, e cujo objeto se indica a título meramente exemplificativo:

- Estágios, programas de formação e intercâmbios de alunos e docentes,
- Prestação de serviço docente,

¹³⁴ Lei de bases do financiamento do ensino superior, alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Cooperação pedagógica, científico e cultural, em cursos de formação inicial, de pós-graduação, de mestrado e de doutoramento;
- Projetos de investigação.

268. Da sua análise, constatou-se a existência de informação relativa, nomeadamente, à designação da entidade, data do protocolo, âmbito, duração, responsáveis, entre outros e a ausência de informação atualizada relativa aos montantes envolvidos, nomeadamente, a receita arrecadada e a despesa realizada.

269. Assim, a Escola não estabeleceu procedimentos que permitissem assegurar, quer a integridade do referido registo, quer um adequado acompanhamento e controlo da execução e avaliação dos protocolos existentes.

270. A amostra selecionada incidiu sobre os dois protocolos/acordos com maior execução financeira em termos de receita no ano de 2012, exemplificados nos parágrafos seguintes.

2.5.2.2.1. Faculdade de Economia e Gestão da UCP

271. Foi celebrado um protocolo com a Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica do Porto (FEG-UCP), em 14 de setembro de 2009, pelo prazo de dois anos, renovável de forma automática, tendo por objetivo:

[D]esenvolver atividades de cooperação entre as Escolas (...) e instituições satélites ou unidades operacionais, que reforcem os mútuos interesses das duas instituições, nomeadamente na criação de intercâmbios e parcerias no âmbito de projetos de elevada qualidade.

272. No âmbito deste protocolo e na mesma data, a ESHTE e a FEG-UCP celebraram uma adenda ao protocolo referido, tendo por objeto o lançamento de um “Executive Master em Gestão Hoteleira (EMGH)”, tendo sido acordado que:

- A ESHTE e a FEG criarão um centro de custos para cada uma das respetivas edições dos seus projetos comuns, designadamente do “Executive Master” (cfr. Ponto II – Centros de Custos);
- No término do curso será realizado um acerto de contas, que atenderá às receitas e despesas, respeitantes a ambas as edições, designadamente, aos encargos suportados, apenas, por um dos centros, que contribuam para a concretização dos programas (cfr. Ponto III - Divisão de despesas e proveitos)
- As Escolas contabilizarão os encargos decorrentes dos seus serviços de apoio, inerentes à respetiva edição de cada projeto (Ponto IV - Serviços de Apoio);

273. Apresentados os trâmites fundamentais subjacentes ao protocolo e adenda celebrados por aquelas entidades, evidenciam-se os Proveitos/Receitas e os Custos/Despesas obtidos com as cinco edições do “Executive Master”:



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Tabela 12 – Protocolo FEG-UCP

| Ano | Descrição | Local | Proveitos/ Receitas | Custos/ Despesas | Saldos a favor | | Valores pagos pela ESHTE | Valores em dívida pela ESHTE | Valores a receber pela ESHTE (a) | Valores a receber pela ESHTE indicados no contraditório |
|--------------------|----------------------|---------|------------------------|---------------------|----------------|-----------|--------------------------|------------------------------|----------------------------------|---|
| | | | | | ESHTE | EGE/UCP | | | | |
| 2009 | 1.ª Edição Estoril / | Estoril | 109.530,00 | 85.766,40 | 0 | 1.311,47 | 0 | 1.311,47 | 0 | 0 |
| | 1.ª Edição Porto | Porto | 108.597,50 | 82.210,97 | | | | | | |
| 2010 | 2.ª Edição Estoril | Estoril | 90.450,00 | 75.022,56 | 0 | 23.053,98 | 23.053,98 | 0 | 0 | 0 |
| | Estoril | Porto | 6.600,00 | 21.940,26 | | | | | | |
| 2010 | 1.ª Edição Algarve | Estoril | 0 | 12.360,00 | 14.363,40 | 0 | 0 | 0 | 14.363,40 | 14.363,40 |
| | Porto | Porto | 44.012,79 | 40.006,00 | | | | | | |
| 2011 | 3.ª Edição Estoril / | Estoril | 137.290,00 | 81.325,00 | 0 | 19.350,52 | 0 | 19.350,52 | 0 | 0 |
| | 2.ª Edição Porto | Porto | 104.020,00 | 86.756,03 | | | | | | |
| 2012 | 4.ª Edição Estoril / | Estoril | 106.844,94 | 76.047,50 | 1.594,20 | 0 | 0 | 0 | 1.594,20 | 1.594,20 |
| | 3.ª Edição Porto | Porto | 115.000,00 | 81.014,16 | | | | | | |
| 2013 | 5.ª Edição Estoril / | Estoril | 66.800,00 | 76.935,00 | 4.951,25 | 0 | 0 | 0 | 5.537,00 | 4.951,25 |
| | 4.ª Edição Porto | Porto | 83.300,00 | 82.361,00 | | | | | | |
| Total Geral | | | 972.445,23 | 801.744,88 | 21.494,60 | 43.715,97 | 23.053,98 | 20.661,99 | 21.494,60 | 20.908,85 |

(a) Valores à data do relato e por confirmar

274. Da análise daquela informação, destacam-se os seguintes aspetos:

- Os dados recolhidos junto da ESHTE apontam para um total de proveitos, desde 2009 até à data atual, no montante de 972 445,23€, na sua totalidade relacionados com candidaturas, inscrições e propinas dos alunos no “Executive Master”. No mesmo período as despesas associadas atingiram o valor de 801 744,88€ e incluem os custos com a coordenação, docência, seminários, *coffee-breaks*, viagens/estadias, almoços, fins de semana residenciais, entre outros;
- À data da verificação documental, em 9 de dezembro de 2013, não foi possível apurar a correção dos valores quer das receitas, quer das despesas com o “Executive Master” em virtude de as duas entidades não terem procedido à criação de centros de custos para cada uma das edições, conforme previsto no ponto II da adenda ao referido protocolo. Acresce que a informação sobre o acerto de contas, cujo resumo consta da Tabela acima, apenas foi enviada em sede de pedido de elementos, em 2 de abril de 2014;
- Pela análise dos registos contabilísticos da ESHTE verificou-se que, no período de 2009 a 2013, a ESHTE não arrecadou qualquer montante, tendo apenas pago o valor de 23 053,98€. Assim sendo, não foi dado cumprimento ao previsto no ponto III da adenda ao protocolo.

275. Também as duas entidades não procederam, no final de cada edição, ao acerto de contas, pelo que não foram evidenciados nas DF da ESHTE os valores a receber em 2011 (14 363,40€), em 2012 (1 594,20€) e em 2013 (5 537,00). De igual forma, não foi evidenciado nas DF de 2010 e 2011, o valor a pagar pela ESHTE à EGE/UCP de 1 311,47€ e 19 350,52€, respetivamente.

276. Conclui-se do exposto, que os procedimentos de especialização em vigor na ESHTE não asseguram que todos os proveitos e custos sejam reconhecidos quando incorridos,



Nina Cruz

Tribunal de Contas

independentemente do seu recebimento/pagamento e que desta forma sejam incluídos nas DF dos períodos a que respeitam.

277. No âmbito do contraditório, a ESHTE informou que *«que a FEG/UCP já comunicou a sua concordância com os mapas de acerto de contas em relação às 3.ª, 4.ª e 5.ª edições no Estoril e às 2.ª, 3.ª e 4.ª edições no Porto, decorrendo no momento a formalização do encerramento deste processo.»*.

278. Acrescentou, ainda que o acerto *«dos valores destas edições possibilitaram chegar a um valor final (...) de 1 558,34€ a transferir da FEG/UCP para a ESHTE» e que se procedeu «à emissão da respetiva fatura por parte da ESHTE»* dando-se assim por terminada a execução do Protocolo e respetiva adenda entre as duas entidades, no âmbito do “Executive Master” em Gestão Hoteleira.

2.5.2.2.2. Associação Centro de Estudos do Turismo (CESTUR)

279. A Associação Centro de Estudos do Turismo (CESTUR) é uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos, constituída por escritura pública em 22 de julho de 2002, com um capital social de 1 800,00€, integralmente realizado por pessoas singulares e sedeadas na escola.

280. No quadriénio de 2009-2012, a composição dos órgãos sociais era constituída por docentes da ESHTE, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Tabela 13 – Composição dos Órgãos Sociais do CESTUR

| COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS DO CESTUR | | | SITUAÇÃO PROFISSIONAL NA ESHTE | | | |
|---|----------------|--|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|
| Órgão | Cargo | Nome | Categoria | Tipo de Vínculo | Área | Regime de Prestação de Serviço Docente |
| DIRECÇÃO | Presidente | Ana Rita de Deus Rocha Alves Peres da Costa | Professor - Adjunto (Equiparado) | CTFP a termo resolutivo certo | Área Científica de Gestão | Dedicação exclusiva |
| | Vogal | José Sancho de Sousa e Silva | Professor - Adjunto | CTFP por tempo indeterminado | Área Científica de PT | Dedicação exclusiva |
| | Vogal | Nuno Silva Gustavo | Professor - Adjunto | CTFP por tempo indeterminado | Área Científica de Gestão | Dedicação exclusiva |
| | Vogal | Jorge Manuel Rodrigues Umbelino | Professor - coordenador sem agregação | CTFP por tempo indeterminado | Área Científica de PT | Dedicação exclusiva |
| | Vogal | Nuno Ricardo Mendes Dias | Professor - Adjunto (Equiparado) | CTFP a termo resolutivo certo | Área Científica das CSH | Dedicação exclusiva |
| MESA DA ASSEMBLEIA | Presidente | Vitor Manuel Cadete Ambrósio | Professor - Adjunto | CTFP por tempo indeterminado | Área Científica de PT | Dedicação exclusiva |
| | 1.º Secretário | Pedro Francisco Manique Silva Moita | Professor - Adjunto | CTFP por tempo indeterminado | Área Científica TTA | Dedicação exclusiva |
| | 2.º Secretário | Carlos Ferreira da Costa | Membro associado externo à escola | - | - | - |
| CONSELHO FISCAL | Presidente | José Henrique de Jesus Carvalho Santos Fernandes | Assistente do 1º triénio (Equiparado) | CTFP a termo resolutivo certo | Área Científica de Gestão | Tempo Integral |
| | Vogal | Filipa Renata Calado Pinheiro de Carvalho | Assistente do 2º triénio (Equiparado) | CTFP a termo resolutivo certo | Área Científica de TTA, PT e Gestão | Dedicação exclusiva |
| | Vogal | Catarina Rosa Nunes | Assistente do 1º triénio (Equiparado) | CTFP a termo resolutivo certo | Área Científica de Gestão | Dedicação exclusiva |

281. Nos termos do n.º 1 do art.º 3.º dos seus estatutos, a associação tem por fim «a realização, promoção e patrocínio de ações de carácter científico, educativo e cultural nos domínios do alojamento turístico, restauração e animação (...)».

282. As receitas da associação CESTUR resultam essencialmente da prestação de serviços a entidades públicas e privadas, designadamente:



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Promoção de trabalhos de investigação relacionados com a área do turismo;
- Organização de ações de formação, nomeadamente, cursos livres e cursos de pós-graduação;
- Realização de seminários, debates, colóquios e conferências sobre temas relacionados com o setor do turismo.

283. A evolução da sua situação financeira no período de 2007-2012 é a que se apresenta:

Tabela 14 – Indicadores financeiros CESTUR

Unidade: Euro

| INDICADORES | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|---------------|
| Total do Ativo | 70.636,90 | 53.324,30 | 74.393,62 | 136.430,41 | 132.566,26 | 97.814,90 |
| Total do Passivo | 39.223,37 | 19.630,40 | 22.902,38 | 63.485,14 | 56.155,74 | 20.441,46 |
| Total do Capital Próprio | 31.413,53 | 33.693,90 | 51.491,24 | 72.945,27 | 76.410,52 | 77.373,44 |
| Total dos Proveitos/Rendimentos | 115.048,25 | 38.629,32 | 83.487,73 | 246.038,54 | 187.207,86 | 149.826,68 |
| Total dos Custos/Gastos | 122.850,10 | 36.614,22 | 63.182,14 | 219.321,37 | 182.394,21 | 148.532,20 |
| Resultado Líquido | -7.810,71 | 2.280,37 | 17.797,34 | 21.454,03 | 3.465,25 | 962,92 |

Fonte: Demonstrações financeiras 2007-2012

284. Da análise da informação financeira na Tabela acima conclui-se que ao longo do período de 2007 a 2012 o CESTUR tem apresentado uma situação líquida positiva, tendo obtido resultados líquidos positivos, com exceção do ano de 2007, ano em que apresentou um prejuízo de 7 810,71€.

285. Por sua vez, os fluxos financeiros do CESTUR para a ESHTE, decorrentes da prossecução daqueles objetivos, no período de 2006-2013, são os que se apresentam:

Tabela 15 – Descrição dos movimentos financeiros do CESTUR para a ESHTE

Unidade: Euro

| Descrição | 2006 | 2007 | 2010 | 2012 | 2013 | Total Geral |
|------------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Pós graduações | 15.077,87 | | | | | 15.077,87 |
| Ações de formação | 6.872,99 | 4.855,50 | | | | 11.728,49 |
| Prestação de serviços | | | 4.207,50 | 703,54 | 234,38 | 5.145,42 |
| Protocolo ESHTE/CESTUR | | | | 7.136,56 | 9.511,14 | 16.647,70 |
| Total Geral | 21.950,86 | 4.855,50 | 4.207,50 | 7.840,10 | 9.745,52 | 48.599,48 |

Fonte: CESTUR

286. Ainda, no âmbito, n.º 1 do art.º 2º dos estatutos do CESTUR para a prossecução das suas atividades, a Associação pode celebrar «(...) convénios, protocolos ou outros acordos com entidades nacionais ou estrangeiras, visando, nomeadamente, a realização de ações conjuntas no âmbito dos fins estatutários da associação (...)).».

287. Em 10 de abril de 2003, foi celebrado protocolo de colaboração entre o CESTUR e a ESHTE, sendo de salientar as seguintes obrigações de cada uma das partes:

| OBRIGAÇÕES DA ESHTE | OBRIGAÇÕES DO CESTUR |
|---|---|
| <p style="text-align: center;"><u>Cláusula primeira</u></p> <p>1. Pelo presente Protocolo a ESHTE cede ao CESTUR a utilização:</p> <p>a) De onze salas (...) sitas na ala nascente do piso (-1) do Hotel de Aplicação do Centro Escolar, Turístico e Hoteleiro do Estoril (...) com o mobiliário e equipamentos discriminados em anexo ao presente protocolo, para utilização como gabinetes de trabalho dos seus associados e funcionamento dos seus órgãos diretivos e administrativos;</p> <p>b) De salas de aulas com capacidade e meios adequados ao</p> | <p style="text-align: center;"><u>Cláusula terceira n.ºs 1 e 2</u></p> <p>1. Em contrapartida da utilização dos espaços, instalações, equipamentos e mobiliários cedidos pela ESHTE, assim como pela prestação dos serviços referidos no presente Protocolo, o CESTUR compromete-se a:</p> <p>a) Organizar, divulgar e realizar, em parceria com a ESHTE, eventos de natureza técnica, científica e académica na área do turismo, designadamente, seminários, conferências e congressos;</p> <p>b) Conceber e ministrar, em parceria com a ESHTE, ações</p> |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| OBRIGAÇÕES DA ESHTE | OBRIGAÇÕES DO CESTUR |
|--|--|
| <p>número de formandos inscritos nos cursos/ações de formação a desenvolver, até um máximo simultâneo de cinco (...) salas;</p> <p>c) Do Grande Auditório;</p> <p>d) Das salas Macau, Estoril e Cascais;</p> <p>2. O mobiliário e equipamentos previstos na alínea a) do número anterior são propriedade da ESHTE;</p> <p>(...).</p> <p>4. A manutenção corrente, assim como a limpeza das instalações e equipamentos previstos nos números anteriores é da responsabilidade da ESHTE;</p> <p>5. A ESHTE prestará ainda apoio administrativo ao CESTUR, nos termos e condições que vierem a ser acordados entre as partes.</p> <p>(...).</p> | <p>de formação, nomeadamente de formação de ativos e de cursos de pós-graduação;</p> <p>c) Pagar à ESHTE a importância equivalente a 50% da quotização arrecadada em cada ano;</p> <p>d) Entregar à ESHTE o montante correspondente a 50% dos “overheads” resultantes da prestação de serviços do CESTUR, por cada projeto desenvolvido para com entidades externas;</p> <p>e) Doar à biblioteca da ESHTE todo o acervo documental adquirido pelo CESTUR para a prossecução das suas atividades;</p> <p>f) Disponibilizar à ESHTE as bases de dados e correspondente <i>software</i> que venham a ser adquiridos para o desenvolvimento de projetos específicos</p> <p>2. O pagamento da quantia prevista na alínea c) do número anterior só começará a ser devido e liquidado dois anos após a celebração do presente Protocolo.</p> <p>(...).</p> <p>4. O pagamento mensal pelo CESTUR à ESHTE dos consumos de telefones e fotocópias.</p> <p>5. No caso de projetos de colaboração conjunta entre as duas entidades, os termos da colaboração, e as condições financeiras inerentes à prestação dos serviços serão caso a caso, definidas em adenda ao protocolo.</p> <p style="text-align: center;"><u>Cláusula quinta</u></p> <p>A obrigação do CESTUR comunicar previamente à direção da ESHTE as ações de formação que vier a desenvolver nas instalações daquela, bem como, da necessidade dos cursos de pós-graduação que vierem a ser ministrados serem previamente aprovados pelo Conselho Científico da ESHTE.</p> |

288. Este protocolo foi objeto de nove adendas, destacando-se as que se identificam e que visaram estabelecer:

- a) A conceção, organização, acompanhamento, docência e promoção dos cursos de Pós-Graduação a realizar pelo CESTUR (primeira adenda de 22-09-2003);
- b) A conceção, organização, acompanhamento, docência e promoção dos Cursos Livres a realizar pelo CESTUR (terceira adenda de 28-09-2005);
- c) A prorrogação do prazo de pagamento dos “overheads” resultantes das prestações de serviços do CESTUR e do prazo do pagamento das quotizações (quarta adenda de 04-10-2005);
- d) A conceção, organização, acompanhamento, docência e promoção dos cursos não graduados conjuntos de curta, média ou longa duração a realizar pelo CESTUR (quinta adenda de 05-01-2010);
- e) A prorrogação do período de carência do pagamento das quotizações e a concentração do acerto de contas/mais-valias, entre a ESHTE e o CESTUR, referente ao período de Maio de 2009 a Abril de 2010 e seguintes, no último ano do mandato da atual presidência (até Agosto de 2013) (sexta adenda de 02-04-2010).

289. Para o desenvolvimento das suas atividades, o CESTUR recorreu à colaboração de 21 docentes/investigadores da ESHTE, no período de 2007 a 2013, tendo a Associação pago no âmbito da colaboração em cursos de pós-graduação, cursos livres, cursos não graduados e



Rina Cruz

Tribunal de Contas

projetos de colaboração conjunta, o montante de 257 669,06€, como se indica na Tabela seguinte:

Tabela 16 – Pagamentos efetuados pelo CESTUR a Docentes, Investigadores e Colaboradores

Unidade: Euro

| DOCENTES/INVESTIGADOR/ COLABORADOR | ANOS | | | | | | | TOTAL GERAL |
|---------------------------------------|--------|-----------|-----------|------------|------------|------------|----------|----------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| ESHTE | | 22.710,09 | 28.533,17 | 71.689,47 | 78.474,95 | 52.298,13 | 3.963,25 | 257.669,06 |
| Externo | 700,00 | 350,00 | 18.269,64 | 66.916,68 | 50.859,18 | 48.820,58 | 2.210,63 | 188.126,71 |
| Total Geral | 700,00 | 23.060,09 | 46.802,81 | 138.606,15 | 129.334,13 | 101.118,71 | 6.173,88 | 445.795,77 |

Fonte: CESTUR

290. Das verificações realizadas, com base na análise da informação remetida pelo CESTUR, constatou-se que nem sempre foram cumpridas as cláusulas contratuais por parte da ESHTE, procedendo-se nos pontos seguintes à sua análise.

A. Protocolo ESHTE/CESTUR celebrado em 10 de abril de 2003

Cursos de pós-graduação, cursos livres e não graduados

291. Da análise do disposto na alínea b) do n.º 1 da cláusula terceira do Protocolo inicial e nas cláusulas constantes da primeira, terceira e quinta adendas, as quais incidem sobre a conceção, organização, acompanhamento, docência e promoção dos cursos de pós-graduação, cursos livres e cursos não graduados, respetivamente, estabelecem:

- a) A aprovação pela Direção/Presidente da ESHTE dos orçamentos discriminados de cada curso de pós-graduação, de curso livre e de curso não graduado apresentados pelo CESTUR¹³⁵;
- b) A comunicação prévia pelo CESTUR das ações de formação a serem desenvolvidas nas instalações da ESHTE¹³⁶;
- c) A aprovação, através da Direção ou do Conselho Científico, dos programas e calendários subjacentes a cada curso livre¹³⁷;
- d) A contabilização pela ESHTE dos custos associados aos serviços prestados a título de disponibilização de equipamentos e meios audiovisuais, de apoio administrativo (reprodução de materiais/documentação), de prestação de serviços de *coffee-breaks*¹³⁸, do pagamento de eventuais deslocações e estadas de formadores, de aprovisionamento dos bens necessários aos cursos e dos custos de divulgação dos cursos para efeitos de apuramento do saldo final da execução de cada curso¹³⁹;
- e) A aprovação anual em ata da Direção da ESHTE e do CESTUR da aplicação do saldo financeiro residual dos cursos de pós-graduação, cursos livres e não graduados^{140 141}.

¹³⁵ Nos termos da alínea e) do n.º 4 da primeira adenda e da alínea h) do n.º 3 da terceira adenda.

¹³⁶ Cfr. cláusula quinta n.º 1 do protocolo inicial.

¹³⁷ Cfr. alínea h) do n.º 3 da terceira adenda.

¹³⁸ Primeira adenda.

¹³⁹ Cfr. N.º 4 da primeira adenda, n.º 3 da terceira adenda e n.º 3 da quinta adenda.

¹⁴⁰ Com o início dos Mestrados na ESHTE no ano letivo de 2007/2008, foi a aberta a possibilidade aos alunos que apenas pretendessem frequentar as unidades curriculares da parte escolar do Mestrado poderem frequentar as pós-graduações, com a possibilidade de obterem no final um diploma de especialização. De acordo com a ESHTE, em resposta ao contraditório da IGEC (Relatório de Auditoria n.º 1/2012):

As edições destas pós-graduações referentes aos anos letivos de 2007/08, 2008/09 e 2009/10 foram organizadas diretamente pela ESHTE, tendo a nova Presidência, (...), decidido que, em conformidade com a QUINTA ADENDA (de 05/01/2010) ao protocolo celebrado entre a ESHTE e o CESTUR (...), a organização e



Nina Cruz

Tribunal de Contas

292. Solicitada à CESTUR evidência da aprovação pela Direção/Presidente da ESHTE dos orçamentos discriminados de cada curso, foram remetidos os orçamentos de cada ação mas sem que nos mesmos exista evidência de que tenham sido remetidos à ESHTE para aprovação.

293. Quanto a aprovação dos programas e calendários subjacentes a cada curso livre, o CESTUR informou que: «na realização dos Cursos Livres, o CESTUR atuava com delegação da ESHTE, pelo que lhe competia garantir apenas as ações organizativas e de seguimento das ações que lhe foram acometidas, não sendo responsável pela recolha dos pareceres de outros órgãos da ESHTE».

294. Sobre a forma de aplicação dos saldos financeiros quanto aos cursos de pós-graduação, a Presidente do CESTUR informou que:

«Após a celebração das Quinta e Sexta Adendas, a divisão de saldos ficou estabelecida na base de 50% para cada entidade, após a exclusão dos custos diretos suportados unilateralmente ou conjuntamente. Estes valores integram os mapas de acerto de contas (...) referentes ao período que medeia entre Abril de 2009 e Agosto de 2013. Tenha-se presente que a Sexta Adenda estabelecia que se devia concentrar o acerto de contas/mais-valias, (...) referente ao período de Maio de 2009 a Abril de 2010 e seguintes, no último ano do mandato da atual presidência (...) considerando-se até lá existir uma “contacorrente”, a qual seria resolvida até à data em causa. Neste sentido, seria com o acerto final de contas, ainda não verificado no atual momento, que se poderiam instituir os procedimentos de aplicação financeira decorrentes dos saldos das pós-graduações¹⁴² (...)»

295. Relativamente à aplicação dos saldos financeiros residuais dos cursos livres (n.º 6 da adenda), aquela responsável afirma «[t]al como nas pós-graduações, seria com o acerto final de contas, (...), que se poderiam definir os procedimentos de aplicação financeira decorrentes dos saldos dos cursos livres (...)».

296. Por último, questionada a CESTUR sobre o valor dos custos suportados pela ESHTE com cursos de pós-graduação e cursos livres, a Presidente referiu:

«[C]onsiderando que as ações de pós-graduação, decorreram em paralelo com as de Mestrado, não se verificaram serviços extra para a realização das pós-graduações operacionalizadas pelo CESTUR.

(...).

O CESTUR, na realização dos cursos livres, nomeadamente, na área prática de cozinha e/ou restauração, liquidou todas as faturas apresentadas pela ESHTE referentes a matérias-primas adquiridas para a execução das ações formativas (...). Todos os restantes eventuais custos com instalações, equipamentos e meios audiovisuais, nunca foram faturados ao CESTUR, pelo que não nos foram imputados no âmbito das múltiplas ações realizadas.»

297. Dos factos expostos, e no âmbito das verificações realizadas na ESHTE, constata-se a total ausência de informação sobre a execução do protocolo e respetivas adendas, não tendo a ESHTE faturado ao CESTUR os custos associados aos serviços prestados para efeitos de

acompanhamento das ações de formação não graduada passariam a ser concretizadas através do CESTUR nos moldes que constam do articulado da referida Adenda. Assinale-se que, no essencial, a QUINTA Adenda reproduz as condições de delegação por parte da ESHTE que já tinham sido estabelecidas na PRIMEIRA ADENDA.

¹⁴¹ Cfr. n.ºs 6 a 8 da primeira adenda, n.ºs 5 e 6 da terceira adenda e n.ºs 5 a 7 da quinta adenda.

¹⁴² Idem.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

apuramento do saldo final da execução de cada curso, nem procedeu ao seu apuramento e à sua contabilização.

298. Com efeito, não obstante as adendas (primeira, terceira e quinta) ao protocolo de 10 de abril de 2003 estabelecerem as condições financeiras subjacentes à realização dos cursos de pós-graduação, cursos livres e não graduados, a ESHTE para além de não ter controlado as obrigações do CESTUR decorrentes da respetiva realização, designadamente, quanto ao apuramento de saldos financeiros, também não contabilizou os custos que suportou com a realização destes cursos.

299. Acresce que não obstante o período de carência, a ausência de apuramento daqueles saldos impediu o controlo da execução do protocolo por parte da ESHTE, nomeadamente, quanto à receita arrecadada e à despesa efetuada, no âmbito de cada curso.

300. Por outro lado, concretamente quanto à realização de ações de formação competia à CESTUR comunicá-las previamente à ESHTE uma vez que embora os denominados cursos breves, não impliquem a violação do compromisso de dedicação exclusiva (n.º 1 e alínea b) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP) a participação de docentes neste regime está sujeita a autorização do Presidente da ESHTE, não existindo evidência de ter sido solicitada.

301. Conclui-se, assim, que as situações descritas consubstanciam o incumprimento por parte da ESHTE e do CESTUR do disposto no protocolo inicial e respetivas adendas.

B. Outros Protocolos e contratos de prestação de serviços

302. Na sequência das verificações efetuadas junto do CESTUR e da análise dos elementos fornecidos pela sua Presidente, em resposta a pedidos de elementos da equipa de auditoria¹⁴³, foram analisados 11 protocolos, conforme consta no **Mapa XXIII** do Anexo 6.7.

303. Os protocolos foram celebrados entre a ESHTE e uma entidade adjudicante (protocolos bipartidos), ou então, entre a ESHTE, o CESTUR e uma entidade adjudicante (protocolos tripartidos) cujos objetos foram, designadamente, a elaboração de estudos, a assessoria e consultadoria, e a formação avançada.

304. Dos protocolos celebrados destacam-se os que foram objeto de “contratos específicos” entre o CESTUR e as seguintes entidades: Turismo do Alentejo¹⁴⁴, Parques de Sintra Monte da Lua S.A., Observatório Regional de Turismo dos Açores (ORTA)¹⁴⁵ e Arribatejo – Agência de Desenvolvimento Local (Câmara Municipal de Almada)¹⁴⁶, conforme se evidencia no **Mapa XXIV** do Anexo 6.7).

305. De acordo com o clausulado dos protocolos bipartidos ou tripartidos foi, em regra, estabelecido que:

- a) A participação da ESHTE no desenvolvimento do projeto será sustentada pelo envolvimento direto do CESTUR, enquanto emanção da Escola no domínio da investigação aplicada;

¹⁴³ Pedido de 30 de outubro de 2013.

¹⁴⁴ Pessoa coletiva de direito público e de âmbito territorial.

¹⁴⁵ Associação de direito privado sem fins lucrativos.

¹⁴⁶ Pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- b) A ESHTE, através do CESTUR, obriga-se a disponibilizar os recursos técnicos adequados à boa execução do objeto dos protocolos;
- c) A “formalização da adjudicação” será suportada por “contrato específico” a definir entre as partes.

306. Dos “contratos específicos” constam as cláusulas do preço, obrigando-se as entidades adjudicantes a proceder ao seu pagamento à CESTUR, e do prazo de execução, e que conjuntamente com o caderno de encargos integram os instrumentos contratuais. Da análise dos documentos que suportam a adjudicação das prestações de serviços constata-se que:

- a) O convite para a apresentação da proposta foi dirigido à CESTUR e a respetiva proposta foi apresentada¹⁴⁷/subscrita pela sua Presidente;
- b) A adjudicação e a respetiva notificação foram efetuadas à CESTUR, sendo que nas contratações publicitadas no sítio da internet “BaseGov”, apenas o CESTUR consta como entidade adjudicatária;¹⁴⁸
- c) Os pagamentos foram efetuados à CESTUR.

307. Resulta, em primeiro lugar, dos factos expostos, que se estabelece nos protocolos a forma de participação do CESTUR no desenvolvimento dos projetos “*enquanto emanção da Escola no domínio da investigação aplicada*”.

308. Contudo, a realização das prestações de serviços protocoladas/contratualizadas decorreu de convites das entidades adjudicantes endereçados diretamente ao CESTUR, designadamente no âmbito de procedimentos de contratação pública por ajuste direto, nos quais este veio a ser o adjudicatário pelo que, manifestamente, o interesse no procedimento de adjudicação é da Associação.

309. Pretendeu-se, contudo, através da utilização nos protocolos de um conceito juridicamente inexistente, a denominada “*emanação*”, que a participação nas prestações de serviços da pessoa coletiva de direito público ESHTE ocorreria através da associação de direito privado CESTUR, da qual a Escola não é um dos seus membros associados, quando de facto, é aquele que apresenta a proposta e é a entidade adjudicatária dos serviços, não sendo, aliás, referenciado¹⁴⁹ nos aludidos procedimentos de contratação o nome da ESHTE.

310. Com efeito, a partir da assinatura dos protocolos bipartidos ou tripartidos, não está evidenciada qualquer intervenção da ESHTE, designadamente no que respeita à apresentação da proposta e à consequente adjudicação dos serviços.

311. De facto, ao remeter-se para “contratos específicos” a “formalização da adjudicação” onde são estabelecidas entre adjudicante (entidade terceira) e adjudicatário (CESTUR), entre outras, as condições relativas ao preço e ao plano de faturação e de pagamentos, a ESHTE desconhece o preço pago à Associação pelas entidades adjudicantes e, conseqüentemente, não controla a execução financeira daqueles protocolos outorgados pelo presidente, uma vez que é o CESTUR que emite as faturas e que arrecada a receita.

¹⁴⁷ Em plataforma eletrónica (Parques de Sintra Monte da Lua S.A. e Arribatejo – Agência de Desenvolvimento Local).

¹⁴⁸ Exceção feita para os contratos celebrados com a Arribatejo, no âmbito de um protocolo celebrado com a Câmara Municipal de Almada.

¹⁴⁹ *Ib.*



Nina Cruz

Tribunal de Contas

312. Nos termos dos protocolos a ESHTE, através do CESTUR, obriga-se a “disponibilizar os recursos técnicos” adequados à boa execução dos mesmos, decorrendo dos documentos analisados que os recursos humanos envolvidos na execução das prestações de serviços são docentes da Escola em regime de dedicação exclusiva.

313. Contudo, os protocolos não identificam os docentes envolvidos nem as condições remuneratórias aplicadas, sendo estes pagos diretamente pelo CESTUR.¹⁵⁰ No final de cada ano são emitidas pela Associação “declarações”¹⁵¹ relativas aos valores pagos a cada docente, que são remetidas à ESHTE, e que apenas identificam os protocolos bipartidos ou tripartidos, sendo certo que no âmbito destes podem ter sido celebrados vários “contratos específicos”, com diferentes objetos, como ocorreu, designadamente, com o Observatório Regional de Turismo dos Açores e com a ARESP.

314. Acresce, ainda, que decorre do disposto na al. j) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP, que a remuneração de atividades desenvolvidas por docentes carece de regulamento que, todavia, não foi objeto de elaboração pela Escola e de aprovação pelo Presidente.

315. Com efeito apenas foi aprovado um “Regulamento de Acumulação de Funções da ESHTE”¹⁵², aplicável ao pessoal docente e não docente, que prevê no n.º 3 do art.º 3.º que « Para efeito do disposto no número anterior, não se considera como acumulação de serviço docente noutra instituição, o trabalho de investigação e ou de prestação de serviços de consultadoria especializada, realizados por docentes da ESHTE, quando os mesmos forem exercidos no âmbito do Centro de Estudos de Turismo (CESTUR), (...) desde que as mesmas não excedam em média o número máximo de horas semanais previstas no número anterior».

316. No entanto, aquele normativo para além de incongruente, é ilegal. É incongruente uma vez que a previsão ínsita no n.º 2, para o qual remete, reporta-se ao exercício, em acumulação, pelo pessoal docente em regime de dedicação exclusiva, de funções docentes noutras instituições de ensino superior público (embora refira, sem mais, acumulação de funções) para além do período semanal de 30 horas de serviço, até ao limite de 4 horas letivas semanais em cada semestre letivo, previsto, também, na alínea i) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP, regulando-se a sua duração e critérios de autorização e pagamento, respetivamente nos artigos 6.º e 8.º.

317. Contudo, no caso do CESTUR as situações que se pretendem excepcionar referem-se a trabalho de investigação e ou de prestação de serviços de consultadoria especializada, que não são suscetíveis de enquadramento no n.º 2 e que carecem, como já ficou dito, de regulamento específico que regule a perceção de remunerações adicionais.

318. Ou seja, confundem-se naquele regulamento as previsões da al. i) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP que dispõe sobre a «prestação de serviço docente em instituição de ensino superior pública diversa da instituição a que (o docente) esteja vinculado» (n.º 2 do art.º 3.º do regulamento) e que não pode, por via regulamentar, ser extensível a pessoas coletivas de direito

¹⁵⁰ Este procedimento também ocorreu no âmbito dos protocolos bipartidos entre a ESHTE e a Associação de Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) e a Luso M Turismo e Promoções Desportivas, S.A., que não ocorreram no âmbito de procedimentos de contratação pública, e cujos contratos de prestação de serviços entre o CESTUR e aquelas entidades foram celebrados, respetivamente em 1 de julho de 2005 (objeto de resolução com efeitos a 31 de outubro de 2011) e em 29 de janeiro de 2010

¹⁵¹ De notar que, quando é o caso, as “declarações” também não identificam os cursos ministrados pelos docentes no âmbito das atividades de “formação de curta duração” e de “formação não graduada”.

¹⁵² Aprovado pelo despacho n.º 166/PRES/ESHTE/2011.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

privado, com a da al. j) do aludido preceito legal que estatui sobre atividades exercidas no âmbito de contratos e de projetos da responsabilidade da instituição a que pertence o docente.

319. É, também, ilegal uma vez que mesmo que previsse as mencionadas atividades de investigação e ou de prestação de serviços de consultoria especializada permite “*contra legem*”, que estas desde que realizadas por docentes da ESHTE, quando exercidas no âmbito do CESTUR, não constituam acumulação de serviço docente, sendo certo que nos “contratos específicos” acima identificados a relação jurídica subjacente aos mesmos é estabelecida entre uma pessoa coletiva de direito privado, o CESTUR, enquanto entidade adjudicatária, e uma entidade terceira, a entidade adjudicante, pública ou privada.

320. Dito de outro modo, não pode um regulamento desconsiderar situações de acumulação de funções de investigação (projetos) e de consultoria especializada (contratos) que imperativamente resultam da al. j) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP permitindo-se que esta Associação, com recurso a docentes em regime de dedicação exclusiva da Escola, realize atividades para entidades terceiras, como se da ESHTE se tratasse, quando a Escola não participa no procedimento e não é, sequer, um membro associado do CESTUR.

321. Refira-se, ainda, que não ficou demonstrado no âmbito dos protocolos celebrados, o nível científico ou técnico adequado à natureza, dignidade e funções da Escola, ainda que se tratasse de uma condição necessária para que os docentes pudessem ser remunerados, de acordo com o disposto no n.º 4 do mencionado normativo legal. Paradigmático é o facto de no contrato de prestação de serviços celebrado entre o CESTUR e a Luso M, para além de não se ter evidenciado o(s) mencionado(s) nível, se prever um prazo de vigência de cinco anos renovável por períodos de três anos, para a prestação dos «*serviços de consultoria ao nível da gestão estratégica e operacional*», quando aquele normativo prevê, também, que as “*obrigações decorrentes do contrato (...)* não impliquem uma relação estável».

322. Do exposto, resulta que os protocolos bipartidos e tripartidos, subscritos pelo Presidente da ESHTE, visaram legitimar as atividades desenvolvidas por docentes em regime de dedicação exclusiva no âmbito do CESTUR, e cujo procedimento instituído, designadamente a ausência de identificação dos docentes e o pagamento efetuado diretamente a estes pelo CESTUR, impossibilitou o controlo, por aquele órgão, do regime de dedicação exclusiva dos docentes envolvidos, cuja competência lhe estava cometida pelo disposto no n.º 5 do art.º 8.º do “Regulamento de prestação de serviço dos docentes da ESHTE”¹⁵³.

323. De igual modo, o clausulado dos protocolos outorgados pelo presidente da ESHTE ao permitir a celebração de “contratos específicos” entre o CESTUR, enquanto entidade adjudicatária e uma entidade terceira, adjudicante, onde são estabelecidas as condições de preço e de pagamento, não terão contribuído para o adequado controlo da execução financeira dos protocolos no que respeita à receita arrecadada pelo CESTUR e aos inerentes pagamentos a efetuar à Escola pela utilização dos seus recursos humanos.

324. Do exposto conclui-se:

- a) As atividades desenvolvidas pelo CESTUR no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados com a Turismo do Alentejo, Parques de Sintra Monte da Lua S.A.,

¹⁵³ Aprovado pelo Despacho n.º 2/PRES/ESHTE/2011 de 19 de janeiro de 2011.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

ORTA e Arribatejo, consubstanciam relações jurídicas contratuais entre uma pessoa coletiva de direito privado e entidades adjudicantes, públicas ou privadas, em que o CESTUR é a entidade adjudicatária;

- b) O CESTUR fatura o preço dos serviços prestados, arrecada a receita e paga diretamente aos docentes em regime de dedicação exclusiva que desenvolveram atividades no âmbito dos contratos;
- c) Procedimento similar ao da alínea b) ocorreu com os “contratos específicos” celebrados com a ARESPE e com a Luso M;
- d) Os protocolos bipartidos e tripartidos em que a ESHTE foi outorgante visaram, apenas, legitimar as atividades desenvolvidas pelos docentes no âmbito daqueles contratos;
- e) O Presidente da ESHTE não controlou as situações de acumulação de funções dos docentes em regime de dedicação exclusiva que desenvolveram atividades no âmbito dos protocolos acima identificados, em violação do disposto no n.º 5 do art.º 8.º do “Regulamento de prestação de serviço dos docentes da ESHTE”, nem promoveu o controlo da execução financeira dos mesmos.

325. Os procedimentos estabelecidos nos protocolos/”contratos específicos” terão dificultado o controlo do regime de dedicação exclusiva dos docentes que desenvolveram atividades no CESTUR bem como o controlo da execução financeira dos protocolos, pelo que se emite um juízo de censura ao ex-Presidente da ESHTE, Fernando Moreira.

C. Acerto de contas

326. Como nota prévia esclarece-se que o acerto de contas abrange os “overheads” decorrentes das adendas ao protocolo celebrado em 11 de abril de 2003 bem como dos protocolos que suportam os “contratos específicos” de prestação de serviços firmados entre o CESTUR, enquanto entidade adjudicatária, e as várias entidades adjudicantes.

327. No âmbito do protocolo celebrado com o CESTUR estão previstas obrigações de natureza financeira para esta Associação que foram sendo alteradas através de sucessivas adendas ao protocolo inicial, conforme se apresenta:

| PROTOCOLO (22 de setembro de 2003) | Quarta Adenda (4 de outubro de 2005) | Sexta Adenda (2 de abril de 2010) |
|--|---|--|
| Cláusula terceira | 1.ª Alteração à Cláusula terceira | 2.ª Alteração à Cláusula terceira |
| 1. (...) | 1. (...) | 1. (...) |
| c) Pagar à ESHTE a importância equivalente a 50% da quotização arrecadada em cada ano | | |
| d) Entregar à ESHTE o montante correspondente a 50% dos “overheads” resultantes da prestação de serviços do CESTUR, por cada projeto desenvolvido para com entidades externas; | Cláusula terceira n.º 1, alínea d) 1. (...) a) Carência nos primeiros 5 anos de vigência do Protocolo (altera o n.º 1, alínea d) da cláusula terceira - 10% dos valores dos “overheads” no 6.º ano de vigência do Protocolo; - 20% dos valores dos “overheads” no 7.º ano de vigência do Protocolo; - 30% dos valores dos “overheads” no 8.º ano de vigência do Protocolo; | (...) b) Concentrar o acerto de contas/ mais-valias, entre a ESHTE e o CESTUR, referente ao período de Maio de 2009 a Abril de 2010 e seguintes, no último ano do mandato da atual presidência (até Agosto de 2013). c) Até lá, considera-se existir uma “conta corrente” entre o CESTUR e a ESHTE, a qual será resolvida até a data prevista em b), tendo por base não só os proveitos financeiros decorrentes da atividade direta do CESTUR, mas também o valor calculado, por entidade independente, dos impactos positivos sobre a ESHTE, nos domínios das mais-valias não |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| PROTOCOLO (22 de setembro de 2003) | Quarta Adenda (4 de outubro de 2005) | Sexta Adenda (2 de abril de 2010) |
|---|--|--|
| | - 40% dos valores dos "overheads" no 9.º ano de vigência do Protocolo; - 50% dos valores dos "overheads" a partir do 10.º ano de vigência do Protocolo. | diretamente financeiras. |
| 2. O pagamento da quantia prevista na alínea c) do número anterior só começará a ser devido e liquidado dois anos após a celebração do presente Protocolo (2005). | 2. O pagamento da quantia prevista na alínea c) do número anterior só começará a ser devido e liquidado cinco anos após a celebração do presente Protocolo (2008). | (...). Prolongar o prazo de carência do disposto na alínea c) da Clausula Terceira do Protocolo (...), até Setembro de 2011; |
| 3. O montante previsto na alínea c) do número 1 da presente cláusula inclui os consumos de água e luz. | | |

328. Da sua análise decorre que foram sendo prorrogados os pagamentos à ESHTE quer das quotizações arrecadadas pelo CESTUR quer da percentagem dos *overheads* resultantes da prestação de serviços pelo CESTUR, no âmbito de projetos desenvolvidos para entidades externas. Ou seja, a primeira situação de acerto de contas, relativamente aos valores a transferir para a ESHTE a título de quotizações que deveria ter ocorrido em 2005 só passou a ser devida em 2011. De igual forma, o montante correspondente a 50% dos *overheads* resultantes da prestação de serviços do CESTUR, só passou a ser devido em 2008, mas esta percentagem foi reduzida para 10%, 20%, 30% e 40%, no 6.º, 7.º, 8.º e 9.º, anos, respetivamente.

329. Assim, o período de carência de 11 de abril de 2003 a 10 de abril de 2008 relativo aos primeiros cinco anos de vigência do protocolo (quarta adenda) implicou a utilização, a título gratuito, de recursos físicos e humanos da Escola.

330. Neste âmbito foram analisados os documentos que evidenciam o cumprimento daquelas obrigações, tendo-se constatado que no período decorrido entre 11 de abril de 2008 e 31 de agosto de 2013, o CESTUR arrecadou receitas no montante de 778 974,15€, respeitantes, essencialmente, a ações de formação, ao desenvolvimento de projetos e à prestação especializada de serviços e apurou um saldo global a favor da ESHTE no valor de 16 647,70€, conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 17 – Acerto de contas CESTUR/ESHTE

Unidade: Euro

| PERÍODO A QUE RESPEITA | | VALOR DA RECEITA GERADA PELO CESTUR s/IVA ¹⁵⁴ | CONTA CORRENTE CESTUR/ESHTE APURADA PELO CESTUR | | SALDO APURADO A FAVOR DA ESHTE | TRANSFERÊNCIA PARA A ESHTE DOS SALDOS APURADOS PELO CESTUR | |
|------------------------|-------------------------|--|---|-------------------|--------------------------------|--|-------------------|
| | | | A favor da ESHTE | A favor do CESTUR | | Data | Valor |
| Ano 1 | 11-04-2008 a 10-04-2009 | 54.641,32 | 726,81 | 0,00 | 726,81€ | | |
| Ano 2 | 11-04-2009 a 10-04-2010 | 68.712,45 | 1.806,74 | 512,84 | 1.293,90€ | | |
| Ano 3 | 11-04-2010 a 10-04-2011 | 276.942,14 | 22.387,66 | 13.145,58 | 9.242,08€ | 12-12-2012 | 7.136,56€ |
| Ano 4 | 11-04-2011 a 10-04-2012 | 240.254,91 | 24.516,40 | 28.642,63 | -4.126,23€ | | |
| Ano 5 | 11-04-2012 a 31-12-2012 | 75.536,45 | 6.009,44 | 551,33 | 5.458,11€ | | |
| Ano 6 | 01-01-2013 a 31-08-2013 | 62.886,88 | 4.523,18 | 470,15 | 4.053,03€ | 30-09-2013 | 9.511,14€ |
| Total Geral | | 778.974,15 | 59.970,23 | 43.322,53 | 16.647,70€ | | 16.647,70€ |

Fonte: Elementos fornecidos pelo CESTUR

¹⁵⁴ Os anos 3 e 4 incluem a receita das pós-graduações que deixaram de ser realizadas pelo CESTUR nos anos seguintes.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

331. O apuramento dos saldos com referência aos períodos de 11 de abril de 2008 a 10 de abril de 2012 e de 11 de abril de 2012 a 31 de agosto de 2013, no valor de, respetivamente, 7 136,56€ e 9 511,14€, foi efetuado pelo CESTUR.

332. Quanto à primeira transferência do saldo apurado (7 136,56€), a favor da ESHTE, a mesma ocorreu em 12 de dezembro de 2012. Contudo, em reunião do CG da ESHTE de 9 de janeiro de 2013¹⁵⁵, este órgão não aprovou o acerto de contas, então apresentado pelo CESTUR, por não ter concordado com o respetivo valor.

333. Posteriormente, em reunião de 29 de novembro de 2013, o CG aprovou o acerto de contas entre a ESHTE e a Associação, para o período compreendido entre 11 de abril de 2012 e 31 de agosto de 2013 (9 511,14€), tendo sido, no entanto, constatado que a transferência do saldo apurado pelo CESTUR se havia efetivado em 30 de setembro de 2013.

334. De notar que, apesar de não ter sido aprovado o primeiro daqueles saldos, a ESHTE por não ter controlado a execução financeira do protocolo não apresentou um valor de acerto de contas, alternativo, documentado. Aliás, não foi evidenciada a existência de eventuais procedimentos de controlo realizados pela ESHTE para a validação da receita arrecadada pelo CESTUR.

335. Sobre o cálculo do *overhead*, verificou-se que a Associação reteve sobre a receita de cada uma das prestações de serviços (projetos) um *overhead* variável (entre 10% a 15%)¹⁵⁶, cujas percentagens não se encontravam previstas no protocolo celebrado entre as partes e cujos critérios para a sua fixação se desconhecem. É sobre este valor que incide o *overhead* (entre 10% e 50%) a receber pela ESHTE nos termos da cláusula terceira, com as alterações introduzidas pela quarta e sexta adendas.

336. Acresce referir que consoante se trate de projetos ou de ações de formação o cálculo do *overhead* efetuado pelo CESTUR é variável. Com efeito, enquanto nos primeiros foi efetuado pela forma descrita no parágrafo anterior, no caso das ações de formação o *overhead* de 50% incidiu sobre o saldo financeiro apurado (receita menos despesa) sendo que em ambas as situações se trata de fórmulas de cálculo não previstas no protocolo.

337. Quanto aos consumos de água e eletricidade, atendendo a que de acordo com o número 3 da cláusula terceira do protocolo, o pagamento da quotização incluía os consumos de água e eletricidade do CESTUR, durante o período de carência (2003 a 2008) estes custos foram suportados pela ESHTE, pelo que a sua faturação deveria estar contemplada no protocolo, de forma autónoma, à semelhança do previsto relativamente aos consumos com telefones e fotocópias (cfr. cláusula terceira n.º 4).

338. No que respeita ao pagamento pelo CESTUR à ESHTE das despesas com telefone, a Presidente informou que «(...) nunca foi dirigido ao CESTUR qualquer fatura para efeitos de pagamento dos consumos de telefone (...).»

¹⁵⁵ Só o ex-Presidente votou favoravelmente.

¹⁵⁶ Inferiores às previstas na generalidade das instituições de ensino superior público, implicando que o valor devido à ESHTE seja também ele menor.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

339. Ou seja, para o exercício da sua atividade, as despesas correntes do CESTUR foram suportadas pela ESHTE, pelo que o acerto de contas não reflete com rigor a totalidade dos custos decorrentes da atividade desenvolvida por ambas as entidades.

340. Atento o exposto conclui-se que:

- a) O apuramento dos saldos com referência ao período de 11 de abril de 2008 a 31 de agosto 2013, no valor global de 16 647,70€, relativo ao acerto de contas, foi efetuado pelo CESTUR não dispondo a ESHTE da informação necessária para a sua validação;
- b) A Associação reteve sobre a receita de cada uma das prestações de serviços um *overhead* variável (entre 10% a 15%), cujas percentagens não se encontravam previstas no protocolo;
- c) O período de carência de 11 de abril de 2003 a 10 de abril de 2008 consubstancia a utilização, a título gratuito, pelo CESTUR de recursos físicos e humanos da Escola, devido à ausência de pagamento de *overhead*;
- d) As despesas com telefones, água e eletricidade, foram suportadas pela ESHTE, não tendo sido as primeiras objeto de faturação pela Escola e as segundas, estando incluídas no valor das quotizações, não foram consideradas no período de 11 de abril de 2003 a 10 de abril de 2008, devido ao período de carência estabelecido na quarta adenda ao protocolo.

341. Considerando que as percentagens de 10% e 15% aplicadas pelo CESTUR para o cálculo de *overheads* não estão previstas no Protocolo celebrado em 10 de abril de 2003, determinou-se que a Associação, **no âmbito do contraditório**, justificasse como procedeu à sua fixação e evidenciasse a aprovação das mesmas pela ESHTE.

342. Naquele âmbito, a ESHTE solicitou ao CESTUR que «(...) esclarecesse (...) sobre as percentagens dos *overheads* aplicados ...)», tendo a respetiva Presidente respondido¹⁵⁷ que «(...) Em conformidade com o artigo 20.º dos Estatutos da CESTUR (...) constituem receitas da entidade o produto resultante dos serviços prestados. Por outro lado, desde o início da sua atividade, foi patente que as outras formas de receita (...) nunca permitiriam gerar as verbas necessárias para assegurar o pagamento das despesas correntes, nomeadamente (...) dos recursos administrativos indispensáveis ao funcionamento desta Associação [pelo que] a CESTUR fixou um *overhead* fixo, o qual se destinava a garantir para a Associação um fee que financiaria as suas atividades correntes, na ausência de outras fontes de receita alternativas (...)).»

343. Afirmando ainda que «(...) desde o desenvolvimento do primeiro projeto de investigação aplicada que foi estabelecido um *overhead* de 10% sobre a receita total de cada estudo, de modo a gerarem-se as verbas que assegurassem o funcionamento da instituição. O conhecimento desta percentagem era generalizado por parte dos associados da CESTUR e dos responsáveis da ESHTE, os quais chegaram a integrar os corpos sociais da instituição, a participar diretamente em alguns projetos de investigação e a serem remunerados em conformidade (...)).»

344. Menciona, também, a ata n.º 1/2007, de 22 de janeiro, da Direção do CESTUR, nos termos da qual «(...) a Direção decidiu que os novos projetos a desenvolver pelo CESTUR passariam a

¹⁵⁷ Em *mail* datado de 15 de novembro de 2015.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

ter um *overhead* de 15% em relação ao custo total de realização dos mesmos, substituindo-se assim a anterior orientação que fixava o mesmo em 10%».

345. Resulta do que vem alegado a confirmação, pela Presidente do CESTUR, da cobrança de uma percentagem sobre a receita total de cada estudo/projeto destinada a financiar a atividade da Associação, estabelecida à revelia da ESHTE, e fixada discricionariamente, uma vez que não decorreu de uma qualquer alteração ao protocolo que então vigorava, mas de uma deliberação da Direção da Associação.

346. Por outro lado, não procede a alegação de que se tratava de uma questão conhecida pelos responsáveis da ESHTE, uma vez que o anterior CG, com exceção do ex-Presidente, não aprovou o acerto de contas apresentado pelo CESTUR à ESHTE, por não ter concordado com o respetivo valor.

D. Protocolo ESHTE/CESTUR de 29 de novembro de 2013

347. Em reunião do CG de 29 de novembro de 2013, foi aprovado um novo Protocolo de Colaboração entre a ESHTE e a Associação e revogado o anterior, destacando-se as seguintes cláusulas:

- a) O compromisso das duas entidades no sentido de estudar um novo modelo institucional de funcionamento, o qual deverá reforçar a componente de investigação e de prestação de serviços à comunidade por parte da ESHTE e o aumento das suas receitas próprias (...) objetivo este a concretizar em sede de revisão dos estatutos da ESHTE (cláusula 1.ª);
- b) A obrigação do CESTUR, enquanto emanção da ESHTE, de transferir para esta última entidade os “overheads” que vierem a ser estabelecidos, os quais funcionarão como receitas próprias da Escola (n.º 2 da cláusula 2.ª);
- c) Todos os projetos levados a efeito pelo CESTUR, nas áreas da formação, consultadoria ou outras, deverão respeitar a estratégia geral da ESHTE e de forma alguma assumirem-se como concorrentes com a sua atividade específica. (n.º 3 da cláusula 2.ª);
- d) A necessidade de todos os projetos de investigação aplicada e de assessoria técnica desenvolvidos pelo CESTUR serem objeto de um protocolo tripartido entre a ESHTE, a entidade adjudicante e o CESTUR, o qual definirá os termos da colaboração (n.º 1 da cláusula 4.ª);
- e) A obrigação de todos os restantes projetos do CESTUR que envolvam fluxos financeiros deverem ser comunicados ao órgão de gestão máximo da ESHTE, devendo a comunicação ser acompanhada de um orçamento inicial. (n.º 2 da cláusula 4);
- f) A fixação de “overheads” de 10% destinado à ESHTE em todos os projetos desenvolvidos pelo CESTUR envolvendo a arrecadação de receitas, o qual incidirá sobre a massa financeira bruta recebida ou a receber (valor sem IVA). (n.º 3 da cláusula 4.ª);
- g) Para as ações de formação e assessorias/consultorias estabelecem-se os seguintes “overheads” destinados à ESHTE (n.º 5 da cláusula 4.ª);
 - i) Docentes da ESHTE com exclusividade – 20% de “overheads”(…) no caso das assessorias/consultorias e 20% dos honorários relativos à formação;
 - ii) Docentes da ESHTE sem exclusividade e outros colaboradores do CESTUR – 5% de “overheads” (...) no caso das assessorias/consultorias e 5% dos honorários relativos à formação.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- h) A necessidade de no caso de projetos específicos de colaboração conjunta entre a ESHTE e o CESTUR, serem definidos, casuisticamente, em adenda ao presente protocolo, os termos especiais da colaboração no que respeita aos direitos e deveres de ambas as partes (n.º 6 da cláusula 4.ª);
- i) A necessidade de antes do início das ações de formação o CESTUR remeter à ESHTE os orçamentos para prévia aprovação do Conselho de Gestão, orçamentos esses que serão objeto de votação interna e posterior retificação por parte deste órgão. (n.º 7 da cláusula 4.ª);
- j) A responsabilidade da ESHTE quanto à manutenção corrente, assim como a limpeza das instalações (sala 07, sita na ala nascente do piso -1 do edifício do alojamento) e equipamentos (n.º 9 da cláusula 4.ª).
- k) A necessidade de todas as iniciativas desenvolvidas pelo CESTUR na área da formação serem de natureza não graduada e obter o acordo prévio da ESHTE, por forma a assegurar o alinhamento com a estratégia da Escola e a não ocorrência de situações de concorrência (n.º 1 da cláusula 5.ª).

348. Sobre aquele clausulado refira-se que não se encontram definidos os conceitos de:

- a) Projetos de investigação, de investigação aplicada e de assessoria técnica¹⁵⁸, bem como os denominados “restantes projetos”, sendo que estes últimos apenas carecem de comunicação à ESHTE o que não se coaduna com o controlo do regime de acumulação de funções e de dedicação exclusiva dos recursos humanos por parte da ESHTE;
- b) Massa financeira bruta recebida ou a receber (valor sem IVA) nos termos do n.º 3 da cláusula 4, o qual deveria ser explicitado;

349. Quanto à não ocorrência de situações de concorrência no âmbito de projetos nas áreas da formação, consultoria ou outras, o protocolo não explicita como se procede à sua aferição tanto mais que o universo de destinatários quer da ESHTE, quer do CESTUR, é o mesmo.

350. Relativamente aos projetos específicos de colaboração conjunta entre a ESHTE e o CESTUR, a manterem-se, a adenda deverá, designadamente, conter os seguintes elementos: a identificação dos recursos humanos envolvidos e o plano de tarefas a desempenhar pelos docentes da ESHTE, o cronograma do projeto (data de início e fim) com a estimativa do número de horas afeto ao projeto por cada docente, e respetivo plano financeiro (estimativa de receitas e despesas).

351. No que respeita à cláusula relativa à celebração de protocolos tripartidos designadamente para as “assessorias técnicas” remete-se para o que ficou explanado no ponto B (Outros protocolos e contratos de prestação de serviços), alertando-se para o facto de não poderem manter-se os procedimentos objeto de censura, os quais devem ser alterados no sentido da faturação dos serviços ser efetuada pela Escola bem como a respetiva arrecadação de receita, procedendo a ESHTE ao pagamento dos serviços prestados pelos seus docentes nos termos de regulamento a aprovar pelo presidente da ESHTE, para efeitos do disposto na alínea j) do n.º 3 do art.º 34.º-A do ECDESP.

¹⁵⁸ A título exemplificativo refira-se que não está explícito se a assessoria técnica prevista no n.º 1 da cláusula quarta é considerada um projeto de investigação ao qual seria aplicável o “overhead” de 10% previsto no n.º 3 da mesma cláusula ou, se pelo contrário, se integra nas assessorias/consultadorias previstas no n.º 5 da mesma cláusula.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

352. Previu-se, também, que a manutenção corrente, assim como, a das instalações e equipamentos constantes no n.º 8 da cláusula quarta é da responsabilidade da ESHTE, quando, tratando-se de despesas de uma pessoa coletiva de direito privado, as mesmas não podem ser assumidas pela Escola e, conseqüentemente, devem ser objeto de faturação à CESTUR.

353. O protocolo também é omissivo quanto ao momento em que devem ocorrer as transferências dos valores arrecadados pelo CESTUR para a ESHTE, quanto ao destino a dar aos equipamentos e outros bens inventariáveis e quanto à apresentação de relatórios por cada ação desenvolvida, que evidenciem os recursos humanos e financeiros envolvidos, bem como o reconhecimento do seu impacto social.

354. Considerando que a receita arrecadada no âmbito do anterior Protocolo celebrado em 10 de abril de 2003 ascendeu a apenas 16 647,70€¹⁵⁹, determinou-se que a ESHTE, **em sede do contraditório**, demonstrasse a mais-valia na manutenção do presente protocolo, bem como do benefício para a Escola das atividades específicas desenvolvidas pelo CESTUR não serem realizadas diretamente pela ESHTE, impedindo-se, assim, situações de eventual concorrência entre as duas entidades.

355. Naquele âmbito, o CG informa que a *«(...) ESHTE tomou a devida nota de todas as considerações formuladas pela Equipa Auditora sobre este assunto, pelo que vem através do presente relatório atestar o seu compromisso no sentido de colmatar as falhas apontadas, o que passa pelo propósito de introduzir de imediato um novo modelo institucional de funcionamento no domínio da investigação, do desenvolvimento e da inovação (...) [e que] (...) encontram-se neste momento a ser desenvolvidas todas as etapas conducentes à operacionalização de uma estrutura interna da ESHTE que absorva as atividades desenvolvidas até ao momento pela CESTUR (...) [pelo que] (...) a atual Presidência da ESHTE, em articulação com os responsáveis da CESTUR, esta a impulsionar a concretização das ações que conduzirão a integração das atuais funções da CESTUR na Escola (...) [sendo que] (...) a Direção do CESTUR informou o Presidente da ESHTE de que já iniciou o processo que eventualmente levará à extinção daquela Associação (...) [cujo processo] (...) só poderá ocorrer por decisão dos respetivos associados (...)]».*

356. Informam ainda que *«(...) por parte da ESHTE decorrem os trabalhos conducentes à operacionalização da respetiva unidade funcional. Neste sentido, o Presidente da Escola proferirá um despacho no sentido de dar execução ao previsto no Artigo 79.º dos estatutos da ESHTE (...) o qual indica como unidade funcional o Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (CIDI), o qual terá como objeto implementar e desenvolver "ações ou programas de investigação e desenvolvimento, abertos à participação de pessoal docente, não docente e investigadores da ESHTE, ou ainda a pessoas e entidades externas com as quais a ESHTE escolha cooperar" (...) [alteração esta que] (...) vem ao encontro do recomendado no relatório preliminar do Tribunal de Contas, nomeadamente no domínio do controlo das atividades desenvolvidas nesta área e na monitorização do envolvimento dos seus docentes (...) [acrescendo que] (...) a faturação de todos os serviços passará a ser efetuada pela Escola, bem como o pagamento dos serviços prestados pelos seus docentes (...)]».*

357. Concluindo que *«(...) proceder-se-á à assinatura de um memorando de entendimento que estabelecerá as condições de transição do espólio da ex-CESTUR para a Escola (...) [comprometendo-se a ESHTE] (...) a não desenvolver mais nenhum projeto no âmbito do*

¹⁵⁹ O que equivale ao recebimento de um valor anual de 3 329,54€, distribuídos pelo período de 2008 a 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

estabelecido no Protocolo celebrado em 29 de novembro de 2013 com a Associação CESTUR, procedendo ao encerramento das respetivas contas até ao presente momento. Doravante, os novos projetos serão enquadrados pelo novo modelo a implementar, o qual assentará na já referida operacionalização da unidade funcional prevista para o efeito nos seus estatutos, com pleno controlo administrativo e financeiro por parte da Escola (...)».

358. Refira-se, ainda, a resposta apresentada pela Presidente do CESTUR¹⁶⁰, **no âmbito do contraditório** exercido pelo CG da ESHTE, na sequência de solicitação formulada pelo seu Presidente, onde aquela responsável informa que *«(...) a ESHTE e a CESTUR entendem as dúvidas desse Tribunal quanto ao atual modo de funcionamento das práticas de investigação na Escola e acatam integralmente a sugestão de um novo modelo baseado numa Unidade integrada na ESHTE (...) [tendo sido já] (...) iniciado o processo tendente à sua extinção (...)».*

359. Decorrendo do que vem alegado que futuramente as atividades no domínio da investigação, do desenvolvimento e da inovação, se reconduzirão ao CIDI, unidade funcional já prevista nos estatutos da ESHTE que será objeto de operacionalização, sendo o CESTUR objeto de extinção, deverá ser remetida a este Tribunal o regulamento daquela unidade, quando for aprovado, bem como a documentação probatória relativa ao processo de extinção do CESTUR.

2.5.3. DESPESAS COM PESSOAL

2.5.3.1. REMUNERAÇÕES ABONADAS AO PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE E ADMINISTRADOR

360. Desde setembro de 2009¹⁶¹ os presidentes¹⁶² e vice-presidentes¹⁶³ da ESHTE têm vindo a ser abonados pelos índices remuneratórios previstos no art.º 3.º do DL n.º 212/97¹⁶⁴, de 16 de agosto, aplicáveis aos cargos de presidente e vice-presidente dos institutos superiores politécnicos que correspondem, respetivamente, aos índices 365 e 350 das escalas salariais do pessoal do ensino superior politécnico¹⁶⁵.

361. Por sua vez, desde a mesma data, aos administradores¹⁶⁶ da ESTHE foi aplicado o estatuto remuneratório previsto no n.º 1 do art.º 1.º do DL n.º 129/97, de 24 de Maio, o qual equipara o cargo de administrador dos institutos politécnicos a subdiretor-geral, com efeitos à data da publicação do RJIES (10 de setembro de 2007), não obstante este diploma, por força do estipulado no n.º 1 do art.º 184.º, só ter entrado em vigor em 11 de outubro de 2007¹⁶⁷.

¹⁶⁰ No já referenciado *mail* de 15 de novembro de 2015.

¹⁶¹ As tomadas de posse ocorreram em 10 e 11 de setembro de 2009 relativas ao ex-Presidente, Fernando Moreira, ao ex-Vice-Presidente, João Leitão e à ex-Administradora, Cristina Santos.

¹⁶² Fernando Moreira e Raul Filipe.

¹⁶³ João Leitão, Carlos Brandão.

¹⁶⁴ Diploma que procede à alteração do índice 100 das escalas salariais das carreiras do pessoal docente do ensino superior, mencionado no artigo 1.º do DL n.º 408/89, de 18 de Novembro.

¹⁶⁵ Atendendo a que as remunerações base destas carreiras ainda não foram fixadas por reporte aos níveis remuneratórios da Tabela Remuneratória Única (TRU), os trabalhadores abrangidos por esta carreira continuam a auferir as suas remunerações por referência aos escalões e índices do anterior sistema retributivo (Fonte: Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP)).

¹⁶⁶ Cristina Santos (Ex-administradora) e Vítor Andrade (atual administrador desde 26 de setembro de 2013).

¹⁶⁷ Na sequência do entendimento perfilhado, foram abonados àquela responsável retroativos no montante de 288,38€, os quais foram calculados à data de 10 de setembro de 2009, anterior à data de entrada em vigor do RJIES, valor incluído no requerimento apresentado pela ex-administradora, em 23 de setembro de 2013, a solicitar a sua reposição.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

362. Questionada a ex-administradora, Cristina Santos, sobre o fundamento legal para as alterações introduzidas em matéria remuneratória, esta informou¹⁶⁸ que:

«A partir das datas dos referidos despachos¹⁶⁹ e da tomada de posse do Presidente da ESHTE¹⁷⁰ foi aplicado o vencimento previsto para os Presidentes, Vice-Presidentes e Administradores dos Institutos Politécnicos, uma vez que a ESHTE não pode ser considerada uma “unidade orgânica” e não chegou a ser publicado o diploma previsto no art.º 107.º do RJIES (...).

(...)

[O]s Estatutos da ESHTE apenas preveem a figura do Administrador e não a de Secretário, tal como resulta do disposto nos arts. 123.º e 127.º do RJIES.»

363. Por se tratar de uma questão transversal às cinco escolas de ensino superior politécnico não integradas¹⁷¹, foi subscrito um documento pelos presidentes de cada uma das escolas envolvidas, datado de 5 de fevereiro de 2013, onde se explanam as razões para o entendimento perfilhado, o qual foi remetido ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (CCPGR), onde se refere, nomeadamente, que:

«O artigo 107.º do RJIES estabelece que o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior públicas e das suas unidades orgânicas é fixado por Decreto-Lei, ouvidos os organismos das instituições.

Todavia (...) e apesar da insistência junto da Tutela, para diligenciar no sentido da produção do quadro legal previsto no art.º 107.º do RJIES (...) este não se encontra ainda regulado, pelo que há que suprir esta lacuna já que no caso das cinco escolas aqui em causa o regime remuneratório que vinha sendo aplicado está (...) derrogado, pelo facto dos titulares do cargo de Presidente e Vice-Presidente das IES politécnico (...) não se encontrarem incluídos no elenco do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 (...).»

364. Acrescenta-se, ainda que:

« (...) O regime remuneratório dos titulares dos órgãos Presidente e Vice-Presidente dos Institutos Politécnicos (...) encontra-se regulado (...) por um sistema remuneratório próprio e específico, conforme consta do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/97 (...), ou seja, remunerações correspondentes, respetivamente, aos índices 365 e 350 das escalas salariais das carreiras do pessoal docente do ensino superior (...).

Assim sendo, e até que o Decreto-Lei previsto no art.º 107.º do RJIES seja publicado, não existe no ordenamento jurídico português nenhum outro regime legal que distinga, permita interpretar, justificar ou subsumir a situação do Presidente e do Vice-Presidente de uma escola não integrada de ensino superior politécnico público, ainda que, indiretamente, noutras categorias, que não a de Presidente e Vice-Presidente de uma instituição de ensino superior politécnico (...) para efeitos de grelha salarial (...).»

365. Relativamente ao cargo de administrador afirmam que:

«[P]ara efeitos remuneratórios, são estes equiparados a subdiretores-gerais, conforme decorre do art.º 1.º do DL n.º 127/97, de 24 de Maio. Assim não se compreende qualquer

¹⁶⁸ Esclarecimento datado de 24 de julho de 2013.

¹⁶⁹ Despacho n.º 1/PRES/ESHTE/2009, de nomeação do Vice-presidente e Despacho n.º 2/PRES/ESHTE/2009, da nomeação da administradora.

¹⁷⁰ Ocorrida em 10 de setembro de 2009.

¹⁷¹ ESHTE, Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, Escola Superior de Enfermagem de Lisboa, Escola Superior de Enfermagem de Coimbra e Escola Superior de Enfermagem do Porto.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

dúvida ou objeção já que as cinco escolas preveem nos seus Estatutos a figura de administrador com as competências, atribuições e responsabilidades decorrentes do RJIES (...).»

366. Sobre os factos expostos refira-se que a ESHTE é uma instituição de ensino superior que não pode ser enquadrada como instituto politécnico, uma vez que não reúne todos os requisitos legais constantes do art.º 44.º do RJIES, concretamente o previsto na al. a), ou seja, integrar, pelo menos, duas escolas de áreas diferentes pelo que, atenta a previsão da al. b), *in fine*, do n.º 1 do art. 5º do RJIES, se integra no âmbito de “*outras instituições de ensino politécnico*”, também designadas escolas superiores não integradas.

367. Neste contexto, o quadro normativo aplicável ao estatuto remuneratório dos detentores dos cargos de presidente e de vice-presidente das escolas não integradas é o relativo ao pessoal docente do ensino superior politécnico, regulado no DL n.º 408/89¹⁷², de 18 de novembro, diploma que não foi revogado pelo RJIES¹⁷³.

368. O art.º 3.º do DL n.º 212/97, de 16 de agosto apenas regula a remuneração dos cargos de presidente e de vice-presidente dos institutos politécnicos não compreendendo os titulares de cargos de gestão de «*outras instituições de ensino politécnico*»¹⁷⁴, pelo que as remunerações dos detentores destes cargos, deve ser aferida pelo índice do pessoal da carreira docente do ensino superior politécnico, a que acresce o suplemento remuneratório previsto nas als. c) e g) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 388/90, de 10 de dezembro, cujas percentagens são as constantes dos n.ºs 2 e 4 do mencionado preceito legal, correspondendo a 28% (presidente) e 17% (vice-presidente) da remuneração base mensal relativa ao índice 100 das escalas salariais das carreiras dos docentes do ensino superior politécnico.

369. Não podia, assim, por via administrativa, proceder-se à alteração das remunerações do presidente e do vice-presidente uma vez que, para além da ausência de lacuna, em virtude do estatuto remuneratório daqueles cargos se encontrar legalmente definido. Acresce que, contrariamente ao alegado, a ausência de publicação do decreto-lei previsto no art.º 107.º do RJIES não poderia ser suprida por via administrativa, por se tratar de competência legislativa do Governo (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 198.º da Constituição da República Portuguesa [CRP]), pelo que não procedem os argumentos aduzidos pela ESHTE sobre esta matéria.

370. Por outro lado, de acordo com o regime constante do n.º 4 do art.º 2.º do DL n.º 129/97, de 24 de maio, os secretários das escolas superiores não integradas apenas detinham as competências atribuídas ao administrador de instituto politécnico¹⁷⁵ verificando-se que, com a entrada em vigor do RJIES, os administradores apenas detêm as competências que lhes forem delegadas pelo presidente ou fixadas pelos estatutos (n.º 3 do art.º 123.º do RJIES), as quais se encontram previstas no n.º 4 do art.º 65.º dos estatutos da ESHTE. Nestes termos, a ESHTE só

¹⁷² Diploma que estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal docente universitário, do pessoal docente do ensino superior, politécnico e do pessoal de investigação científica e aprova as escalas salariais para o regime de dedicação exclusiva das mesmas carreiras. Os valores do índice 100 previstos neste diploma foram objeto de atualização pelos decretos-leis n.ºs 212/97 de 16 de agosto, 277/98, de 11 de setembro e 373/99 de 18 de setembro.

¹⁷³ Cfr. art.º 182.º.

¹⁷⁴ Cfr. al. b), *in fine*, do art.º 5.º do RJIES.

¹⁷⁵ Previsão que já constava do n.º 2 do art.º 41.º da Lei n.º 54/90, de 5 de setembro (diploma definidor do estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico) revogado pelo RJIES.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

detinha autonomia para proceder à fixação das competências atribuídas ao detentor daquele cargo.

371. Quanto ao estatuto remuneratório e independentemente da designação atribuída ao cargo (administrador ou secretário), é aplicável o disposto no n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 129/97, nos termos do qual «(...) o cargo de secretário das escolas superiores do ensino superior politécnico dotadas de autonomia administrativa e financeira é equiparado, para todos os efeitos legais, ao de diretor de serviços (...)».

372. Com efeito, atendendo a que os estatutos apenas podem dispor sobre a fixação de competência (reserva de estatuto) é aplicável àquele cargo o regime remuneratório constante da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, pelo que a alteração da designação do cargo de secretário para o de administrador, por via estatutária e a consequente fixação de competências, não abrange, por ilegal, o respetivo estatuto remuneratório, uma vez que a equiparação legal se encontra prevista no citado normativo.

373. Este entendimento é reforçado pelo elemento sistemático do diploma quando o legislador distingue no n.º 1 do art.º 1.º o «administrador dos institutos politécnicos» e no n.º 4 do art.º 2.º os «secretários das escolas superiores não integradas» inserindo-as, em termos sistemáticos, no art.º 2.º do mencionado DL n.º 129/97, de 24 de maio, relativo às escolas superiores do ensino superior politécnico, dotadas de autonomia administrativa e financeira considerando-as, assim, como uma escola superior.

374. Aliás, sobre ambas as matérias e em sentido idêntico já se pronunciaram a IGEC, a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público¹⁷⁶ (DGAEP) e o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República¹⁷⁷ (CCPGR), os quais concluíram que:

¹⁷⁶ Em resposta à IGMCTES (atual IGEC), no âmbito da auditoria administrativa e financeira levada a cabo à Escola Náutica Infante D. Henrique (ofício com a referência ENT. 20115, de 15 de julho de 2011 – DGAEP/DRJE).

¹⁷⁷ Na sequência do pedido de parecer efetuado pelo Secretário de Estado do Ensino Superior, datado de 18 de dezembro de 2012, após ter sido considerado, na auditoria promovida pela IGEC na ESHTE (Proc. ESHTE.01/05.003/2011, relativa ao exercício de 2010) que, legitimamente, se podem levantar dúvidas sobre as equiparações remuneratórias efetuadas.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

| | IGEC ¹⁷⁸ | DGAEP ¹⁷⁹ | CCPGR ¹⁸⁰ |
|------------------------------|--|--|--|
| Presidente e Vice-Presidente | <p>[E]nquanto não for publicado o diploma legal previsto no artigo 107.º do RJIES, que irá fixar o regime remuneratório aplicável a estes cargos, os vencimentos dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente devem ser processados em conformidade com a categoria profissional que os seus titulares detêm ao nível da carreira docente politécnica, acrescida do suplemento remuneratório previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de Dezembro (...).</p> | <p>[F]ace à ausência da publicação do diploma previsto no artigo 107.º [do RJIES] que fixará o regime remuneratório aplicável aos diversos casos, deverão continuar a ser abonados (...) os montantes definidos nos diplomas aplicáveis, no caso, o Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de Dezembro (...)</p> | <p>1 — O artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 212/97 regula a remuneração de presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos não compreendendo qualquer previsão sobre o estatuto remuneratório dos titulares de cargos dirigentes de «outras instituições de ensino politécnico» já instaladas.</p> <p>2 — O RJIES de 2007 não revogou o regime sobre suplementos que se encontra estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto -Lei n.º 388/90, ressalvando, aliás, de forma expressa que o estatuto remuneratório dos dirigentes de estabelecimentos de ensino superior não se encontra regulado pelo RJIES de 2007.</p> <p>3 — O Presidente (...), enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas tem direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 388/90, na parte em que prevê o estatuto remuneratório de presidentes de instituições de ensino superior público politécnico que não sejam institutos politécnicos.</p> <p>4 — Os Vice-Presidentes (...), enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas têm direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 388/90.</p> |
| Administrador | <p>[O] cargo de Administrador por equiparação ao de Diretor de Serviços, de acordo com o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 129/97, de 24 de Maio (...).</p> | <p>[T]ambém não se afigura extrapolável que a atribuição (...) aos secretários das escolas superiores não integradas, as competências atribuídas ao administrador de instituto politécnico, prevista no n.º 4 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 129/97, de 24 de Maio, permita ultrapassar a equiparação estabelecida nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo 2.º, conferindo-lhe a equiparação prevista para o cargo de administrador dos institutos politécnicos.</p> | <p>[O] cargo de administrador (...) é equiparado para todos os efeitos legais ao de diretor de serviços por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto -Lei n.º 129/97.</p> |

375. Atendendo ao exposto conclui-se:

- As remunerações de Presidente e Vice-Presidente da ESHTE devem ser aferidas pelo índice do pessoal da carreira docente do ensino superior politécnico, regulado pelo DL n.º 408/89, de 18 de novembro, pelo que, *in casu*, aqueles deveriam ser remunerados como professores adjuntos, 1º escalão, índice 185¹⁸¹, a que acresceria o suplemento remuneratório previsto no art.º 1.º e als. c) e g) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 388/90, de 10 de dezembro, cujas percentagens são as constantes dos n.ºs 2 e 4 do mencionado artigo;
- Independentemente da designação utilizada, o cargo de administrador de escola superior não integrada é equiparado, para todos os efeitos legais, a diretor de serviços, de acordo com o regime previsto no n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 129/97, de

¹⁷⁸ Relatório n.º 2/14-IGEC, homologado pelo SEES em 17 de dezembro de 2013.

¹⁷⁹ Pedido de esclarecimentos formulados pelo CG da ENIDH, na sequência de uma auditoria da IGEC.

¹⁸⁰ Pedido de parecer efetuado na sequência da auditoria administrativa e financeira à Escola Náutica Infante D. Henrique, realizada pela IGEC, correspondente ao Processo n.º 47.2/11.272, homologado pelo Secretário de Estado do Ensino Superior, por despacho de 11 de dezembro de 2013.

¹⁸¹ Cfr. resposta remetida pelo administrador da ESHTE (*mail* de 25 de outubro de 2013), em resposta de pedido formulado pela equipa na mesma data (Vol. XI).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

24 de maio, sendo-lhe aplicável o estatuto do pessoal dirigente, aprovado pela Lei n.º n.º 2/2004;

- c) A violação daquelas normas imperativas, subsumem-se numa situação de ilegalidade material dos atos de autorização dos pagamentos os quais são ilegais e indevidos (al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto).

376. **Em sede de contraditório**, o CG da ESHTE diverge *«(...) do entendimento explanado no relato de auditoria a que ora se responde [entendendo que] as remunerações abonadas aos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Administrador da ESHTE foram atribuídos e processados de forma legal até ao mês de janeiro de 2014, tendo em atenção o facto de a mesma ser uma instituição pública do ensino superior politécnico não integrada (...) [pelo que o entendimento da IGEC e PGR] (...) doutamente homologado pelo despacho do Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior não tem em conta a alteração de paradigma introduzida pela Lei n.º 62/2007 (...) [em que] (...) Face ao RJIES, a ESHTE é “outra instituição de ensino politécnico” a par dos institutos politécnicos (...) [aplicando-se] ao Presidente e Vice-Presidente da ESHTE (...) as normas relativas ao Presidente e Vice-Presidente dos institutos politécnicos, nos termos do n.º 3 do art. 93.º do RJIES (...)»*.

377. Mais referem que *«(...) ao contrário dos entendimentos homologados pelo despacho do Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, acolhidos no relato da auditoria, o estatuto do Presidente e Vice-Presidente dos institutos politécnicos e os das outras instituições de ensino politécnico é o mesmo (...) [não existindo] nenhuma razão legalmente válida para que as remunerações sejam diferentes (...) [sendo que] (...) no que respeita ao cargo de Administrador da ESHTE, também não se acompanham os entendimentos homologados pelo referido despacho e acolhidos no relato da auditoria. Na verdade, se se compararem as competências/deveres/responsabilidades do secretário da ESHTE antes do RJIES com as do seu administrador depois do mesmo, parece evidente que elas são diferentes (...)»*.

378. Aduzem ainda que *«(...) O art.º 107.º do RJIES estabelece que o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior públicas e das suas unidades orgânicas é fixado por decreto-lei, ouvidos os organismos representativos das instituições (...) [mas que] Decorridos mais de oito anos tal decreto-lei ainda não foi publicado (...) [pelo que] Uma vez que os regimes quanto a remuneração dos titulares dos referidos órgãos vigentes antes do RJIES se mostram desajustados face ao novo paradigma por ele introduzido, há que concluir que existe uma lacuna (...) a integrar com a aplicação do regime remuneratório dos institutos politécnicos (...)»*.

379. Mais acrescentam que *«(...) A ESHTE não pode ser legalmente considerada como um Instituto Politécnico por não preencher os requisitos previstos no artigo 44.º do RJIES (...) [mas no entanto] (...) o n.º 2 do artigo 45.º ainda do RJIES prevê a possibilidade de poderem ser criados como outros estabelecimentos de ensino superior politécnico, os estabelecimentos de ensino que estejam autorizados a ministrar pelo menos um ciclo de estudos de licenciatura, condição que a ESHTE satisfaz uma vez que tem dez ciclos de estudo de licenciatura aprovados e a funcionar (...) [verificando-se que] (...) De acordo com os referidos Estatutos, a ESHTE é uma instituição de ensino superior politécnico público, dotada de todos os órgãos de governo próprios dos Institutos Politécnicos, nomeadamente aqueles que se encontram previstos no artigo 78.º do RJIES: Conselho Geral, Presidente e Conselho de Gestão (...) [não podendo] ser considerada como uma Unidade Orgânica (...) o que implica que o exercício dos cargos, poderes, competências e responsabilidades sejam em tudo semelhantes as dos demais órgãos de*



Nina Cruz

Tribunal de Contas

governo dos Institutos Politécnicos dos país (...) [pelo que] (...) contrariando o entendimento explanado no relato da auditoria a que ora se responde, entende a ESHTE que a luz dos atuais estatutos, não pode ser classificada e reconduzida a uma unidade orgânica nos termos previstos no RJIES (...).».

380. Sobre a ausência de publicação do decreto-lei previsto no art.º 107.º do RJIES, entendem que *«(...) até que esse Decreto-Lei seja publicado, não existe no ordenamento jurídico português nenhum regime legal que distinga, preveja expressamente, ou mesmo permita interpretar, justificar ou subsumir a situação do Presidente e do Vice-Presidente de uma escola não integrada do ensino superior politécnico público, ainda que indiretamente, noutra categoria que não a de Presidente e Vice-Presidente de uma instituição do ensino superior politécnico (...) para efeitos da grelha salarial (...) [tendo sido] (...) neste quadro de referência que foi tomada a decisão de processar a remuneração do Presidente, Vice-presidente e Administrador da ESHTE (...).*».

381. Acrescentam, ainda, ser seu entendimento que *«(...) a simples consideração de que a ESHTE possa ser equiparada a uma unidade orgânica de um instituto politécnico, constitui um desrespeito por um dos princípios basilares do nosso ordenamento jurídico, o princípio da igualdade de tratamento do que é semelhante (consagrado no artigo 139.º da Constituição da República Portuguesa) e que se sobrepõe ao argumento simples de falta de regulamentação da norma estabelecida no artigo 107.º n.º 2 do RJIES(...) [considerando, também, que] (...) seria ilegítimo e inaceitável (...) defender que as instituições de ensino superior que, (...) fossem penalizadas pela omissão legislativa. Os poderes, responsabilidades, exigência e complexidade inerentes aos órgãos de governo compostos em conformidade com o RJIES e nomeadamente o de Presidente, Vice-presidente e Administrador da Escola, são em tudo semelhantes aos dos Institutos Politécnicos (...).*».

382. Não obstante a posição assumida sobre a matéria em apreço, esclarecem que na sequência da publicação em 30 de dezembro de 2013, do parecer da PGR n.º 48/2012, foi deliberado em reunião do CG de 17 de fevereiro de 2014, com efeitos a este mesmo mês, processar os vencimentos dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente em conformidade com a categoria profissional que detêm ao nível da carreira docente politécnica, acrescida do suplemento remuneratório legalmente previsto e o vencimento do cargo de Administrador passou a ser processado por equiparação ao de Diretor de Serviços, de acordo com o n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 129/97, de 24 de maio.

383. Os membros do CG da ESHTE informam, finalmente, que *«(...) os então titulares dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Administrador da ESHTE, entre o período de 25 de setembro de 2013 e fevereiro de 2014 (...) decidiram efetuar a reposição voluntária dos valores supostamente recebidos "a mais" durante o referido período (...)*», tendo remetido cópias das guias de reposição emitidas, no montante ilíquido de 15 271,21€, *considerando (...) estarem reunidas as condições para a relevação da medida sancionatória (...) [sendo que] A reposição desses valores será realizada pelos visados em duas prestações, nos meses de novembro e dezembro de 2015, sendo remetida, após o seu pagamento, a necessária documentação probatória para o Tribunal de Contas.*».

384. Nas suas pronúncias o ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira e o ex-vice presidente João Esteves Nunes Leitão¹⁸² começam por afirmar que *«(...) a análise encetada pelo Tribunal de Contas (...) padece de um grave erro metodológico, um erro que afronta os mais*

¹⁸² Por serem idênticas serão objeto de apreciação conjuntamente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

elementares princípios de interpretação normativa, já que se centra no único dado normativo que distingue os institutos politécnicos e as outras instituições, para daí extrair a existência de uma diferença, uma discriminação, uma capitis diminutio que é desmentida pela evolução histórica dos diplomas legais e, bem assim, pelo conjunto sistemático que enforma o RJIES [mais afirmando que] (...) o Relato é silente, e não o poderia ser, quanto a todas as semelhanças e tratamento igualitário, no que respeita à autonomia e dignidade do conjunto de instituições de ensino superior politécnico, tal como o é relativamente à igualdade de competências e responsabilidades dos respetivos órgãos (...).»

385. Invocam, seguidamente, um conjunto de normativos do RJIES¹⁸³ com o objetivo de demonstrarem a *«(...) equiparação, em dignidade, autonomia e responsabilidade da gestão dos institutos politécnicos e das outras instituições de ensino politécnico (...)*», entendendo que, por desconsiderar o RJIES, a interpretação contida no relato padece de erro sobre os pressupostos de facto e de direito.

386. Asseveram, ainda, que *«(...) a opção de gestão da ESHTE foi tomada com a maior transparência, acreditando-se, aliás, que era a única solução legalmente possível (...) [e] (...) que por diversas vezes a Tutela foi sensibilizada, quer pelas instituições de ensino superior politécnico referidas, quer por organismos representativos, como sejam o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (...) para a necessidade de proceder à regulamentação imposta pelo artigo 107.º do RJIES, porém sem qualquer sucesso (...) [e que] (...) a persistência do comportamento omissivo (...) só pode ser tido como um comportamento concludente, no sentido de sufragar a interpretação e aplicação do direito que vinha sendo feita (...)*»

387. Acrescentam, também, que aquela omissão *«(...) só pode ter como explicação razoável o facto de a Tutela, conhecedora da interpretação que vinha sendo feita, no que respeita à remuneração, entender que a mesma seria correta e adequada, tornando, assim, menos urgente e passível de postergação a produção de norma que estava prevista. (...) [e, mais do que isso] «(...) exprime de certa forma uma resolução definitiva da questão, no sentido de que, para a Tutela, as soluções alcançadas dispensavam a necessidade de legislar, restando a norma do RJIES como uma mera habilitação para legislar naquele ponto em concreto, caso se viessem a alterar as circunstâncias ou existisse uma reavaliação da realidade existente (...)*».

388. Relativamente ao critério de fixação da remuneração do administrador, considera que *«(...) a interpretação em crise (...) é (...) reveladora de uma inaceitável desconsideração do RJIES, pretendendo interpretar diplomas anteriores como se este não existisse (...) [entendendo que] (...) se anteriormente os cargos de Administrador e Secretário (...) eram similares, como era reconhecido no Decreto-Lei n.º 129/97 (...) é inequívoco que, após o RJIES, um Administrador de um instituto politécnico e um Administrador de uma outra instituição de ensino superior politécnico são exatamente o mesmo cargo, com o mesmo conteúdo funcional, com as mesmas competências e responsabilidades (...) [concluindo que] (...) o regime que vem sendo aplicado é o único passível de aplicação, seja por aplicação direta, face à alteração provocada pelo RJIES e a obsolescência dos outros regimes (...) seja por, surpreendendo-se lacuna, (...), integração analógica, com base na norma que seria aplicável, que, no caso, é a mesma (...)*».

389. Terminam considerando que o apuramento de responsabilidade reintegratória constitui uma violação dos mais basilares princípios do Estado de Direito, uma vez que *«(...) a decisão de obrigar o[s] ora Requerente[s] a devolver[em] o dinheiro que recebe[ram], pelo trabalho que*

¹⁸³ Designadamente os artigos 3.º, 7.º a 9.º, 13.º, 39.º, 48.º a 51.º e 81.º a 95.º.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

prest[aram] (...) é manifestamente atentatório, face aos factos e ao tempo, do princípio da segurança jurídica e da confiança [constituindo] (...) uma grosseira violação do princípio da boa-fé (...) sendo, na verdade, um claro abuso de direito, na medida em que não só foi suscitada a confiança de quem auferiu os rendimentos, como isso foi de molde a gerar investimentos de vida, com base em tal confiança (...) [quando] (...) a culpa primeva de toda a situação reside no comportamento omissivo, no incumprimento do dever de regular o artigo 107.º do RJIES, para o qual a Tutela foi sucessivamente alertada (...)».

390. Por seu lado, a ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, apenas refere que *«Sobre este ponto e uma vez que a ESHTE e o ex-Presidente estarão a elaborar as suas defesas, nada mais tenho a acrescentar».*

391. Como decorre das alegações transcritas, as mesmas reconduzem-se, no essencial, aos aspetos da equiparação das designadas “outras instituições de ensino politécnico”, onde se enquadra a ESHTE (enquanto escola não integrada em qualquer politécnico), a instituições de ensino politécnico, designadamente em matéria de estatuto remuneratório do presidente, vice-presidente e administrador, bem como à omissão legislativa decorrente da ausência de publicação do decreto-lei previsto no artigo 107.º do RJIES e à consequente penalização das instituições de ensino superior públicas.

392. Relativamente ao primeiro aspeto refira-se que os argumentos utilizados nas pronúncias consubstanciam-se, essencialmente, no facto de as funções, competências e o nível de responsabilidade do presidente da ESHTE serem semelhantes aos dos presidentes dos institutos politécnicos, pelo que o respetivo estatuto remuneratório deverá também ser igual.

393. Todavia esta justificação não procede, desde logo, porque os reitores das universidades e os presidentes dos institutos politécnicos, similarmente, detêm as mesmas competências, nos termos do RJIES, tendo no entanto estatutos remuneratórios distintos, sendo abonados, respetivamente, pelos índices 375 e 360.

394. O mesmo se diga dos vice-reitores das universidades e vice-presidentes dos institutos politécnicos que são abonados, respetivamente, pelos índices 365 e 350. Ou seja, apesar das competências serem idênticas o estatuto remuneratório não tem forçosamente de ser o mesmo, pelo que a pretendida equiparação de estatutos carece de base legal.

395. Esclareça-se, aliás, que contrariamente ao que vem alegado pelo CG da ESHTE não se reconduz, no relato de auditoria, a Escola às unidades orgânicas reguladas nos artigos 96.º a 98.º do RJIES, uma vez que quanto à direção das «restantes instituições», como é o caso, este diploma remete para o disposto nos artigos 85.º e seguintes relativos aos órgãos de governo reitor da universidade e presidente de instituto politécnico.

396. Assim, e contrariamente ao que é afirmado nas pronúncias do ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira e do ex-vice-presidente João Esteves Nunes Leitão, são estas que se baseiam em pressupostos de facto e de direito errados, por um lado por se defender o mesmo estatuto remuneratório não tendo, sequer, sido demonstrado que a complexidade da gestão de uma escola não integrada seja similar à de um instituto politécnico com vários estabelecimentos de ensino, e quando o legislador nas situações acima indicadas os diferenciou e, por outro, por serem omissas relativamente ao Parecer da PGR n.º 48/2012, publicado em 30 de dezembro de 2013, e homologado por despacho do SEES de 11 de dezembro do mesmo ano.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

397. Com efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 43.º da Lei n.º 47/86, de 15 de outubro (Estatuto do Ministério Público), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, *“Quando homologados pelas entidades que os tenham solicitado ou a cujo sector respeite o assunto apreciado, os pareceres do Conselho Consultivo da PGR sobre disposições de ordem genérica são publicados na 2.ª série do Diário da República para valerem como interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer.”*.

398. Resulta, assim, que com o despacho homologatório daquele membro do Governo, a interpretação constante do aludido parecer passou a ser a interpretação oficial acerca da matéria aqui apreciada.

399. Relativamente ao segundo aspeto, refira-se, como aliás já havia sido dito no relato, que não existe uma lacuna, ou caso omissio, que justifique o recurso à analogia nos termos do n.º 2 do art.º 10 do Código Civil. Para Pires de Lima e Antunes Varela¹⁸⁴ a analogia das situações prende-se com as «(...) razões justificativas da solução fixada na lei e não por obediência à mera semelhança formal das situações», estabelecendo o mencionado normativo que a analogia ocorre «(...) sempre que no caso omissio procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei».

400. Assim, na medida em que o estatuto remuneratório do presidente e do vice presidente de escola não integrada é o indicado no parágrafo 368, inexistente caso omissio. Aliás o próprio RJIES, no seu artigo 5.º diferencia nas instituições de ensino politécnico, os «institutos politécnicos» e as «outras instituições de ensino politécnico», sendo-lhes, aplicável, «com as necessárias adaptações» o regime dos institutos politécnicos, existindo, em consonância estatutos remuneratórios diferenciados, uma vez que após a publicação do RJIES não foi aprovado nenhum diploma legal sobre matéria remuneratória dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior politécnicas públicas, mantendo-se, assim em vigor o Decreto-Lei n.º 212/97, de 16 de agosto que não prevê os titulares de cargos de «outras instituições de ensino politécnico».

401. Pretender tratar-se de forma igual, em termos de estatuto remuneratório, situações que o legislador diferenciou, tal como ocorre relativamente aos reitores das universidades e aos presidentes dos institutos politécnicos, não tem qualquer suporte legal.

402. Quanto ao argumento aduzido nas pronúncias do ex-presidente Fernando João de Matos Moreira e do ex-vice-presidente João Esteves Nunes Leitão, de que a omissão de regulamentação teria subjacente um comportamento permissivo da tutela no sentido da correção e adequação da interpretação que tem vindo a ser feita pelas escolas não integradas e que as soluções alcançadas dispensavam, mesmo, a necessidade de legislar, refira-se que a mesma ignora os mais elementares princípios do direito.

403. Efetivamente, em matérias sujeitas a um regime de direito público, como é o caso do estatuto remuneratório dos cargos de gestão das instituições de ensino superior públicas, vigora o princípio da legalidade (art.º 3.º do CPA)¹⁸⁵, na vertente de reserva de lei, ou seja, nenhum ato pode contrariar o bloco de legalidade.

¹⁸⁴ Código Civil Anotado, vol I, 4.ª edição, Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1989, pág. 59, segunda anotação ao art.º 10.º.

¹⁸⁵ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, aplicável à data dos factos.



Rui Cruz

Tribunal de Contas

404. Assim, a interpretação efetuada, para além de abusiva, é manifestamente «*contra legem*», uma vez que na ausência de publicação do decreto-lei previsto no artigo 107.º do RJIES, se pretende que, em manifesta usurpação de poder já que a competência nesta matéria é do Governo, o intérprete se «substitua» ao legislador.

405. Relativamente ao cargo de administrador para além de não ter sido demonstrado qual o acréscimo de responsabilidade decorrente da entrada em vigor do RJIES, porquanto a missão do estabelecimento de ensino é a mesma, acresce que em termos de competências, as que se encontram previstas no artigo 65.º dos estatutos da ESHTE, reconduzem-se às do artigo 1.º do DL n.º 129/97, de 24 de maio, aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 2.º do mesmo diploma legal.

406. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, tendo sido autorizados pagamentos ilegais e indevidos entre 10 de setembro de 2009 e 24 de setembro de 2013, imputáveis ao ex-presidente Fernando João de Matos Moreira, **no montante ilíquido de 266 952,40€** (cfr. **Mapa XXV** do Anexo 6.7) e entre 25 de setembro de 2013 e fevereiro de 2014, imputáveis ao atual presidente, Raúl Manuel das Roucas Filipe, **no montante ilíquido de 15 271,21€**.

407. No entanto, atendendo a que os membros do CG da ESHTE, Raúl Manuel das Roucas Filipe (Presidente), Carlos Fernando Santiago Neto Brandão (Vice-presidente) e Vítor Manuel Pereira de Andrade (Administrador) (cfr. anexo 6.3) procederam à reposição voluntária, em prestações, dos montantes a mais percebidos nos meses de setembro a dezembro de 2013 e janeiro de 2014, no montante global ilíquido de 15 271,21€, tendo anexado à sua resposta os comprovativos das reposições efetuadas¹⁸⁶, o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extinguiu-se pelo pagamento, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 69.º da LOPTC. Relativamente à responsabilidade financeira sancionatória, aqueles responsáveis concluem que com a reposição voluntária se encontram **«(...) reunidas as condições para a relevação da medida sancionatória (...)»**.

408. Porém, aquela conclusão não é extensível à responsabilidade financeira sancionatória decorrente dos factos descritos, a qual subsiste, podendo ser objeto de relevação pela 2ª secção do TC, ao abrigo do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC no âmbito do presente processo de auditoria, verificados os pressupostos que a norma estabelece para o efeito, a saber: se a infração apenas puder ser imputada a título de negligência (al. a)), inexistir prévia recomendação do TC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado tendente à correção da irregularidade do procedimento adotado (al. b)) e ser a primeira vez que alguma destas entidades tenham censurado o seu autor pela sua prática (al. c)).

409. Assim, sem se pretender proceder a uma análise exaustiva do grau de culpa do atual presidente da ESHTE, que procedeu à autorização dos pagamentos, refira-se que o mesmo iniciou funções em setembro de 2013 e que o relatório final da IGEC n.º 1/2012 apenas foi notificado à Escola em 20 de janeiro de 2014 tendo, na sequência de deliberação do CG de 17 de fevereiro, o presidente, o vice-presidente e o administrador passado a ser remunerados nos termos legais, com efeitos ao mês de fevereiro de 2014, pelo que a sua atuação não constituiu

¹⁸⁶ Correspondendo aos valores líquidos de 2 096, 92€ (Presidente), 2 760,90€ (Vice-presidente) e 621,38€ (Administrador).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

uma intenção deliberada de violar o disposto nos Decretos-Leis n.ºs 212/97, de 16 de agosto e 129/97, de 24 de maio.

410. Nestes termos, considera-se que estão reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, para a relevação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, do atual presidente da ESTHE, pelos factos descritos neste ponto.

411. No que concerne aos pagamentos^{187/188} imputáveis ao ex-Presidente, Fernando João de Matos Moreira (parágrafo 406), incorre aquele em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente.

2.5.3.2. SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

412. Em reunião do Conselho Geral de 8 de setembro de 2009¹⁸⁹, o Presidente da ESHTE informou os membros daquele órgão sobre a sua intenção de nomear três assessores (docentes da Escola) para apoio à presidência¹⁹⁰, nas áreas da assessoria jurídica, financeira e relações institucionais, os quais desempenhariam aquelas funções «(...) a tempo inteiro, em regime de dedicação exclusiva, durante todo o período do seu mandato, pelo que lhes será pago um suplemento remuneratório, cujo montante ainda não se encontra definido (...)».

413. Na reunião do Conselho de Gestão de 29 de setembro de 2009 foi aprovado por unanimidade o valor do suplemento a que os três assessores teriam direito, resultando que lhes seria atribuído «um pagamento mensal ílquido de 1.800€ (...) vezes 14 meses por ano (...)»¹⁹¹, tendo o Conselho Geral sido informado deste valor pelo Presidente da ESHTE na reunião de 11 de dezembro de 2009.

414. Face ao compromisso assumido pelo então Presidente perante o Conselho Geral na reunião de 8 de setembro, de apresentar um estudo sobre o valor do suplemento a atribuir, a então administradora elaborou um parecer¹⁹² de onde resulta, no essencial, que «A Lei n.º 62/2007 (...) não contém nenhuma disposição específica relativa ao cargo de assessor do Reitor ou Presidente de instituição de ensino superior, embora o n.º 4 do seu art.º 88.º refira que os Estatutos de cada instituição podem criar outras formas de coadjuvação do Reitor e do Presidente (...)», concluindo pela possibilidade do Presidente poder nomear os referidos assessores.

415. Relativamente à forma de remuneração dos assessores, afirma que «tanto o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, como os Estatutos da ESHTE são omissos nessa matéria (...)» e estabelecendo o RJIES no seu artigo 107.º que «o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior e das suas unidades orgânicas é fixado por decreto-lei, ouvidos os organismos das instituições», pelo que «tendo em consideração

¹⁸⁷ A ex-administradora, em 24 de julho de 2013, informou que «Não houve (...) nenhuma decisão, aplicámos apenas o que estava previsto no RJIES (...)», pelo que inexistente ato de autorização da despesa.

¹⁸⁸ De acordo com o estipulado no n.º 2 do art.º 21.º da norma de controlo interno «(...) As folhas de processamento de vencimento devem ser assinadas pelo Chefe da Divisão de Recursos Humanos e pelo Presidente da ESHTE (...)». No caso em apreço verificou-se que nem sempre tal regra foi cumprida, existindo folhas de processamento de vencimentos que não se encontram assinadas pelo órgão com competência para o efeito.

¹⁸⁹ Ata n.º 7, tendo a proposta apresentada sido aprovada por maioria absoluta.

¹⁹⁰ Ao abrigo do art.º 46.º dos estatutos da ESHTE, de onde consta que «O Presidente pode ainda ser coadjuvado por Assessores, para o desenvolvimento e implementação de tarefas, projetos e atividades específicas, só podendo ser nomeados funcionários da ESHTE, ouvido o Conselho Geral».

¹⁹¹ Informação transmitida ao Conselho Geral, na sua reunião de 11 de dezembro de 2009.

¹⁹² Datado de 2 de novembro de 2009.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

que os assessores do Presidente de Instituto Politécnico não são titulares de órgãos de governo nem de gestão, não se lhes pode aplicar este regime legal (...)).

416. Acrescentando que, de acordo com o disposto nas als. d) e e) do art.º 92.º do RJIES e com as als. d) e e) do art.º 44.º dos estatutos da Escola¹⁹³ «(...) resulta claro que é ao Presidente da ESHTE que cabe nomear os seus assessores e estabelecer a respetiva remuneração».

417. Reforça aquela conclusão afirmando que:

«[I]mporta referir que de acordo com o disposto no artigo 108.º do RJIES, as instituições de ensino superior gozam de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, nos termos da lei. No que respeita à autonomia financeira, o n.º 1 do artigo 111.º do RJIES estabelece que as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia financeira (...) gerindo livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas que lhe são atribuídas no orçamento do Estado, acrescentando a alínea d) do n.º 2 do mesmo artigo que, no âmbito da autonomia financeira, as instituições de ensino superior públicas autorizam despesas e efetuam pagamentos (...).»

418. No que concerne aos critérios utilizados na determinação do valor do suplemento e tentando demonstrar que o critério de escolha era menos dispendioso para a Escola, aduz que:

«Tendo em conta que os assistentes nomeados (...) eram equiparados a professores adjuntos, com horário completo, caso se tivesse optado pela dispensa total da prestação do serviço docente dos assessores, teriam de ser contratados para os substituir novos docentes, no mínimo a tempo integral (...) cuja remuneração seria de €2.018,86 (...).»

419. Concluindo que:

«Outras instituições de ensino superior politécnico, optaram nos seus estatutos por criar no âmbito dos seus serviços centrais assessorias jurídicas e de gestão de apoio ao respetivo Presidente que, nesse caso, são coordenadas por um chefe de divisão, cujo vencimento (...) é de €2.613,84 (...).»

420. Através dos Despachos n.ºs 17/PRES/ESHTE/2009, 18/PRES/ESHTE/2009, de 14 de novembro e 06/PRES/ESHTE/2010, de 13 de janeiro, o Presidente nomeou três assessores¹⁹⁴, todos docentes da Escola em regime de dedicação exclusiva, ao abrigo do disposto no art.º 46.º dos estatutos da ESHTE.

421. Atentos os factos descritos, foi a ESHTE questionada¹⁹⁵ sobre a compatibilização da atribuição daqueles suplementos, com o regime constante do art.º 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e do art.º 3.º do DL n.º 14/2003¹⁹⁶, de 30 de janeiro, tendo o atual administrador remetido, não só para o documento elaborado pela ex-administradora (já transcrito), bem como para um parecer solicitado pelo Presidente ao gabinete jurídico da Escola, datado de 23 de dezembro de 2011, de onde resulta que:

«Considerando que os assessores (...) estão integrados num dos órgãos de gestão das instituições de ensino superior, a Presidência (...) como tal, são considerados como titulares

¹⁹³ Com a mesma redação.

¹⁹⁴ Luis Miguel de Melo Torres Marques, José Sancho Sousa e Silva e Vitor Manuel Alves Afonso.

¹⁹⁵ Pedido de elementos datado de 24 de julho de 2013.

¹⁹⁶ Diploma que disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

de um dos órgãos de governo e de gestão da mesma, o seu regime remuneratório deverá ser fixado por Decreto-Lei (...) como decorre do estabelecido no artigo 107.º do RJIES (...).»

422. Mas como esse diploma nunca foi publicado «(...) estamos perante um vazio legislativo ou uma lacuna legal (...)» pelo que «o Presidente da ESHTE decidiu, preenchendo a lacuna jurídica criada pela não regulamentação pelo Governo do art.º 107.º do RJIES, atribuir uma retribuição em concreto aos seus assessores, uma vez que não existiam situações análogas que lhe permitissem definir um valor para essas retribuições (...)».

423. Acrescenta-se, ainda, que: «Esses atos administrativos, não se enquadrando em nenhuma das situações previstas no n.º 2 do artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo, não podem ser considerados nulos (...)», pelo que:

«Não podendo estes atos administrativos ser nulos, caso se entenda que os mesmos foram praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis, o que se admite sem no entanto o conceder, os mesmos seriam anuláveis, atento o disposto no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo (...)».

424. Concluindo que «(...) De facto, a sanção geral de invalidade de ato ferido de ilegalidade – ou seja o acto desconforme com o ordenamento jurídico, por ofensa, ou dos princípios gerais de direito, ou de normas jurídicas escritas legais ou regulamentares – é a anulabilidade (...)».

425. Terminam afirmando que:

«[O] Presidente da ESHTE agiu no estrito cumprimento da Lei, e que, enquanto não for regulamentado o artigo 107.º do RJIES este tem, em conjunto com o Conselho de Gestão, competência para nomear os seus assessores e definir o montante dos seus suplementos remuneratórios (...)».

(...)

[O] Presidente (...) ao nomear os seus assessores e ao atribuir-lhes um suplemento remuneratório (...) na ausência de regulamentação do artigo 107.º do RJIES, não violou qualquer disposição legal ou estatutária, não lesou o interesse público (...) tendo por isso legitimidade e competência para tomar essa decisão (...)»

426. De referir, ainda, que em reuniões do CG realizadas em 1 e 7 de setembro de 2011¹⁹⁷, foi aprovada, por maioria, a redução de 45%¹⁹⁸ dos valores relativos aos suplementos remuneratórios (que passaram de 1 800,00€, para 900,00€), tendo a proposta sido aprovada com os votos favoráveis do ex-Presidente, ex-Vice-Presidente e ex-Administradora e contra dos vogais António Manuel Henrique Fernandes e Vítor Manuel Bernardo Toricas¹⁹⁹ que, atendendo à situação da sustentabilidade económica e financeira da Escola, apresentaram uma proposta para «(...) um corte total nos custos com assessores (...)».

427. Atendendo à posição apresentada pela ESHTE proceder-se-á, seguidamente, ao enquadramento jurídico dos factos.

¹⁹⁷ Reuniões das quais foi elaborada uma única ata (4/2011), constando a proposta de redução do documento designado de “Notas para a Promoção da Sustentabilidade Económica e Financeira da ESHTE II”, pág. 31.

¹⁹⁸ O corte efetivo foi de 50%.

¹⁹⁹ António Manuel Henrique Fernandes e Vítor Manuel Bernardo Toricas, de acordo com os quais as suas declarações de voto contra se consubstanciam « (...) nas duas mensagens de correio eletrónico enviadas aos membros do Conselho de Gestão em 6 de setembro de 2011 e 20 de outubro de 2011 (...)».



Nina Cruz

Tribunal de Contas

428. Nos termos do disposto no art.º 73.º da Lei n.º 12-A/2008²⁰⁰, de 27 de fevereiro, foram fixadas as condições de atribuição de suplementos remuneratórios (n.ºs 2 a 6), constando do seu n.º 7 que os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei ou, nas situações em que existam relações de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho^{201/202}.

429. Decorre, ainda, do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003, a proibição da atribuição de quaisquer regalias ou benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores dos fundos e serviços autónomos, que acresçam à remuneração principal e não estejam previstas em lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho²⁰³.

430. Deste modo, tratando-se de matéria da competência legislativa do Governo (al. a) do n.º 1 do art.º 198.º da CRP), não podia o CG proceder à criação e atribuição dos suplementos remuneratórios em análise, consubstanciando a deliberação daquele órgão um ato viciado de usurpação de poder sendo, conseqüentemente, nulo nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA.

431. Não são, assim, de acolher os argumentos aduzidos pela ESHTE em sentido favorável ao abono de suplementos remuneratórios aos assessores do Presidente²⁰⁴, uma vez que o poder regulamentar de que gozam os institutos politécnicos deve ser exercido no estrito âmbito das suas atribuições próprias, no qual não se insere o estatuto remuneratório dos seus trabalhadores, devendo ser enquadrado no respeito pelo princípio da legalidade a que está sujeito o exercício da atividade regulamentar por qualquer órgão da Administração Pública, na sua dimensão de reserva de lei e de preferência de lei.

432. Por outro lado, ao contrário do aduzido, não existe qualquer lacuna legal, nem os assessores do Presidente são titulares de órgãos de governo e gestão da ESHTE, pelo que não lhes é aplicável o regime constante do art.º 107.º do RJIES²⁰⁵ (cfr. arts. 76.º a 95.º).

433. Acresce que, de acordo com o n.º 4 do art.º 88.º, aplicável por força do disposto no n.º 3 do art.º 93.º daquele diploma, prevê-se unicamente a possibilidade, por via estatutária, de serem criadas outras formas de coadjuvação do diretor ou do presidente não podendo, contudo, ser abonado qualquer suplemento remuneratório através da prática de um ato administrativo.

434. Finalmente, o argumento de que, não se tendo recorrido à contratação de outros docentes ou de um chefe de divisão, ocorreram poupanças significativas é irrelevante uma vez que, de acordo com os estatutos da Escola (n.º 3 do art.º 46.º), o exercício das funções de assessor tem

²⁰⁰ Lei que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), diploma em vigor à data dos factos, entretanto revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LGTFP).

²⁰¹ Idem.

²⁰² Com a redação constante do art.º 37.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE/2009).

²⁰³ A cominação legal para a violação do regime previsto no presente diploma consta dos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º, tratando-se de infração passível de eventual apuramento de responsabilidade civil, disciplinar e financeira, dos responsáveis que autorizaram a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao regime remuneratório vigente.

²⁰⁴ Embora com fundamentos jurídicos distintos, os pareceres da ex-administradora e do gabinete jurídico (e até contraditórios já que no primeiro se entende que não é aplicável aos assessores o artigo 107.º do RJIES e no segundo se considera que este preceito é aplicável à situação em apreço), concluem pela legalidade da atribuição dos suplementos remuneratórios aos assessores.

²⁰⁵ Ainda que tal preceito lhes fosse aplicável, a omissão da publicação de um decreto-lei não pode ser objeto da prática por um órgão administrativo de um ato normativo que, materialmente, integra a competência legislativa do Governo.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

como única forma de compensação prevista a dispensa total ou parcial do serviço docente verificando-se que, de acordo com o afirmado pelo Presidente na reunião do Conselho Geral de 8 de setembro de 2009, os nomeados optaram por não exercer esse direito.

435. Do exposto, conclui-se:

- a) Foi violado o regime relativo à atribuição de suplementos remuneratórios constante do n.º 7 do art.º 73.º da LVCR e n.º 1 e 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003, tratando-se de normas de carácter imperativo²⁰⁶.
- b) Esta matéria insere-se no âmbito da competência legislativa do Governo (al. a) do n.º 1 do art.º 198.º da CRP), pelo que a deliberação do CG de 29 de setembro de 2009 consubstancia a prática de um ato viciado de usurpação de poder, sendo nulo nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA;

436. **Em sede de contraditório**, a ESHTE aduz que *«(...) os assessores, tal como o Vice-presidente, estão integrados num dos órgãos de gestão das instituições de ensino superior, a Presidência, e que, como tal, são considerados como titulares de um dos órgãos de governo e de gestão da mesma, o seu regime remuneratório devesse ser fixado por Decreto-lei, ouvidos os organismos representativos das instituições como decorre do estabelecido no artigo 107.º do RJIES (...) [pelo que como] Esse Decreto-Lei nunca foi publicado (...) até que esta matéria seja objeto de regulamentação pelo Governo estamos perante um vazio legislativo, ou uma lacuna legal (...)*.

437. Acrescentam, ainda, que, na ausência de «casos análogos ou semelhantes à figura dos assessores» e *(...) Na impossibilidade de aplicar a analogia como forma de integrar a lacuna da lei, o n.º 3 do artigo 10.º do Código Civil estabelece que “a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema” (...) [e que] (...) quem tem de decidir, na presença de uma omissão legislativa, dever-se-á substituir ao legislador e criar ele próprio uma regra, que entenda que respeita o espírito do sistema (...) [sendo que] (...) Esta norma deverá ser uma simples norma “ad hoc”, apenas para o caso “sub iudice”, sem que de modo algum adquira carácter vinculante para futuros casos ou para futuros julgadores (...) [concluindo que] Foi ao abrigo desta disposição legal que o Presidente da ESHTE decidiu, preenchendo a lacuna jurídica criada pela não regulamentação pelo Governo do artigo 107.º do RJIES, atribuir uma retribuição em concreto aos seus assessores (...)*».

438. Continuam as suas alegações esgrimindo argumentos sobre as competências do Presidente e CG da ESHTE para determinar o valor dos suplementos remuneratórios atribuídos e sobre o regime de autonomia administrativa e financeira das instituições de ensino superior considerando, nesta matéria, que *«(...) os atos praticados no âmbito da autonomia administrativa, dentro do âmbito de competências próprias órgãos de gestão dessas instituições, são definitivos e executórios (...) [concluindo que] «(...) o presidente da ESHTE agiu no estrito cumprimento da Lei, e que, enquanto não for regulamentado o artigo 107.º do RJIES este tem, em conjunto com o Conselho de Gestão, competência para nomear os seus assessores e definir o montante dos seus suplementos remuneratório (...) [restando verificar] (...) se o erário público, em geral, e a ESHTE em particular, foram de algum modo prejudicados (...)*».

439. Sobre o regime de invalidade aplicável ao ato de fixação do montante a pagar pelos referidos suplementos, entendem que aqueles atos *«(...) não se enquadrando em nenhuma das*

²⁰⁶ Cfr., respetivamente, n.º 11 do art.º 117º da LVCR e n.º 1 do art.º 6º do DL n.º 14/2003.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

situações previstas no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo (...) então vigente, não podem ser considerados nulos (...) [pelo que] Não podendo estes atos ser considerados nulos, caso se entenda que foram praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis (...) os mesmos seriam anuláveis, atento o disposto no artigo 135.º do então vigente Código do Procedimento Administrativo (...).

440. Mais aduzem que estes suplementos remuneratórios «(...) remuneram trabalho adicional ou diferente daquele a que corresponde a remuneração principal mensalmente atribuída correspondente categoria em que estes funcionários se encontram providos. Ou seja, há uma ligação direta entre a atribuição dos ditos "suplementos remuneratórios" a uma concreta atividade desempenhada pelos funcionários da ESHTE, não sendo, por isso, de atribuição discricionária que não remunere uma específica atividade, mas sim um verdadeiro pagamento de uma atividade prestada (...).»

441. Continuam, afirmando que «(...) Tendo presente o teor do referido relatório preliminar da IGEC²⁰⁷, os assessores (...) José Sancho de Sousa e Silva e Vítor Manuel Alves Afonso apresentaram, em 20 de fevereiro de 2012, um requerimento dirigido ao Sr. Presidente da ESHTE a propor a suspensão do pagamento do suplemento remuneratório até à decisão final que constasse do relatório definitivo, o que atesta a boa-fé com que sempre foram desempenhadas as funções para as quais foram convidados. Contudo, estes requerimentos não tiveram sequência (...).»

442. Concluem as suas alegações pedindo a relevação da responsabilidade reintegratória, uma vez que esta se afigura ser «(...) uma condenação excessiva, na medida que não houve comprovadamente dano para o erário público e que neste caso seria o próprio Estado a beneficiar com a situação, já que teria usufruído do trabalho e, agora, cumulativamente, do benefício económico de nada pagar por ele».

443. Nas suas pronúncias, o ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira e o ex-vice-presidente, João Esteves Nunes Leitão, asseveram que «(...) todos os pareceres que foram dados indicavam que este comportamento era legal, não tendo o[s] Requerente[s] a mínima aptidão para pôr em causa a fundamentação jurídica aduzida (...).»

444. O Presidente acrescenta ainda que, no momento em que tomou posse «(...) tornou-se claro (...) que não tinha a mínima possibilidade de (...) tentar cumprir os objetivos contando somente com o vice-presidente (...), a administradora e os serviços da ESHTE (...) [pelo que] (...) tendo em atenção que os estatutos da ESHTE previam a possibilidade de nomear assessores (...) foi equacionada a hipótese de reunir uma pequena equipa de trabalho destinada a impulsionar um conjunto de áreas estratégicas à estabilização e ao desenvolvimento da Escola (...) [mas que no entanto] (...) tendo em conta as dúvidas levantadas na Escola sobre esta matéria foi pedido um parecer à Administradora e opinião dos juristas [sendo que] das várias respostas (...) colheu a convicção que não se estaria a cometer qualquer ilegalidade (...).»

445. Afirmam ainda que «Em face do exposto, é evidente que não cabe no caso qualquer tipo de responsabilização», pelo que «(...) não deve existir qualquer responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, pois que, não existe o mínimo grau de culpa (...).»

446. Por seu lado, a ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, apenas refere que «(...) uma vez que por diversas vezes é identificado o "Parecer da então Administradora", este parecer não foi feito por mim, apenas dado para o assinar».

²⁰⁷ O qual recomendava a cessação imediata da atribuição dos suplementos aos assessores do Presidente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

447. António Manuel Henrique Fernandes, vogal do anterior CG, alega que «(...) *existe um orçamento que é a expressão financeira de um plano de ação elaborado pelo Presidente, aprovado pelo Conselho Geral executado pelo Conselho de Gestão. Ora os custos com os assessores estiveram sempre enquadrados no plano e orçamento, ou seja, não foram em momento algum, atos isolados*».

448. Acrescenta, ainda que houve dois momentos em que exarou a sua discordância sobre a matéria em apreço, ou seja, quando « (...) *votei contra o ordenado dos assessores na ata 4/2011, em cuja declaração de voto assumo que a partir de Outubro de 2011 os assessores deveriam ter remuneração zero (Anexo à Ata 4/2011)*»²⁰⁸ e quando na «*Ata 4/2012, votei favoravelmente acatar de imediato as recomendações da IGEC, ou seja, votei desta forma contra a remuneração atribuída aos assessores (Anexo 10. Ata 4/2012)*», juntando as atas mencionadas e as respetivas declarações de voto.

449. O ex- vogal do CG Vitor Toricas afirma que é «(...) *uma matéria da plena responsabilidade da Presidência da ESHITE que nunca foi subscrita por mim conforme se alcança pelas Alas do Conselho de Gestão e que aqui dou integralmente por reproduzidas, não podendo ser sonogado sobre esta matéria o facto de não ter contraditado o Relatório Preliminar de 24 de fevereiro de 2012, da IGEC na sua Auditoria à ESHITE, de forma consciente e com convicção, donde se conclui que estas verbas e outras deveriam ser repostas*», mencionando, também, a aludida ata N.º 4/ 2012 do Conselho de Gestão.

450. Relativamente às alegações produzidas, o CG da ESHITE reitera a posição já antes assumida (cfr. parágrafos 414 a 425), ou seja, a da existência de lacuna.

451. Assim, ao partir-se de um pressuposto incorreto, recorre-se a um preceito legal, o n.º 3 do artigo 10.º do Código Civil, manifestamente inaplicável, a que acresce o facto de se tratar de matéria da competência legislativa do Governo sobre a qual aquele órgão não podia sequer deliberar por não deter competência para o efeito atento o princípio da legalidade, na sua vertente de reserva de lei que «(...) *consiste em que nenhum ato de categoria inferior à lei pode ser praticado sem fundamento no bloco de legalidade*»²⁰⁹.

452. Por outro lado, a forma de atribuição dos suplementos remuneratórios encontrava-se estabelecida na LVCR (cfr. art.º 73.º), constatando-se que com o procedimento prosseguido pela ESHITE nenhum daqueles normativos, de natureza imperativa, foi cumprido, resultando numa clara e inequívoca violação de lei.

453. Não é, também, de considerar a alegação de que os pagamentos efetuados não podem ser considerados nulos, por não se enquadrarem no âmbito de previsão constante do art.º 133.º do CPA (então vigente) atendendo a que, inserindo-se a matéria relativa ao estatuto remuneratório dos trabalhadores no âmbito da competência legislativa do Governo (al. a) do n.º 1 do art.º 198.º da CRP), a deliberação do CG²¹⁰ que fixou o montante a pagar àqueles assessores consubstancia a prática de um ato viciado de usurpação de poder, para cuja cominação legal se prevê a nulidade (cfr. al. a) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA – versão vigente).

²⁰⁸ Cfr. parágrafo 426

²⁰⁹ Diogo Fritas do Amaral, Lições de Direito Administrativo, vol. II, 5.ª reimpressão, 2001, pág 50

²¹⁰ De 29 de setembro de 2009.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

454. No que se refere às alegações apresentadas pelos ex-presidente e vice-presidente, as mesmas não merecem acolhimento uma vez que nas reuniões do Conselho Geral de 8 de setembro e de 11 de dezembro de 2009, dois dos seus membros²¹¹ levantaram dúvidas quanto à legalidade dos despachos de nomeação dos assessores do presidente, bem como quanto à fixação de uma remuneração;

455. Acresce, conforme consta da pronúncia da ESHTE, que na sequência do relatório preliminar da IGEC que recomendava a cessação imediata da atribuição dos suplementos remuneratórios em apreço, dois dos assessores propuseram ao ex-presidente, «(...) a suspensão do pagamento do suplemento remuneratório até à decisão final que constasse do relatório definitivo» o que não veio a ocorrer.

456. Assim, contrariamente ao que vem alegado de que não têm «(...) o mínimo grau de culpa (...)», aqueles responsáveis atuaram livre e conscientemente, bem sabendo que os atos por si praticados eram ilegais.

457. Quanto às alegações apresentadas pelo vogal do anterior CG António Fernandes refira-se que não obstante os orçamentos da ESHTE terem sido aprovados pelo Conselho Geral, sendo executados pelo CG, a responsabilidade recai sobre quem deliberou ilegalmente sobre a sua atribuição.

458. Pelas mesmas razões não é atendível o que vem alegado pelo ex-vogal Vítor Toricas no sentido de ser matéria da responsabilidade da Presidência, uma vez que ambos estiveram presentes na reunião do CG de 29 de setembro de 2009 em que foi deliberado, por unanimidade, remunerar os assessores.

459. No entanto, atendendo a que nas reuniões do CG realizadas em 1 e 7 de setembro de 2011 (ata n.º 4/2011) e posteriormente em 19 de março de 2012 (ata n.º 4/2012), estes responsáveis votaram contra a manutenção do pagamento aos assessores, tal facto deverá ser considerado no âmbito da imputação de eventual responsabilidade financeira reintegratória no que respeita ao montante do pagamento indevido.

460. Por último, o argumento aduzido pela ex-administradora é inconsequente atendendo a que aos responsáveis por decisões que envolvam a utilização de dinheiros públicos é exigível que tenham um especial cuidado e atenção na sua atuação, o que não se alcança da resposta apresentada, tanto mais que se trata de pessoa que, de acordo com o que foi ampla e repetidamente afirmado pelo ex-presidente e vice-presidente, detinha uma larga experiência em matéria de gestão pública.

461. Nestes termos, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado tendo sido violados, para além dos invocados normativos legais, o disposto na al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incorrendo os ex-membros do CG, identificados no Anexo 6.1, pela autorização de despesa ilegal e pelos pagamentos ilegais e indevidos²¹², efetuados entre outubro de 2009 e setembro 2013, no montante global de 178 829,30€ (cfr. **Mapa XXVI** do Anexo 6.7), em eventual responsabilidade

²¹¹ Vítor Ambrósio e Carlos Brandão.

²¹² De acordo com o estipulado no n.º 2 do art.º 21.º da norma de controlo interno «(...) As folhas de processamento de vencimento devem ser assinadas pelo Chefe da Divisão de Recursos Humanos e pelo Presidente da ESHTE (...)». No caso em apreço verificou-se que nem sempre tal regra foi cumprida, existindo folhas de processamento de vencimentos que não se encontram assinadas pelo órgão com competência para o efeito.



Maria Cruz

Tribunal de Contas

financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

462. Todavia, atento o exposto no parágrafo 459 relativamente aos ex-vogais Vítor Toricas e António Fernandes, procede-se a uma alteração dos montantes apurados para efeitos de eventual responsabilidade financeira reintegratória, passando os mesmos a incidir sobre o período decorrente entre 29 de setembro de 2009, data em que foi aprovado por unanimidade o valor do suplemento e 7 de setembro de 2011, data em que apresentaram uma declaração de voto contra o pagamento do suplemento remuneratório aos assessores quando na deliberação de 19 de março de 2012 votaram favoravelmente o acolhimento das recomendações constantes do relatório preliminar da IGEC que integrava a proposta de cessação imediata daquele suplemento remuneratório, procedendo-se, assim, ao ajustamento para 136 491€ do montante eventualmente imputável àqueles responsáveis, a título de pagamentos indevidos.

2.5.3.3. ALTERAÇÃO DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO

463. Por despacho do Presidente da ESHTE, de 12 de Abril de 2010, procedeu-se à alteração do posicionamento remuneratório, por exceção, de onze trabalhadores, com efeitos a 1 de janeiro de 2010, nos termos do regime constante do n.º 1 do art.º 48.º da LVCR, verificando-se que no caso dos seis trabalhadores constantes da Tabela seguinte, a alteração operou para a posição remuneratória seguinte àquela a que, nos termos do mencionado preceito legal, tinham direito.

Tabela 18 – Alteração de posicionamento remuneratório, por exceção – I

| Nº | Nome | Carreira | Categoria atual | Vinculo | Data de produção de efeitos | Posição a 31/12/2009 | Remuneração a 31/12/2009 | Lista de transições | | Posição/nível legal | Montante devido (2) | Diferencial (1-2) | Posição/nível atribuído por efeitos de reposicionamento | Montante auferido (1) | |
|----|--|--------------------------------|--------------------|---------|-----------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---|-----------------------|-------------------|
| | | | | | | Escalão/Índice | | Posição remuneratória | Nível remuneratório | | | | | | Remuneração legal |
| 1 | Maria de Jesus Costa Perdigão | Técnica de 1.ª classe | Assistente técnico | | | 1/340 | 1.167,15 | Entre 1ª e 2ª | Entre 11 e 15 | 1.167,15 | 2º/15 | 1.201,48 | 205,97 | 3º/19 | 1.407,45 |
| 2 | Vitor Manuel Pereira de Andrade | Técnica superior de 1.ª class. | | | | 1/460 | 1.579,09 | Entre 3ª e 4ª | Entre 19 e 23 | 1.579,09 | 4º/23 | 1.613,42 | 205,96 | 5º/27 | 1.819,38 |
| 3 | Maria da Conceição Machado Neves Rodrigues Ferreir | Técnica superior de 1.ª class. | Técnico superior | | | 1/460 | 1.579,09 | Entre 3ª e 4ª | Entre 19 e 23 | 1.579,09 | 4º/23 | 1.613,42 | 205,96 | 5º/27 | 1.819,38 |
| 4 | Cristina Barahona Vargas Moniz Casanova Lyra | Técnica superior de 2.ª class. | | CTFP(4) | 01-01-2010(6) | 1/400 | 1.373,12 | Entre 2ª e 3ª | Entre 15 e 19 | 1.373,12 | 3º/19 | 1.407,45 | 205,97 | 4º/23 | 1.613,42 |
| 5 | Telmo Dinis Lourenço Santos | Técnica de 2.ª classe | Assistente técnico | | | 1/285 | 1.012,68 | Entre 1ª e 2ª | Entre 11 e 15 | 1.012,68 | 2º/15 | 1.201,48 | 205,97 | 3º/19 | 1.407,45 |
| 6 | Eliana de Carvalho Grancho Sousa | Técnica superior de 2.ª classe | Técnico superior | | | 1/400 | 1.373,12 | Entre 2ª e 3ª | Entre 15 e 19 | 1.373,12 | 3º/19 | 1.407,45 | 205,97 | 4º/23 | 1.613,42 |

a) Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado;

b) Nos termos do nº 7 do art. 47º da LVCR, ex vi, nº 5 do art. 48º do mesmo diploma;

c) líquido;

d) líquido;

e) Montantes percebidos a partir de junho de 2010 e que incluem retroativos de janeiro a maio de 2010 e subsídio de férias e de Natal;

f) Montantes calculados até setembro de 2013, correspondendo à última autorização de pagamentos efetuado pelo anterior presidente, que cessou funções em 24 de setembro de 2013.

| Nº | Nome | Valor do aumento percebido/ano | | | | TOTAL |
|----|---|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2010 (e) | 2011 | 2012 | 2013 (f) | |
| 1 | Maria de Jesus Costa Perdigão | 2.883,58 | 2.471,64 | 2.471,64 | 1.853,73 | 9.680,59 |
| 2 | Vitor Manuel Pereira de Andrade | 2.883,44 | 2.471,52 | 2.471,52 | 1.853,64 | 9.680,12 |
| 3 | Maria da Conceição Machado Neves Rodrigues Ferreira | 2.883,44 | 2.471,52 | 2.471,52 | 1.853,64 | 9.680,12 |
| 4 | Cristina Barahona Vargas Moniz Casanova Lyra | 2.883,58 | 2.471,64 | 2.471,64 | 1.853,73 | 9.680,59 |
| 5 | Telmo Dinis Lourenço Santos | 2.883,58 | 2.471,64 | 2.471,64 | 1.853,73 | 9.680,59 |
| 6 | Eliana de Carvalho Grancho Sousa | 2.883,58 | 2.471,64 | 2.471,64 | 1.853,73 | 9.680,59 |
| | Total | 17.301,20 | 14.829,60 | 14.829,60 | 11.122,20 | 58.082,60 |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

464. Relativamente a outros cinco trabalhadores (quadro seguinte), constatou-se que em quatro situações, as posições e níveis remuneratórios não correspondiam aos constantes do Decreto Regulamentar n.º 14/2008²¹³, de 31 de julho (no caso dos assistentes técnicos e assistente operacional) e DL n.º 97/2001²¹⁴, de 26 de março (relativamente ao técnico de informática), não obstante as remunerações auferidas se encontrarem corretamente calculadas, correspondendo aos níveis e posições previstos naqueles diplomas legais:

Tabela 19 – Alteração de posicionamento remuneratório, por exceção – II

| Un: € | | | | | | | |
|-------|---|-------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|
| Nº | Nome | Carreira | Vínculo | Efeitos da alteração | Posição/nível atribuído | Montante auferido | Posição/nível correto |
| 1 | Álvaro Manuel Catita Mendão ^(a) | Tec. Inform. Grau I, nível II | | | 430 ^(c) | 1 338,79 | 390 |
| 2 | Ana Paula Duarte Pocarício Lourenço | | | | 7ª/6 ^(d) | 789,54 | 2ª/7 |
| 3 | Sandra M. Marques Moita Mendes ^(a) | Assistente Técnico | CTFP ^(b) | 01/01/2010 | 7ª/6 ^(d) | 789,54 | 2ª/7 |
| 4 | Sílvia Alexandra Baptista Santos | | | | 7ª/6 ^(d) | 789,54 | 2ª/7 |
| 5 | Fernando C. B. Fidalgo Graça | Assistente Operacional | | | 4ª/4 | 635,07 | ✓ |

a) Já não se encontram ao serviço da ESHTE;
b) Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado;
c) Posição inexistente;
d) Níveis inexistentes.

465. Detetadas as divergências, a Escola procedeu à respetiva retificação (declarações de retificação n.º 1135/2013²¹⁵, de 10 de outubro e n.º 1293/2013²¹⁶, de 19 de novembro).

466. Acresce que as alterações do posicionamento remuneratório estavam, obrigatoriamente, sujeitas a publicação em DR (n.º 4, *in fine*, do art.º 48.º da LVCR), o que veio a ocorrer em 2012, através do Despacho n.º 3742/2012, de 7 de março, da administradora da ESHTE²¹⁷.

467. Sobre a forma como se operou a alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores constantes da **Tabela 18**, o atual administrador da ESHTE informou que:

«[A] alteração do posicionamento remuneratório pode (...) ser feita excecionalmente nos termos do artigo 48.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008. Esta norma permite ao dirigente máximo do serviço, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação (...) alterar para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra o trabalhador (...).

[E]xcecionalmente, os n.ºs 2 e 3 deste artigo 48.º permitem que essa alteração se faça para qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontra (...) [pelo que] (...) a alteração do posicionamento remuneratório por exceção constitui um dos mecanismos que o legislador colocou ao dispor dos dirigentes máximos do serviço (...) para alterarem as remunerações dos respetivos trabalhadores (...) [acrescentando que] (...) tendo em vista premiar o mérito excecional do trabalhador (...) pode alterar-se a sua posição remuneratória para outra que lhe seja superior (...).

²¹³ Diploma que estabelece os níveis da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas correspondentes às posições remuneratórias das categorias das carreiras gerais de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional.

²¹⁴ Diploma que estabelece o estatuto das carreiras, categorias e funções do pessoal de informática, bem como as condições específicas de prestação de trabalho.

²¹⁵ Publicado no DR n.º 207, 2ª série, de 25 de outubro de 2013.

²¹⁶ Publicado no DR n.º 229, 2ª série, de 26 de novembro de 2013.

²¹⁷ Publicado no DR n.º 52, 2ª série, de 13 de março de 2012.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

468. Mais afirma que:

«[O] alcance excepcional desta norma ficaria prejudicado se se considerasse que os trabalhadores, cujas remunerações não tivessem correspondência na tabela remuneratória única, apenas poderiam ter um acréscimo remuneratório no mínimo de 28,00€, porque na verdade não alteravam o seu posicionamento remuneratório para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontravam, mas sim para o final da posição intermédia em que tinham sido colocados, nela permanecendo portanto (...).

[E]sse entendimento apenas poderia ter lugar caso o legislador tivesse previsto de forma expressa essa restrição ao âmbito de aplicação do art.º 48.º, n.º 1 da LVCR, uma vez que (...) estamos perante uma norma de carácter excepcional, cujo objetivo é premiar o desempenho dos trabalhadores que na última avaliação do desempenho tenham obtido a menção máxima ou a imediatamente inferior (...).

[M]as mesmo em relação à alteração obrigatória do posicionamento remuneratório, quando o acréscimo remuneratório mínimo de 28,00€ não for garantido, a alteração terá lugar não para a posição imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, mas para a posição que se siga a esta, quando a haja, conforme estabelece o n.º 5 do art.º 105.º da LVCR, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (...).

469. Conclui aduzindo que «(...) nas situações de alteração excepcional da posição remuneratória, pretende-se que os trabalhadores alterem o seu posicionamento remuneratório para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontravam, e não para o final da posição intermédia em que tinham sido colocados, uma vez que, assim sendo, nela permaneceriam (...)» [pelo que] (...) a proposta do CCA da ESHTE, bem como a posterior assunção da mesma pela Direção da Escola, respeitou todos os dispositivos legais aplicáveis (...).

470. Tendo esta questão sido objeto de apreciação por parte da IGEC na auditoria realizada à Escola²¹⁸, onde se conclui pela ilegalidade das alterações realizadas relativamente aos trabalhadores constantes da **Tabela 18**, e consequente reposição dos valores indevidamente percebidos, a ESHTE solicitou um parecer externo²¹⁹ que, em síntese, concluiu o seguinte:

«[F]ace ao exposto (...) podemos concluir que (i) não se tratando a alteração remuneratória de um erro material ou contabilístico, (ii) estando os trabalhadores cuja posição remuneratória foi alterada de boa-fé, (iii) tratando-se de um caso em que a Administração altera o seu entendimento acerca do direito a auferir pela posição remuneratória anteriormente determinada; e (iv) tendo decorrido mais de um ano do ato que praticou a alteração remuneratória, não poderá ser ordenada a reposição de quantias (verdadeira revogação daquele ato administrativo de alteração da remuneração), por ter já decorrido o prazo de impugnação contenciosa do mesmo, ainda que estejamos dentro do prazo para a reposição de quantias, previsto no n.º 2 do art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (...).

471. De acordo com o regime previsto no n.º 1 do art.º 48.º da LVCR, o trabalhador que não reunisse os requisitos constantes do n.º 1 do art.º 47.º (duas menções de desempenho de excelente, três de relevante ou cinco de adequado) podia ver alterada a sua posição remuneratória

²¹⁸ Relatório n.º 2/14-IGEC, homologado pelo SEES em 17 de dezembro de 2013.

²¹⁹ Elaborado pela firma M. Rodrigues & Associados – Sociedade de Advogados, RL.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

para a imediatamente seguinte àquela em que se encontrava, com exceção das situações em que, pela alteração, resultasse um acréscimo remuneratório inferior a 28€ (n.º 1 do art.º 48.º, conjugado com o n.º 5²²⁰ do art.º 104.º, ambos, da LVCR e n.º 11 da Portaria n.º 1553-C/2008²²¹, de 31 de dezembro, *ex vi*, n.º 2 do art.º 68.º da LVCR), situação em que a alteração se processará para a posição seguinte, quando a haja.

472. Nas situações em que os trabalhadores fossem detentores daqueles requisitos, nos termos do n.º 2 do mencionado normativo, previa-se a possibilidade do dirigente máximo do serviço, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação, poder alterar o posicionamento remuneratório do trabalhador, para qualquer posição remuneratória seguinte àquela em que se encontrava, nos limites fixados em decisão idêntica à prevista nos n.ºs 2 e 3 do art.º 46.º da LVCR.

473. No caso *sub judice*, não tendo o acréscimo para a posição imediatamente seguinte sido inferior a 28€, como se observa na **Tabela 18**, os trabalhadores em causa viram a sua posição alterada, *per saltum*, duas posições, i.e., não para a subsequente àquela a que tinham direito, mas para a posição seguinte a esta, o que é ilegal.

474. No que concerne à posição aduzida pela ESHTE, não são de acolher os fundamentos invocados, porquanto, caso não fosse aplicável a regra constante do n.º 1 do art.º 48.º, conjugado com o n.º 5 do art.º 104.º, ambos, da LVCR e n.º 11 da Portaria n.º 1553-C/2008, *ex vi*, n.º 2 do art.º 68.º da LVCR, o legislador tê-lo-ia dito expressamente.

475. Por outro lado, argumentar-se que o alcance excepcional do n.º 1 do art.º 48.º da LVCR ficaria prejudicado caso fosse aplicável a previsão do n.º 5 do art.º 104.º da LVCR não é de acolher, porquanto, os trabalhadores em causa foram objeto de um tratamento mais favorável uma vez que, por opção gestionária, mudaram de posição remuneratória, ainda que não fossem detentores dos requisitos legais aplicáveis.

476. Relativamente ao entendimento de que, por ter decorrido mais de um ano sobre o ato que determinou a alteração da posição remuneratória, não há lugar à reposição dos montantes indevidamente percebidos, o mesmo não procede uma vez que o prazo de um ano previsto para a revogabilidade dos atos administrativos inválidos (n.º 1 do art.º 141.º do CPA, conjugado com a al. a) do n.º 2 do art.º 58.º da Lei n.º 15/2002²²², de 22 de fevereiro), não prejudica o prazo de prescrição de cinco anos relativo à reposição de quantias recebidas (n.º 1 do art.º 40.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho), como resulta do regime previsto no n.º 3 do art.º 40.º do mencionado diploma (aditado pelo art.º 77.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro²²³), tratando-se de matéria que já foi objeto de apreciação, pelo Supremo Tribunal Administrativo, em Acórdão do Pleno²²⁴, datado de 05 de junho de 2008, no qual se uniformizou jurisprudência nos seguintes termos:

«[O] despacho que ordena a reposição nos cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos cinco anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do art.º 40º, n.º 1 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, não viola o art.º 141º do Código do Procedimento

²²⁰ Com a redação introduzida pelo artigo 37.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE/2009).

²²¹ Diploma que aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, contendo o número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um e atualiza os índices 100 de todas as escalas salariais.

²²² Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

²²³ LEO/2005.

²²⁴ Publicado no DR n.º 199, 1.ª série, de 14 de outubro de 2009 (recurso para a uniformização de jurisprudência - processo n.º 01212/06).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Administrativo, atento o disposto no n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo art.º 77º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.»

477. **Em sede de contraditório**, a ESHTE afirma que *«(...) não acompanha a posição transmitida no relato de auditoria sobre as alterações da posição remuneratória de seis técnicos superiores (...) [atendendo a que] (...) esses atos administrativos, não se enquadrando em nenhuma das situações previstas no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo então vigente, não podem ser considerados nulos (...) [sendo que] (...) caso se entenda que foram praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis (...) os mesmos seriam anuláveis, atendo o disposto no artigo 135.º do então vigente Código do Procedimento Administrativo (...) [considerando que] (...) o prazo para impugnar os atos anuláveis, nos termos do artigo 58.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, estaria há muito caducado (...) e (...) já não poderiam ser revogados, de acordo com o artigo 141.º daquele CPA (...).»*

478. Mais consideram que *«nesta matéria impõe-se a estabilidade e a necessidade de segurança, surgindo a boa-fé (...) como um imperativo de justiça (...) [pelo que] (...) a reposição, por partes dos trabalhadores visados, após considerar-se que os atos encontram-se convalidados na ordem jurídica, atentaria contra os seguintes princípios gerais que devem pautar a atuação da Administração (...) princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (...) princípio da igualdade e da imparcialidade (...) princípio da boa-fé (...) [concluindo que] (...) tendo em contas estes princípios, é entendimento da ESHTE que, convalidados os atos ora colocados em causa, os trabalhadores não podem ver prejudicados os seus direitos e expectativas por factos (ou lapsos) que não lhes podem ser imputados a qualquer título, principalmente se os mesmos já foram devidamente supridos na ordem jurídica (...).»*

479. O ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira, sobre a mesma questão, **alega** que agiu *«(...) na firme convicção de que a atuação era legal e devida, tanto que era isso que lhe asseveravam os serviços na área dos Recursos Humanos e, bem assim, a única membro do Conselho de Gestão, com conhecimento técnico e experiência na área em apreço (...) [não tendo tido] (...) dúvida em despachar como despachou, visto que a ilegalidade da atuação não era uma questão equacionável (...) [não ocorrendo, por isso] (...) qualquer culpa ou negligência, não se podendo exigir que um não jurista tenha dúvidas em relação a questões de recursos humanos, quando a Administradora que tratava dessas matérias, com formação jurídica, e os serviços jurídicos/RH asseveravam a legalidade da posição assumida (...) [concluindo que] (...) não deve, no caso em apreço, existir qualquer tipo de responsabilização do Requerente, atenta a ausência de culpa ou mesmo negligência.»*

480. Sobre a matéria *sub judice*, o ex-vice-presidente, João Esteves Nunes Leitão, e a ex-administradora, Cristina Santos, nada alegaram.

481. Atendendo a que as alegações apresentadas pela ESHTE, não apresentam factos novos que ponham em causa o enquadramento jurídico efetuado, reitera-se a posição antes defendida, tendo sido violadas para além das já referidas normas, o disposto na al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incorrendo o ex-Presidente, Fernando Moreira, pela autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos, ocorridos entre 1 de janeiro de 2010 e 24 de setembro de 2013, no montante de 58 082,60€, em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.5.3.4. PESSOAL EM REGIME DE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

482. Em 2012 encontravam-se abrangidos por este regime 9 trabalhadores, integrando 8 a carreira docente e 1 a não docente (cfr. **Mapa XXVII** do Anexo 6.7), constatando-se que foram cumpridos os requisitos constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 29.º da LVCR, tendo os respetivos processos de acumulação de funções sido autorizados por despacho do Presidente da ESHTE, tratando-se de competência exercida ao abrigo do disposto no art.º 1.º, *in fine*, do DL n.º 151/2006²²⁵, de 2 de agosto.

2.5.3.5. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA MODALIDADE DE AVENÇA E TAREFA

483. Em 2012, vigoravam 73 contratos de prestação de serviços (em regime de avença e/ou tarefa²²⁶) tendo por objeto, fundamentalmente, o exercício de funções docentes, através da lecionação de unidades curriculares de cursos de licenciatura, mestrado e de especialização tecnológica²²⁷ (CET), bem como o desempenho, por pessoal não docente, de funções de natureza administrativa em diversos serviços da Escola.

A) Contratação de pessoal docente

484. Entre 2009 e 2013 a ESHTE recorreu à contratação de 57 docentes em regime de prestação de serviços, na modalidade de tarefa, contratados por ajuste direto (al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP), (cfr. **Mapa XXVIII** do Anexo 6.7), verificando-se que 42 asseguraram a docência de CET e 15 asseguraram unidades curriculares de cursos de licenciatura (3) e mestrados (12).

485. De acordo com informação prestada pelo atual administrador da ESHTE:

«[A] partir do ano letivo 2013/2014 (...) e após ter conhecimento do parecer jurídico do MCTES sobre a matéria deixou de recorrer a esta modalidade para contratar pessoal docente, tendo celebrado contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo com todos os novos docentes (...).»

486. As contratações foram precedidas de informação produzida pelo responsável da unidade curricular a lecionar, onde este indicava o docente a contratar sendo, *a posteriori*, elaborado pela ex-administradora um documento designado «*instrução do pedido de parecer prévio vinculativo*», no qual eram identificadas as disciplinas a lecionar, o número de horas lecionadas, o procedimento pré-contratual, os normativos legais aplicáveis e a remuneração a pagar, resultando da conjugação dos documentos produzidos, que as contratações tiveram origem no facto de inexistirem na Escola docentes que pudessem assegurar a lecionação das unidades curriculares objeto das contratações em análise.

²²⁵ Diploma que regula a matéria relativa à competência para a autorização para acumulação de funções do pessoal dos estabelecimentos de ensino superior público tutelados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com outras funções públicas ou privadas e que prevê, no caso vertente, que «*A autorização para acumulação de funções do pessoal dos estabelecimentos de ensino superior público tutelados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com outras funções públicas ou privadas (...) depende de despacho de autorização (...) do diretor ou presidente do conselho diretivo de estabelecimento de ensino superior não integrado (...)*».

²²⁶ A qualificação dos contratos como sendo de avença ou de tarefa, não resulta do *nomen juris* atribuído aos mesmos mas, outrossim, do clausulado dos mesmos ou, na sua falta, na verificação das funções desempenhadas, regra aplicada mesmo nas situações em que inexistente contrato escrito.

²²⁷ Regulados pelo DL n.º 88/2006, de 23 de maio.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

487. A remuneração deste pessoal foi fixada em reunião do CG, de 24 de novembro de 2009²²⁸, tendo sido aprovado, por unanimidade, que «(...) as horas dadas aos CET's serão pagas a 37€, as Licenciaturas a 50€ e aos Mestrados a 70€ (...)».

488. Em 3 de outubro de 2011 (Despacho n.º 167/PRES/ESHTE/2011), o Presidente procedeu à alteração daqueles valores, tendo determinado que:

- «1. A atividade docente desenvolvida nos cursos de especialização tecnológica em regime de prestação de serviços no ano letivo de 2011/2012 será remunerada a €27,00 (...) a hora (sendo €25,00 remuneração base + €2,00 a título de ajuda às deslocações).
2. As atividades docentes desenvolvidas noutros ciclos de estudo e no mesmo regime (...) serão objeto de uma redução (...) de 11,5% hora (...)»

489. Questionados os serviços sobre a fundamentação legal para as contratações em regime de prestação de serviços de pessoal docente, o atual administrador esclareceu que:

- «O recurso a estas modalidades de contratação teve (...) como objetivo o cumprimento do contrato de confiança assinado com o senhor Ministro do MCTES, nomeadamente no que respeita à abertura dos Cursos de Especialização Tecnológica (...).
- [E]mbora se reconheça que a atividade de docência é (...) uma atividade laboral subordinada (...) conforme se encontra previsto no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 88/2006 (...) admite-se a contratação de pessoal através destas modalidades, uma vez que é realizada por períodos muito limitados de tempo (...)».

490. Aduz, ainda, que:

- «[A] ESHTE, pela especificidade singular do seu ensino, considera que a diferença e qualidade dos cursos lecionados na instituição residem na experiência transmitida por um conjunto de docentes altamente especializados e uma sólida (...) experiência profissional (...) cuja atividade principal não se coaduna com o estabelecimento de uma relação jurídica de emprego público.»

491. Conclui que, por se tratar de individualidades a trabalhar em cadeias hoteleiras e empresas de renome no sector «a atividade por eles desenvolvida (...) é incompatível com o regime de contratação previsto no estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (...). Desta forma, cria-se uma relação entre o ensino politécnico e o mercado de trabalho, que origina o aumento da qualidade/motivação dos futuros profissionais do ramo (...)».

492. Ora, «Tratando-se de aulas muito pontuais, e não configurando qualquer regularidade (...) não se afigura razoável que se recorra à figura do contrato de trabalho em funções públicas, sob pena de se estarem a comprometer meios financeiros desnecessários (...)».

493. A celebração de contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e avença, de acordo com o regime constante da al. a) do n.º 2 do art.º 35.º da LVCR, apenas pode ocorrer quando se trate da execução de trabalho não subordinado (*vd.* n.º 3 do mesmo artigo) e em que exista inconveniência no recurso a qualquer outra modalidade de relação jurídica de emprego público.

²²⁸ Ata n.º 4.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

494. Atenta a natureza da atividade desenvolvida por aquele pessoal (docência), a mesma não cumpre os requisitos mencionados no ponto anterior, pelo que deveriam ter sido constituídas adequadas relações de emprego público, por recurso à figura prevista no art.º 8.º do ECDESP (pessoal especialmente contratado), cujas funções são exercidas em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo (arts. 12.º a 12.º-C).

495. Por outro lado, no regime de vinculação²²⁹ dos docentes do ensino superior politécnico, (arts. 9.º-A a 12.º-C do ECDESP), não se prevê a possibilidade de serem criados vínculos contratuais regulados por contratos de prestação de serviços (avença/tarefas), mas somente por contratos de trabalho em funções públicas (por tempo indeterminado ou a termo certo), regidos nos termos constantes da Lei n.º 59/2008²³⁰, de 11 de setembro e da LVCR.

496. Quanto aos CET, o n.º 1 do art.º 46.º do DL n.º 88/2006²³¹, de 23 de maio, determina que a ministração daqueles cursos é assegurada por pessoal docente do estabelecimento de ensino, estatuidando o n.º 2 do mencionado artigo que os contratos que vierem a ser celebrados, nos termos explanados no ponto anterior, devem corresponder a períodos de tempo limitados ou pontuais o que, nos casos objeto de análise, não se verificou uma vez que a atividade desenvolvida correspondeu a períodos completos de atividade letiva não merecendo, assim, acolhimento a argumentação aduzida pelo administrador.

497. Com efeito, de acordo com o regime constante do n.º 3 do art.º 35.º²³² da LVCR, só se considera como trabalho não subordinado aquele que é prestado com autonomia, não se encontra sujeito aos poderes de autoridade e direção do contratante e não está sujeito ao cumprimento de horário de trabalho.

498. Nos casos em apreço, não obstante a relação jurídico-laboral estabelecida ter sido enquadrada no âmbito da celebração de contratos de prestação de serviços²³³, resulta da atividade desenvolvida²³⁴, o seu carácter subordinado, como sejam:

- A fixação pela ESHTE do valor hora a remunerar;
- O estabelecimento do número de horas a lecionar, nos mesmos termos dos docentes da ESHTE;
- O facto do local da prestação do trabalho ser nas instalações da ESHTE;
- A sujeição aos poderes de autoridade e direção da ESHTE²³⁵.

499. Nestes termos e atento o facto de se verificarem os pressupostos elencados no parágrafo anterior, conclui-se pela ilegalidade dos contratos em apreço, por violação dos requisitos contantes da al. a) do n.º 2 e n.º 3 do art.º 35.º da LVCR.

²²⁹ «A vinculação representa as diversas espécies de relações jurídicas que a Administração Pública pode estabelecer com trabalhadores e demais indivíduos com vista ao exercício de funções públicas perspetivadas organicamente (...)» reportando-se o regime de vinculação «(...) a todos aqueles que exerçam funções de qualquer tipo ao serviço de órgãos e serviços que integram a administração Pública (...)» (Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar in «Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública», 2ª edição, pág. 8).

²³⁰ Diploma que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP), em vigor à data da prática dos factos, revogada pela Lei n.º 35/2014 (LGTFP).

²³¹ Diploma que regula os cursos de especialização tecnológica.

²³² Com a alteração introduzida pelo art.º 18.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010).

²³³ Cujas prestação consubstancia uma atividade que o contraente organiza e dirige e não um resultado (cfr. art.º 1154.º do Código Civil).

²³⁴ Sobre a matéria veja-se, entre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17 de fevereiro de 1994, com o n.º 003820.

²³⁵ Para que tal se verifique, basta que exista a possibilidade do empregador (ESHTE) poder dar, de algum modo, ordens, ainda que tal ocorra somente no que respeita à execução da atividade desenvolvida – neste sentido veja-se o Acórdão do STJ de 5/5/1998 (Proc. n.º 99S030).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

B) Contratação de pessoal não docente

500. Entre 2009 e 2012, a ESHTE recorreu à contratação de trabalhadores que, com carácter de regularidade, desenvolveram a sua atividade na instituição tendo sido reduzidos a escrito²³⁶, a partir de 2011, 16 contratos de avença, ao abrigo do n.º 7 do art.º 35.º da LVCR (cfr. **Mapa XXIX** do Anexo 6.7).

501. A partir de 2013, cessaram todas as contratações relativas à prestação de trabalho no presente regime, verificando-se que em cinco situações a relação laboral cessou definitivamente, em cinco foram celebrados contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado²³⁷ e nas restantes seis, que correspondem a efetivos contratos de prestação de serviços, os mesmos foram renovados até 31 de dezembro de 2013.

502. Da análise das relações jurídico-laborais existentes em 9 situações identificadas na tabela seguinte, atenta a natureza das funções exercidas, os elementos constantes dos introitos e clausulados dos contratos e a fundamentação apresentada no «pedido de parecer prévio vinculativo» elaborado pela ex-administradora, revelam que as funções desempenhadas correspondem à prestação de trabalho subordinado.

Tabela 20 – Contratos de prestação de serviços com subordinação jurídica

| Posição | Objeto |
|---------|--|
| 1 | Serviços de apoio no Departamento de Comidas e Bebidas da ESHTE, através do apoio ao nível das aulas práticas inseridas na área científica das Técnicas de Hotelaria e Restauração. |
| 2 | Serviços administrativos na Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros da ESHTE, nomeadamente para prestar serviços de atualização de inventário, localizar bens inventariáveis e etiquetagem dos mesmos, bem como para realizar tarefas de arquivo e documentação. |
| 3 | Serviços de natureza técnica na Biblioteca, nomeadamente, higienização, registo manual, tratamento documental e catalogação retrospectiva no SGBD Horizon de documentação vária, nomeadamente do espólio Pisany Burnay e apoio técnico nas atividades e eventos a desenvolver neste serviço. |
| 4 | Serviços de natureza técnica na Divisão de Recursos Humanos, nomeadamente na recolha, preparação e tratamento de dados referentes aos ficheiros de cadastro de pessoal docente e não docente, bem como o arquivo dos processos individuais. |
| 5 | Prestação de serviços no departamento de comidas e bebidas (aulas práticas), através do apoio ao nível das aulas práticas inseridas na área científica das Técnicas de Hotelaria e Restauração. |
| 6 | Gabinete de Estágios e Relações Internacionais, nomeadamente, análise dos processos de estágio dos CET de restauração, gastronomia e artes culinárias, técnicas de receção e alojamento hoteleiro e animação de turismo de natureza e aventura, colocação de alunos, análise dos processos de estágio, colocação de alunos nas entidades de estágio, supervisão ocasional de estágios e realização de arquivo do gabinete. |
| 7 | Serviços administrativos no Gabinete de Informática, nomeadamente, através da configuração e manutenção dos equipamentos ativos da rede informática, manutenção da documentação relativa à configuração dos equipamentos ativos, inventário do parque informático da ESHTE e manutenção do equipamento informático. |
| 8 | Prestação de serviços no Centro de Recursos Educativos/Biblioteca, nomeadamente, promoção das literacias da informação tecnológica e digital, programação e promoção de atividades culturais, realização de eventos e exposições. |
| 9 | Prestação de serviços na Divisão de Serviços Académicos, nomeadamente, a preparação e manutenção do arquivo de alunos, dos processos dos alunos e do arquivo de pautas. |

²³⁶ Dos contratos analisados relativos ao período decorrente entre 2009 e 2011, com uma única exceção, os montantes pagos não atingiram o limiar constante da al. a) do n.º 1 do art.º 95.º do CCP (10.000€), montante a partir do qual é obrigatória a celebração de contrato escrito.

²³⁷ Precedidos do correspondente procedimento concursal tendo-se constatado, igualmente, o cumprimento do regime constante do art.º 9.º da LVCR, com a reação imposta pelo art.º 37.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE/2012).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

503. Com efeito, as atividades desenvolvidas reconduzem-se ao exercício de funções de carácter administrativo de secretariado, de relações internacionais, de apoio ao funcionamento da biblioteca e de apoio na implementação e utilização do sistema informático, funções desempenhadas, designadamente, na Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros, de Recursos Humanos e Serviços Académicos e Informática.

504. Assim, para além dos contratados integrarem serviços da Escola, as atividades previstas no objeto contratual são, em regra, tarefas que, pela sua própria natureza, não são suscetíveis de ser desenvolvidas com autonomia, consubstanciando a realização de trabalho subordinado.

505. Ou seja, a natureza da prestação prende-se com uma atividade que o contratante organiza e dirige, e não com um resultado²³⁸ em que os meios necessários para cumprir o objeto do contrato são de livre escolha e organização do contratado.

506. Acresce que, nos termos do disposto no art.º 12.º do Código do Trabalho, presume-se a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que presta uma atividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verificarem algumas das seguintes características:

«A atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado;

Os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade;

O prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma;

Seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma.»

507. De notar, em reforço do que atrás ficou dito, que a ESHTE procedeu em 2013 à celebração de contratos de trabalho por tempo indeterminado com os prestadores constantes da **Tabela 20**, com os números de ordem 2, 3, 8 e 9, que detinham anteriormente o vínculo de prestador de serviços e cujos objetos são idênticos.

508. Não é, assim, aceitável a justificação prestada pelo administrador, no sentido de que:

«Se atentarmos ao objeto desses contratos verifica-se que se encontram preenchidos os requisitos enunciados no art.º 35.º da LVCR, nomeadamente no que respeita à execução de trabalho não subordinado, pois as tarefas para as quais estes prestadores de serviços foram contratados não implicam subordinação jurídica à ESHTE, a qual não tem o poder de conformar o seu trabalho através de ordens, diretivas e instruções, nem lhes faculta os meios, a forma, o modo e o tempo da execução das tarefas, nem disciplina e vigia o seu acatamento (...).»

509. Aliás, na mesma resposta o administrador reconhece a carência de pessoal, quando afirma que:

«1) A dotação de pessoal não docente para a ESHTE foi fixada pelo Despacho n.º 6033/2005, do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (...);

2) A dotação de pessoal não docente ainda não foi atualizada desde essa data;

3) Posteriormente foram aprovados cinco Cursos de Especialização Tecnológica (...);

²³⁸ Art.º 1154.º do Código Civil que define contrato de prestação de serviços como aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- 4) Concomitantemente, os 5 cursos de Licenciatura passaram a funcionar em regime noturno;
(...).
- 8) Foi acordado celebrar os contratos de avença, com fundamento na inexistência, no mapa de pessoal não docente da ESHTE, de profissionais com as qualificações adequadas ao exercício das funções objeto dos contratos (...).

510. Concluindo que:

«[N]ão dispondo a ESHTE de trabalhadores não docentes que pudessem ser destacados para o efeito, nem se justificando o recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público (...) a Escola decidiu proceder à contratação de pessoas singulares em regime de prestação de serviços, na modalidade de avença.»

511. Atento o exposto e como já referido no parágrafo 493, o regime previsto no n.º 3 do art.º 35.º da LVCR (diploma em vigor à data), só admitia a possibilidade de serem celebrados contratos de prestação de serviços (avença e/ou tarefa), quando se trate da prestação de trabalho não subordinado, prestado de forma autónoma, não sujeito à disciplina e à direção da entidade contratante e que não obrigue ao cumprimento de horário de trabalho.

512. Não se enquadrando as contratações efetuadas (pessoal docente e não docente), no âmbito das previsões constantes da al. a) do n.º 2 e n.ºs 3 e 7 do art.º 35.²³⁹ da LVCR, são as mesmas ilegais.

513. **Em sede de contraditório** a ESHTE esclarece que *«(...) no tocante à celebração de contratos de prestação de serviços (avencas e tarefas), a ESHTE introduziu na sua atuação as recomendações constantes do relatório da IGEC, fazendo cessar os contratos de avença que consubstanciam trabalho subordinado e não recorrendo, posteriormente, à celebração de contratos de prestação de serviços para situações que envolvem subordinação hierárquica e desempenho de atividades normais da Escola».*

514. Relativamente à contratação de pessoal docente refere que *«ao nível da contratação de docentes, a ESHTE possui em vigor praticamente um único procedimento para os colaboradores que não são do quadro da Escola (...) [procedendo] (...) à celebração de contrato específico, de acordo com as normas legais existentes e com a duração estabelecida em função do número de horas de docência definida pelo Conselho Técnico-científico em matéria de distribuição de serviço docente e mediante parecer técnico dos coordenadores das áreas científicas da Escola. A outra alternativa, utilizada de uma forma praticamente residual, consubstancia o recurso a figura do protocolo previsto por lei, nos casos de colaboração técnica especializada necessária para a docência de disciplinas que envolvem sobretudo a necessidade da habilitação de uma forte componente de prática profissional».*

515. O ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira, remete para os comentários vertidos no ponto 2.5.3.3 do presente documento (cfr. parágrafos 477 a 479), mais afirmando que *«(...) se tratava de prática reiterada, já existente e persistente (...) que a Escola dependia, pelos erros de integração no MEC, de professores contratados, donde, era lógico que a lei tivesse solução para não perder os professores, os alunos e que permitisse a manutenção dos cursos (...) que quem tinha competência técnica avalizava juridicamente a decisão de gestão (...) [pelo que] (...) o*

²³⁹ Com a alteração introduzida pelo art.º 18.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Requerente não tem qualquer culpa nem agiu com negligência, pelo que é insuscetível de ser responsabilizado».

516. O ex-vice-presidente, João Esteves Nunes Leitão, sobre a matéria, nada alegou, tendo a ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos, afirmado que, relativamente ao presente ponto (despesas com pessoal) *«(...) a ESHTE e o ex-Presidente estarão a elaborar as suas defesas, nada mais tenho a acrescentar».*

517. Da resposta apresentada pela Escola e pelos documentos probatórios remetidos, verifica-se que, na sequência das dúvidas apresentadas pela equipa de auditoria, a ESHTE alterou os procedimentos sobre a matéria em análise

518. Com o procedimento adotado pela ESHTE não foi acautelado o rigoroso cumprimento da legislação em vigor sobre a matéria (arts. 8.º e seguintes do ECDESP e al. a) do n.º 2 e n.ºs 3 e 7 do art.º 35.º da LVCR), o que resultou na autorização de despesas e pagamentos ilegais, entre 2009 e 2013, no montante de global de 973 376,58€, incorrendo o ex-Presidente²⁴⁰, Fernando João de Matos Moreira, responsável por aquelas autorizações naquele período, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. No entanto, verifica-se que:

- a) Não ficou demonstrado que, com a prática instituída, tenha existido efetiva lesão do interesse público ou prejuízo para o erário público;
- b) A LOPTC permite a relevação de responsabilidades financeiras passíveis de multa, com os fundamentos previstos no n.º 8 do art.º 65.º deste diploma, desde que:
 - A infração apenas possa ser imputada a título de negligência²⁴¹ (al. a);
 - Inexista recomendação do TC ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade do procedimento adotado;
 - Tenha sido a primeira vez que o responsável foi censurado pelo TC ou por órgãos de controlo interno pela prática destes procedimentos.

519. Por outro lado, uma análise sumária do grau culpa dos responsáveis pela autorização das despesas e pagamentos, leva a concluir que não existem factos circunstanciais que indiciem um propósito deliberado de contornar as regras relativas à contratação em regime de prestação de serviços, no sentido de que a mesma se possa identificar com uma conduta dolosa verificando-se que, pelo contrário, a factualidade relevante apurada indica que esta foi uma solução assumida de boa-fé, no intuito de acautelar o regular funcionamento de cursos e promover a diversidade da oferta formativa existente na ESHTE.

520. Nestes termos, justifica-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por estarem reunidos os pressupostos constantes do n.º 8 do art.º 65.º²⁴² da LOPTC

²⁴⁰ No caso do pessoal docente e não docente, a decisão da sua contratação resulta de despachos avulsos do presidente, não tendo as mesmas sido sujeitas a deliberação do CG.

²⁴¹ Como se refere na sentença do TC n.º 7/2013, de 3 de janeiro, disponível em www.tcontas.pt, a "(...)responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infração, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento."

²⁴² Com a redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.5.3.6. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO E/OU EM DIAS DE DESCANSO SEMANAL

521. No ano de 2012, a ESHTE efetuou pagamentos a título de prestação de trabalho extraordinário, no valor de 29 937,26€, conforme se apresenta na **Tabela 21** seguinte:

Tabela 21 – Trabalho extraordinário processado e pago em 2012

| Categoria | N.º de Trabalhadores | Unidade: Euro |
|------------------------|----------------------|-------------------------|
| | | Trabalho Extraordinário |
| Assistente Operacional | 1 | 414,50 |
| Assistente Técnico | 10 | 8.694,66 |
| Chefe de Divisão | 3 | 5.610,43 |
| Motorista | 1 | 3.098,68 |
| Técnico Superior | 10 | 12.118,99 |
| Total Geral | 25 | 29.937,26 |

522. Em 2 de janeiro de 2012, o ex-Presidente autorizou, genericamente, a prestação de trabalho extraordinário pelos trabalhadores da ESHTE, nos termos do disposto nos arts. 158.º a 165.º e art.º 212.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) - Anexo I ²⁴³, aplicável à data dos factos, com base na informação n.º 30/ADM/12 de janeiro, elaborada pela ex-administradora e com os seguintes fundamentos:

«1 - Os serviços prestados pelos trabalhadores da ESHTE decorrem muitas vezes, fora dos horários normais de trabalho:

2 - Durante a semana, os serviços prolongam o seu horário de trabalho para além das 18h, e encontram-se a funcionar aos sábados.

3 - (...).

4 - Os cursos ministrados em horário laboral (...) que se iniciaram no ano letivo de 2007/2008, implicaram, de uma forma transversal, um acréscimo de trabalho significativo aos serviços, impedindo inclusivamente vários trabalhadores de gozarem o período de férias que se encontra legalmente reconhecido.

5- Por outro lado, também as pós-graduações que se iniciaram nesse mesmo ano letivo, bem como a lecionação do Curso de Doutoramento em parceria com o IGOT, tornaram a ESHTE numa instituição que funciona de 2.ª a Sábado, das 8h às 24h.

6- As Chefes de Divisão, os Coordenadores dos vários núcleos, gabinetes e unidades da Escola, em geral, todos os que têm de alguma forma responsabilidades de chefia, preocupam-se com este crescimento exponencial, o qual não foi proporcional ao crescimento dos meios humanos.»

523. Face à autonomia das instituições do ensino superior e ao específico regime de gestão de pessoal foi, ainda, na mesma informação, autorizada a prestação de trabalho extraordinário para além dos limites fixados no n.º 1 do art.º 161.º do RCTFP, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do mesmo artigo.

524. Na mesma data foi autorizada, genericamente, pelo ex-Presidente (Informação de serviço n.º 31/ADM/12, de 2 de janeiro), ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 212.º e n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, a realização de trabalho extraordinário em dias de descanso semanal, obrigatório ou complementar e em dia feriado aos chefes de divisão dos Serviços Académicos, Financeiros e Recursos Humanos e à ex-administradora, com os seguintes fundamentos:

²⁴³ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, entretanto revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, devendo esta referência considerar-se, doravante, nas menções a este diploma.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

«1 - As chefes de divisão dos Serviços Académicos, Financeiros e Recursos Humanos, bem como a signatária, desempenham as suas funções em regime de isenção de horário de trabalho.

2- Esta isenção não implica qualquer tipo de suplemento remuneratório por se tratar de cargos dirigentes.

3 – Estes dirigentes, tendo em atenção o excesso de trabalho, prolongam o seu horário, todos os dias da semana, sem qualquer tipo de contrapartida financeira.

4 – No entanto, e tendo em atenção que o n.º 5 do art.º 140.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro prevê uma exceção ao direito de qualquer trabalhador ter dias de descanso semanal, obrigando os titulares a estarem sempre disponíveis, inclusive nos dias de descanso semanal obrigatório, importa, pelo menos, ver estes dirigentes ressarcidos financeiramente pelo trabalho efetuado nesses dias.»

525. Atendendo ao facto das duas informações incidirem sobre duas realidades distintas (prestação de trabalho extraordinário por trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas e por pessoal dirigente), nos pontos seguintes tratar-se-ão, separadamente, as duas situações.

A) Pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas

526. A realização de trabalho extraordinário apenas deve ocorrer para fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho, em que não se justifique a admissão de um trabalhador (n.º 1 do art.º 160.º do RCTFP), pelo que a autorização para a sua realização se deve concretizar apenas em circunstâncias excecionais, temporalmente delimitadas e devidamente fundamentadas, sendo que, de acordo com o previsto no n.º 5 do art.º 212.º do RCTFP, o pagamento de trabalho extraordinário apenas é exigível quando aquele tenha sido «(...) *prévia e expressamente determinado* (...)» o que, *in casu*, não se verificou.

527. Tendo a fundamentação utilizada nos despachos mencionados ficado por um mero enunciado de generalidades, não se encontram verificados os pressupostos legais para a sua realização.

528. Por outro lado, não obstante se ter verificado que o trabalho extraordinário foi efetivamente prestado, que os trabalhadores procederam ao registo mecanográfico das presenças nos dias em que o mesmo foi realizado e que as percentagens aplicáveis aos períodos em que o trabalho foi executado estavam conformes com as legalmente previstas (cfr. als. a) e b) do n.º 1 do art.º 212.º²⁴⁴ do RCTFP), constatou-se que nem sempre foi observado o registo de trabalho extraordinário em mapa modelo de suporte aprovado pelo membro responsável pela área da administração pública, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 a 4 do art.º 165.º do RCTFP, no art.º 113.º do Regulamento do RCTFP (anexo II) e no n.º 1 da Portaria n.º 609/2009²⁴⁵, de 5 de junho, designadamente, quanto ao fundamento para a realização do mesmo, à indicação do número de horas prestadas em meses anteriores, à indicação dos períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador e às importâncias a pagar.

²⁴⁴ Com a alteração da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro (LOE/2013).

²⁴⁵ Diploma que aprova o modelo de registo de trabalho extraordinário e os elementos que deve conter, previsto no n.º 2 do art.º 113.º do Regulamento.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

B) Pessoal dirigente

529. Relativamente ao pagamento de trabalho extraordinário em dia de descanso semanal ou complementar e em dia feriado a pessoal dirigente, o gabinete jurídico da Escola, em parecer²⁴⁶ datado de 16 de fevereiro de 2011, na sequência de solicitação formulada pela ex-administradora, informou que:

«C1 - O pessoal dirigente está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho.

C2 – Porém, a isenção não prejudica o direito aos dias de descanso semanal obrigatório, aos feriados obrigatórios e aos dias e meios-dias de descanso complementar, nem ao descanso diário.

C3 – Recorrendo ao chamado argumento a contrário senso, podemos concluir que o trabalho extraordinário prestado pelo pessoal dirigente nos dias de descanso semanal obrigatório, nos feriados obrigatórios e nos dias e meios-dias de descanso complementar, bem como quando não for respeitado o período mínimo de descanso de onze horas seguidas entre dois períodos diários de trabalho consecutivos é remunerado, exceto quando esse trabalho seja realizado por motivo de força maior ou por ser indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves para o órgão ou serviço devido a acidentes ou a risco de acidente iminente.»

530. De acordo com o regime constante nos n.ºs 1 e 2 do art.º 139.º do RCTFP, gozam do regime de isenção de horário de trabalho, não só os titulares de cargos dirigentes, bem como outros trabalhadores, sendo que relativamente a estes últimos essa possibilidade tem de se encontrar prevista em lei ou regulada por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

531. A isenção de horário de trabalho, nos termos do n.º 1 do art.º 140.º do RCTFP, compreende:

- a) A não sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho;
- b) A possibilidade de alargamento da prestação a um determinado número de horas, por dia ou por semana;
- c) A observância dos períodos normais de trabalho acordados.

532. Os trabalhadores que se encontrem ao abrigo do disposto nas als. a) e b) supra, têm direito a perceber um suplemento remuneratório, nos termos que venham a ser fixados por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (cfr. n.º 1 do art.º 209.º do RCTFP). Nas situações em que o regime de isenção de horário constitui o regime normal de prestação do trabalho (caso dos detentores de cargos dirigentes), os mesmos já não têm direito àquele suplemento (n.º 2 do mencionado preceito legal).

533. Por outro lado, não prejudicando o regime de isenção de horário de trabalho o direito aos dias de descanso semanal e feriados e aos restantes dias de descanso, conforme resulta do n.º 5 do art. 140.º do RCTFP (invocado na informação produzida pela ex-administradora) tal regime é somente aplicável aos trabalhadores que não são titulares de cargos dirigentes.

²⁴⁶ O parecer em questão abordava, genericamente, a prestação de horas extraordinárias, quer pelo pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas, quer pelo pessoal dirigente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

534. Aos detentores de cargos dirigentes, é aplicável o regime constante do n.º 6, *ex vi*, n.º 5, *in fine*, do mencionado artigo, ou seja, nas situações em que exista a prestação de trabalho extraordinário, este grupo de pessoal terá direito a observar um período de descanso que lhe permita a recuperação entre dois períodos de trabalho diário consecutivos.

535. Aliás, neste sentido, veja-se o *site* “Ser Trabalhador na Administração Pública”, da responsabilidade da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), de onde consta que:

«[O]s trabalhadores que gozem de isenção de horário nas modalidades de não sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho e possibilidade de alargamento da prestação a um determinado número de horas, têm direito a um suplemento remuneratório, nos termos que venham a ser fixados por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, desde que o regime de isenção de horário não constitua o regime normal de prestação do trabalho da carreira em que o trabalhador esteja integrado ou do cargo de que seja titular (nestes casos, a isenção de horário terá sido considerada para a determinação das respetivas remunerações base).

Assim, não têm direito a suplemento remuneratório, designadamente, os trabalhadores titulares de cargos dirigentes e os chefes de equipas multidisciplinares.»

536. Encontrando-se afastada a possibilidade do pessoal dirigente ser compensado a título de prestação de trabalho extraordinário, entendido como o prestado fora do horário de trabalho (cfr. n.º 1 do art.º 158.º do RCTFP), o pagamento de trabalho extraordinário àquele pessoal constituiu a atribuição de suplemento remuneratório ilegal.

537. **No âmbito do contraditório** e quanto à autorização genérica para a realização de trabalho extraordinário, a ESHTE informa que *«(...) introduziu desde o final de 2013, os mecanismos tendentes a assegurar que cumpre, de forma integral, a legislação aplicável relativamente a incidência pessoal, autorização, controlo e pagamento de horas extraordinárias, em particular das disposições contidas no RCTFP (...) [e que] a partir do mês de outubro de 2013, diminuiu de forma considerável o recurso a esta modalidade de trabalho (...).»*

538. O ex-presidente, Fernando João de Matos Moreira, afirma nas suas alegações que *«(...) A bondade da fundamentação jurídica não era atacável pelo Requerente, razão pela, qual agiu convicto da legalidade das suas atuações, não sendo, portanto, merecedor de qualquer censura (...) [admitindo] (...) que existiam práticas instaladas, que não tinha conhecimento de serem ilegais, com as quais, não obstante não concordava, que tentou eliminar, com dificuldade e resistência, quer dos serviços, quer dos demais membros da academia (...) [mas que] (...) A sua intervenção decisiva, no sentido de ordenar a modificação também ocorreu, em casos que se apercebia de algo que fosse ostensivo, como as horas extraordinárias da ex-Administradora, que fez cessar assim que se apercebeu que existiam.»*

539. Face à linha de argumentação aduzida pelo ex-presidente da ESHTE, reiteram-se os considerandos já efetuados nos parágrafos 28 a 30.

540. Não tendo, na presente sede, sido apresentados factos que ponham em causa as conclusões antes efetuadas, conclui-se que:

- a) Tendo a prestação de trabalho extraordinário sido previamente autorizado de forma genérica e não se tendo procedido à identificação dos trabalhadores designados para a sua realização, não se encontram verificados os pressupostos legais para a sua realização, pelo



Rina Cruz

Tribunal de Contas

que foram violados, para além dos mencionados preceitos legais, o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incorrendo o ex-Presidente, Fernando Moreira, pela autorização das despesas e pagamentos ilegais, no ano de 2012 e no montante global de 24 326,83€, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC;

- b) Relativamente à atribuição de suplemento remuneratório pela prestação de trabalho extraordinário a três chefes de divisão foram violados, não só os invocados normativos legais, bem como o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incorrendo o ex-Presidente, Fernando Moreira, pela autorização de despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, no ano de 2012 e no montante global de 5 610,43€, em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos constantes da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente.

2.5.4. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / FORNECEDORES

Dívidas a fornecedores

541. A evolução dos montantes em dívida registados no Balanço pela ESHTE no período de 2011/2012 é evidenciada na **Tabela 22**:

Tabela 22 – Dívidas a terceiros de curto prazo

Unidade: Euro

| Dívidas a terceiros - Curto Prazo | | 2011 | | 2012 | | Var. 2011/2012 |
|-----------------------------------|----------------------------------|------------|------|-----------|------|-------------------|
| | | Valor | % | Valor | % | |
| 221 | Fornecedores, c/c | 165.889,17 | 69% | 10.246,01 | 15% | -93,82% |
| 2611 | Fornecedores de imobilizado, c/c | 19.869,37 | 8% | 0,00 | 0% | -100,00% |
| 24 | Estado e outros entes públicos | 56.060,98 | 23% | 58.925,56 | 85% | 5,11% |
| Total | | 241.819,52 | 100% | 69.171,57 | 100% | -71,40% |

Fonte: Balanço em 31/12/2012

542. Relativamente aos valores apresentados, importa destacar o seguinte:

- No período em análise as dívidas a terceiros tiveram uma evolução positiva tendo registado uma diminuição de 71,40%. Para tal contribuíram, essencialmente, as dívidas a fornecedores que passaram de 185 758,54€ em 2011 para 10 246,01€ em 2012.
- À data de 31 de Dezembro 2012, encontravam-se por pagar dívidas no montante total de 69 171,57€, das quais 85% respeitam ao “Estado e outros entes públicos”²⁴⁷ e 15% a “Fornecedores conta corrente” sendo a antiguidade dos saldos relevados inferiores a um ano;
- As dívidas a fornecedores conta corrente repartem-se por 15 entidades, todas elas com valores inferiores a 2 500,00€, tendo-se constatado que em 2013 todas as dívidas tinham sido liquidadas;
- A natureza da dívida apurada quanto aos maiores valores refere-se, essencialmente, a aquisição de matérias-primas e subsidiárias para as aulas práticas, pagamento de quotas a organismos internacionais, locação de material informático e assistência técnica a equipamentos.

²⁴⁷ Valor de IRS retido no decurso do mês de Dezembro de 2012, e cuja entrega era devida até 20 de Janeiro de 2013.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

543. Para efeitos de validação daqueles valores, procedeu-se à confirmação externa de 19 fornecedores/outras credores (cfr. **Mapa XXX** do Anexo 6.7), cujas transações ou saldos no final do ano eram mais significativos²⁴⁸, tendo sido apuradas divergências entre os montantes relevados por 7 fornecedores e os registos contabilísticos da ESHTE, conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 23 – Divergências nas dívidas a terceiros de curto prazo

| N.º CONTA | DESIGNAÇÃO | VALOR EM DÍVIDA | | DIVERGÊNCIA | Unidade: Euro NÃO CONCILIADO |
|-----------|---|------------------|-----------------|------------------|---------------------------------|
| | | FORNECEDOR | ESHTE | | |
| 2210004 | DIGITALIS - DISTRIBUIÇÃO E GEST. DE INFOR | 2.511,91 | 664,89 | 1.847,02 | 517,24 |
| 2210012 | NEOQUÍMICA - EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO | 4.644,66 | 0,00 | 4.644,66 | 567,09 |
| 2210016 | OPTIMUS TELECOMUNICAÇÕES, S.A. | 3.344,99 | 0,00 | 3.344,99 | 0,00 |
| 2210154 | INTERLIMPE - LIMPEZA MECANIZADAS | 2.629,00 | 0,00 | 2.629,00 | 0,00 |
| 2210163 | TURISMO DE PORTUGAL, LP. | 17.242,45 | 121,00 | 17.121,45 | 16.236,17 |
| 2210274 | SNN - SERVIÇOS DE GESTÃO APLICADA | 5.593,33 | 0,00 | 5.593,33 | 0,00 |
| 2210298 | GRENKE RETING, S.A. | 1.897,97 | 626,65 | 1.271,32 | 351,25 |
| | TOTAL | 37.864,31 | 1.412,54 | 36.451,77 | 17.671,75 |

544. Da análise dos resultados obtidos junto dos fornecedores constatou-se que, à data de 31 de dezembro de 2012, se encontravam por pagar dívidas no montante de 17 671,75€ sem que as mesmas estivessem relevadas na ESHTE, tendo sido faturados e pagos juros no valor de 225,30€ por atraso nos pagamentos. Incluem-se no **Mapa XXXI** do Anexo 6.7 os movimentos não conciliados por fornecedor.

545. Por fim, de salientar que no ano de 2012 a ESHTE publicitou na sua página da Internet a situação das dívidas a 30 de Junho de 2012, nos termos do n.º 5 do art.º 208.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

546. Sobre a matéria em apreço, a ESHTE informou que *«(...) No que diz respeito aos movimentos não conciliados, detetados pelos extratos obtidos através da circularização de fornecedores, informa-se que esses fornecedores já haviam sido incluídos na circularização efetuada pela ESHTE, quando do fecho de contas de 2012, conforme listagem elaborada pelo fiscal único em 08-02-2013 (...) [e que] (...) após conferência dos extratos enviados pelos fornecedores, foram detetadas algumas faturas que não tinham dado entrada da data devida, provavelmente por motivo de extravio. Relativamente a essas faturas (...) foram solicitadas 2.ªs vias, foi efetuado o registo contabilístico e o respetivo pagamento (...) [concluindo que] (...) Relativamente às restantes faturas, incluindo algumas das faturas indicadas pelo Turismo de Portugal, SA como estando em dívida, e nos casos em que não foi confirmada a prestação de serviços ou a entrega dos bens, foi solicitada a anulação ou emissão de notas de crédito (...).»*

547. Neste âmbito deve a ESHTE implementar procedimentos de reconciliação periódica das contas correntes de fornecedores.

Aquisição de bens e serviços

548. Na sequência da análise efetuada às aquisições de bens e serviços correntes e de capital, tendo por base um valor de despesa no montante de 545 439,24€ (cfr. **Mapa XXXII** do Anexo 6.7) verificou-se que a ESHTE recorreu essencialmente ao ajuste direto como procedimento de contratação pública, conforme se evidencia na Tabela seguinte:

Tabela 24 – Despesa paga por procedimento de contratação

| Unidade: Euro | |
|----------------------|-------------------------------|
| Tipo de Procedimento | Valor da Despesa paga com IVA |
| Ajuste direto | |

²⁴⁸ Foram obtidas 15 respostas, sendo 8 concordantes.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| Tipo de Procedimento | Valor da Despesa paga com IVA |
|--|-------------------------------|
| <i>alínea a) n.º 1 art.º 20.º do CCP</i> | 268.501,75 |
| <i>alínea b) n.º 1 art.º 27.º do CCP</i> | 11.580,40 |
| Ajuste direto simplificado | |
| <i>art.º 128.º do CCP</i> | 189.434,65 |
| Por negociação | |
| <i>art.º 80 n.º 4 do DL n.º 197/99</i> | 35.997,95 |
| Outro | |
| <i>Protocolos</i> | 39.924,48 |
| Total Geral | 545.439,24 |

549. Em resultado da análise da amostra selecionada cumpre evidenciar os seguintes aspetos referentes às aquisições de bens e serviços contratadas pela ESHTE.

A. Aspetos gerais

550. Constatou-se a ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisições de bens e serviços celebrados, incluindo o montante global de cada contrato, suas alterações, escalonamento e pagamentos efetuados.

551. Questionados os serviços, informaram que²⁴⁹:

«A ESHTE considera que o registo informático da informação relativa a contratos seria uma mais-valia, não só ao nível do controlo dos mesmos pela própria escola, como de preenchimento dos mapas exigidos nas Instruções n.º 1/2004 do Tribunal de Contas. Acontece, porém, que o sistema informático utilizado na área financeira ainda não se encontra parametrizado para fornecer esta informação de forma automática. No entanto, procuraremos encontrar uma solução alternativa, que permita efetuar este registo, e fornecer a informação relativa aos montantes globais, alterações, escalonamento e pagamentos efetuados.»

552. A este propósito, saliente-se a importância da existência de um sistema de informação atualizado relativo aos processos de aquisição de bens e serviços para efeitos de um efetivo acompanhamento e controlo dos contratos celebrados.

553. Também da análise dos documentos de despesa não resultou evidência do cumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA) o qual determina que:

Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.

554. Sobre o não cumprimento daquele dispositivo legal, os serviços informaram que²⁵⁰:

«Relativamente à numeração de compromissos, é de referir que o sistema informático utilizado (Primavera) está preparado para efetuar a numeração sequencial de compromissos, aquando do registo da requisição oficial (ROF). Existem no entanto situações em que não se registou a requisição oficial, nomeadamente nos casos de aquisição de matérias-primas (em que o processo não se encontra centralizado no departamento de aprovisionamento); ou nas comunicações, contratos de assistência a fotocopiadoras por n.º de cópia, despesas relacionadas com a SIBS, entre outras (relativamente às quais existe a impossibilidade de

²⁴⁹Resposta ao pedido de 9 de dezembro de 2013.

²⁵⁰Resposta ao pedido de 9 de dezembro de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

prever a quantidade e valor associados). Nestes casos, o sistema numera igualmente o compromisso, mas nestes casos efetua esta numeração aquando do registo da fatura. Assim, foram colocados no mapa os números de compromisso registados no sistema, sendo que a uns casos está associado o documento fatura (VFA) e a outros casos está associado o documento requisição oficial (ROF).

(...)

É também de referir que às faturas transitadas do ano anterior não foi possível associar o número de compromisso, uma vez que o sistema ainda não estava preparado para efetuar essa operação. No entanto, os compromissos foram devidamente registados aquando do processo de transição de saldos.»

555. Atento o teor das informações que antecedem, saliente-se contudo, que as ordens de compra, notas de encomenda ou documento equivalente deverão conter o número do compromisso válido e sequencial previsto na LCPA.

556. Relativamente às adjudicações por ajuste direto simplificado refira-se que não obstante a dispensa de quaisquer outras formalidades previstas no CCP nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 128.º, o cabimento de verba, a autorização da despesa e a emissão de requisição oficial que indique o número de compromisso são, também, necessários para cumprimento do disposto na LCPA.

557. Anote-se, ainda, que na generalidade dos procedimentos pré-contratuais por ajuste direto identificados na **Tabela 24** apenas foi endereçado convite a uma entidade, recomendando-se à ESHTE a utilização da faculdade prevista no n.º 1 do art.º 114 do CCP, solicitando-se a mais de uma entidade a apresentação de proposta, a fim de ser observado o princípio da concorrência.

B. Não publicação dos ajustes diretos no Portal dos Contratos Públicos, aquando da celebração dos mesmos

558. Nas situações a que se reporta o **Mapa XXXII** do Anexo 6.7 constatou-se que foram efetuadas adjudicações de bens e serviços, por ajuste direto, sem que a respetiva contratação fosse publicitada no portal dos contratos públicos ou em que a mesma ocorreu após a execução dos contratos, tendo sido, ainda, verificada a existência de pagamento de valores contratuais antes da publicação dos mesmos.

559. Os elementos essenciais relativos aos contratos analisados constam da **Tabela 25**:

Tabela 25 – Contratos celebrados por ajuste direto

| N.º | Fornecedor | Descrição | Procedimento de contratação | Valor global pago | Data do Início Contrato | Data da publicação | Data do primeiro pagamento | Data do último pagamento |
|---|--|--|-----------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|
| Ajustes diretos sem publicação | | | | | | | | |
| 1 | Aviludo - Ind. Comercio Produtos Alimentares, SA | Matérias-primas para as aulas práticas | art.º 128.º | 15.070,95 | 02-01-2012 | Sem publicação | 29-02-2012 | 28-09-2012 |
| 2 | Barraqueiro Alugueres | Visitas Estudo | art.º 128.º | 7.285,00 | 02-01-2012 | Sem publicação | 10-07-2012 | 18-12-2012 |
| 3 | C. Póvoa, Lda. | Matérias-primas para as aulas práticas | art.º 128.º | 7.335,41 | 02-01-2012 | Sem publicação | 11-05-2012 | 31-12-2012 |
| 4 | João Manuel da Silva Lucas | Matérias-primas para as aulas práticas | art.º 128.º | 10.613,41 | 02-02-2012 | Sem publicação | 13-04-2012 | 21-12-2012 |
| 5 | Neoquímica - Exportação e Importação, S.A. | Matérias-primas para as aulas práticas | art.º 128.º | 11.081,68 | 02-01-2012 | Sem publicação | 28-02-2012 | 2012-12-31 |
| 6 | Vodafone Telecel, Comunicações Pessoais, SA | Comunicações | art.º 128.º | 6.374,54 | 02-01-2012 | Sem publicação | 02-02-2012 | 31-12-2012 |
| Ajustes diretos com pagamentos antes da publicação | | | | | | | | |
| 7 | Associação Industrial Portuguesa | Participação na Feira | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 7.443,93 | 12-01-2012 | 18-01-2013 | 17-02-2012 | 17-02-2012 |
| 8 | Caixa Geral de Depósitos | Aluguer equipamento/comissões/anuidades/requisição | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 11.580,40 | 02-01-2012 | 16-01-2013 | 31-01-2012 | 2012-12-31 |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| N.º | Fornecedor | Descrição | Procedimento de contratação | Valor global pago | Data do Início Contrato | Data da publicitação | Data do primeiro pagamento | Data do último pagamento |
|--------------------|---|--|-----------------------------|-------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|
| | | cheques | | | | | | |
| 9 | Companhia de Seguros Fidelidade-Mundial, SA | Seguros | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 12.039,05 | 02-01-2012 | 16-01-2013 | 13-04-2012 | 2012-12-31 |
| 10 | Digitalis - Distrib. e Gest. de Informática, Lda | Suporte técnico aplicacional | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 21.733,78 | 27-02-2012 | 11-01-2013 | 13-04-2012 | 31-12-2012 |
| 11 | MOP - Multimédia Outdoors Portugal, Publicidade, SA | Campanha Publicidade | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 9.978,99 | 21-08-2012 | 16-01-2013 | 31-08-2012 | 2012-12-19 |
| 12 | OPTIMUS Telecomunicações, S.A. | Comunicações | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 20.711,21 | 02-01-2012 | 16-01-2013 | 10-02-2012 | 31-12-2012 |
| 13 | SNN - Serviços de Gestão Aplicada | Assistência técnica - ERP Primavera AP | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 14.464,80 | 02-02-2012 | 11-01-2013 | 23-08-2012 | 31-12-2012 |
| 14 | ADN-Atividades Desportivas Náuticas | Formação Canoagem | art.º 128.º | 8.100,00 | 03-01-2012 | 17-01-2013 | 30-10-2012 | 29-11-2012 |
| 15 | Desnível - Assoc. Desportos de Aventura | Eventos desportivos | art.º 128.º | 8.311,70 | 02-01-2012 | 17-01-2013 | 24-08-2012 | 31-12-2012 |
| TOTAL GERAL | | | | 184.235,48 | | | | |

560. Nos termos do n.º 1 do art.º 127.º do CCP «a celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto»²⁵¹ deveria ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, sendo tal publicitação condição de eficácia do contrato, nomeadamente quanto a pagamentos nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

561. Não tendo tal ocorrido os contratos identificados na **Tabela 25** são ineficazes, atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do mencionado preceito.

562. Relativamente a esta situação, os serviços informaram²⁵²:

«No que diz respeito à publicitação no Portal dos Contratos Públicos, e considerando que a plataforma de compras utilizada pela ESHTE efetua a exportação para o Portal dos procedimentos registados, entendia-se que esta exportação seria efetuada de forma automática.

Apenas no final do ano foi constatado que a informação não estava completa, tendo sido de imediato corrigidas as comunicações de contratos dos procedimentos lançados na plataforma.

Foram igualmente comunicados os procedimentos que não foram elaborados na plataforma, pela impossibilidade de previsão dos valores anuais despendidos (seguros, refeições, comunicações, despesas bancárias), relativamente aos quais só no final do ano são apurados os valores totais, e feita a respetiva comunicação.»

563. Constatou-se, ainda, nas aquisições identificadas com os n.ºs 1 a 6 e 14 a 15, que o montante total das propostas adjudicadas a cada um daqueles fornecedores é superior a 5 000,00€ (sem IVA), o que exigiria o recurso, não ao ajuste direto simplificado, previsto nos arts. 128.º e 129.º do CCP, mas sim ao ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º²⁵³.

C. Não recurso aos acordos quadro

564. A análise dos processos de aquisição de bens e serviços evidenciou ainda que, nas situações identificadas na **Tabela 26**, a ESHTE não recorreu à contratação centralizada de bens e serviços:

Tabela 26 – Aquisições efetuadas sem recurso a Acordos Quadro

²⁵¹ Estão excecionadas da publicitação da ficha no Portal dos Contratos Públicos as aquisições feitas ao abrigo do regime simplificado, ou seja, até ao valor de 5 000€ (cfr. o art.º 128.º, n.º 3, do CCP).

²⁵² Resposta ao pedido de 9 de dezembro de 2013.

²⁵³ Nos termos do disposto no art.º 114.º e seguintes do CCP.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

Unidade: Euro

| Fornecedor/Descrição | Descrição | Procedimento de contratação | Valor global pago | Data do Início Contrato | Data da publicação | Data do primeiro pagamento | Data do último pagamento | Data da entrada em vigor do Acordo Quadro |
|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Interlimpe - Limpeza Mecanizadas, Lda | Limpeza diárias das instalações | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 42.064,00 | 01-08-2009 | 02-09-2009 | 09-02-2012 | 31-12-2012 | 17-08-2010 |
| Pedro Ressurreição, Unipessoal, Lda | Refeições confeccionadas | alínea a) n.º 1 art.º 20.º | 15.575,00 | 02-01-2012 | 16-01-2013 | 2012-02-07 | 12-12-2012 | 28-07-2010 |
| Rosado & Guilherme, Lda | Produtos de Higiene | art.º 128.º | 12.110,63 | 02-01-2012 | Sem publicação | 28-02-2012 | 2012-12-19 | 17-08-2010 |
| Turismo de Portugal, I.P. | Refeições confeccionadas | art.º 128.º | 16.442,55 | 02-01-2012 | 16-01-2013 | 28-02-2012 | 31-12-2012 | 28-07-2010 |
| TOTAL GERAL | | | 86.192,18 | | | | | |

565. De acordo com o disposto no art.º 3.º conjugado com o n.º 4 do art.º 5.º do DL n.º 37/2007²⁵⁴, de 19 de fevereiro, a contratação centralizada de bens e serviços é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas²⁵⁵, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nas Portarias²⁵⁶ dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector, «salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada».

566. Sobre esta questão, os serviços da ESHTE informaram que²⁵⁷:

«Relativamente à contratação de bens e serviços através dos acordos quadro, era entendimento desta instituição, considerando o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, que a agregação de necessidades das várias instituições seria efetuada pela Unidade Ministerial de Compras (neste caso através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior).

No entanto, o único procedimento que foi despoletado pela UMC do Ministério foi o procedimento referente à contratação de uma Plataforma Eletrónica de Contratação Pública, no qual a ESHTE participou. Até à data não foi emitido nenhum despacho que definisse os bens e serviços que seriam objeto de agregação por parte da Unidade Ministerial de Compras à qual a ESHTE pertence.

Não obstante este entendimento, e considerando urgente a clarificação desta situação, a ESHTE está atualmente a envidar esforços no sentido de esclarecer junto da ANCP, quais os procedimentos a adotar para utilizar os acordos quadro como entidade compradora. Foi, igualmente, proporcionado a um dos colaboradores da área financeira uma formação específica sobre esta temática, estando neste momento a ser preparadas as previsões de aquisição de bens e serviços sujeitos a acordo quadro, bem como as peças do procedimento, de forma a implementar estes procedimentos a partir de Janeiro do próximo ano.»

567. Atendendo à vinculatividade do recurso aos mecanismos de aquisição centralizada de bens e serviços foi solicitado à ESHTE que no âmbito do contraditório, comprovasse quais as aquisições de bens móveis e serviços cujos procedimentos já estão a ser desenvolvidos através da EsPAP.

²⁵⁴ Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., e estabelece o Sistema Nacional de Compras Públicas. Nos termos do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, esta entidade foi extinta, por incorporação na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., (EsPAP) que lhe sucedeu em todos os direitos e obrigações.

²⁵⁵ Nos termos do n.º 2, do art.º 3.º integram o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos. Por seu lado, e de acordo com o n.º 3, do mesmo normativo, podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP.

²⁵⁶ Tratam-se, sucessivamente, das Portarias n.ºs 772/2008, de 6 de agosto, 420/2009, de 20 de abril, e 103/2011, de 14 de março.

²⁵⁷ Resposta ao pedido de 9 de dezembro de 2013.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

568. No âmbito do contraditório, a ESHTE informa que «(...) já se introduziram as medidas tendentes a reparar a falta de planeamento existente no passado em matéria das necessidades de bens alimentares para as aulas práticas. Atualmente, no início de cada semestre letivo, existe um processo de levantamento dos géneros necessários para as aulas, utilizando-se para o efeito uma ficha a preencher por cada docente, sendo posteriormente a informação integrada através de um programa informático específico (...) [e que] (...) o recurso à aquisição centralizada de bens e serviços de acordos-quadro celebrados pela ESPAP consiste numa prática já implementada pela ESHTE, desde fevereiro de 2014 (...) [mais informando que] (...) a ESHTE também já corrigiu outra falta mencionada no relatório preliminar do TC, procedendo, desde finais de 2013, a publicitação dos ajustes diretos no portal dos contratos públicos, como decorre do art.º 127. do CPP (...)».

569. No que respeita à ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisição de bens e serviços celebrados esclarece que «(...) interessa salientar que este assunto já se encontra em processo de resolução. Com efeito, a ESHTE, adjudicou, no corrente ano, a nova versão do Software ERP Primavera PUBLIC SECTOR, que inclui o módulo de Gestão de Contratos do ERP (...) o qual permite efetuar a gestão de contratos de compra, contratos de vendas e contratos técnicos (...). Durante o mês de novembro esta em curso o processo de migração de dados, formação e implementação pelo que em 2016, este constrangimento ficara resolvido (...)».

570. Em face do exposto, sublinham-se as diligências desenvolvidas no sentido de tentar corrigir as deficiências encontradas no presente âmbito, designadamente no que se refere à publicitação dos ajustes diretos no portal dos contratos públicos²⁵⁸, à planificação das aquisições de bens alimentares para as aulas práticas e à obtenção de um sistema de registo dos contratos de aquisição de bens e serviços.

2.5.5. ANÁLISE DAS SITUAÇÕES DE REPOSIÇÃO CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DA IGMCTES/IGEC

2.5.5.1 PAGAMENTO A TÍTULO DE COLABORAÇÃO ESPECIALIZADA

571. No âmbito da auditoria administrativa e financeira realizada à ESHTE em 2008 pela IGEC²⁵⁹ (então IGMCTES), foi identificado:

«[U]m pagamento de 12.000 euros à Funcionária n.º 005²⁶⁰, contabilizado na rubrica orçamental 01.02.07 "Colaboração Técnica Especializada", tendo por base a Informação de Serviço n.º 99/SAF/06, de 26/04/2006, a qual foi subscrita pela própria que, à data, era Responsável pelos Serviços Financeiros. O montante visou retribuir (...) "trabalhos especializados" realizados no âmbito do CA da ESHTE, sendo invocado como fundamento legal o disposto na al. c) do n.º 3 do Art.º 33.º do DL n.º 427/89, de 07/12. Refira-se que, sobre a citada Informação de Serviço n.º 99/SAF/06, foi aposta, com data de 26.04.2006, a expressão "Autorizo", não se evidenciando se esta autorização foi concedida pela Presidente do CD ou enquanto Presidente do CA (...)»

²⁵⁸ Cfr. anexo 4 remetido junto ao contraditório.

²⁵⁹ Relatório n.º 16/2008.

²⁶⁰ Trata-se da trabalhadora Cristina Maria Santos dos Santos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

572. De acordo com o relatório daquela inspeção, o pagamento em causa não seria devido porquanto:

- ◇ O art.º 33.º do DL n.º 427/89 refere-se a atos sujeitos a fiscalização, pelo que não se afigura correta a fundamentação legal aduzida;
- ◇ Não estão especificados na Informação de Serviço n.º 99/SAF/06, os trabalhos especializados realizados nos anos económicos de 2004, 2005 e 2006, no âmbito do CA, por forma a permitir uma possível destriça relativamente à prestação de horas extraordinárias e em dia de descanso semanal, realizadas pela funcionária n.º 005 nos citados anos (...)

573. Conclui o relatório²⁶¹ que, atenta a inexistência de base legal que fundamentasse aquele pagamento, deveria a trabalhadora repor os valores indevidamente percebidos, nos termos do art.º 36.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho.

574. Numa outra auditoria, realizada pela mesma inspeção ao exercício económico de 2010 (Relatório n.º 1/2012) e para efeitos de verificação do grau de acolhimento das recomendações resultantes da auditoria realizada em 2008, foi verificado que não se havia procedido à emissão da(s) respetiva(s) guia(s) de reposição, uma vez que era entendimento do CG que:

«[S]endo da competência do Tribunal de Contas aferir da legalidade e regularidade das alegadas infrações financeiras, e não concordando a ESHTE com a qualificação das mesmas feita pela IGMCTES, à luz da legislação aplicável, a ESHTE ficará a aguardar uma decisão daquele tribunal, que corrobore ou não o entendimento da IGMCTES, para em função do mesmo tomar uma decisão definitiva sobre o assunto²⁶² (...).»

575. Não tendo sido disponibilizados os documentos que suportaram o pagamento efetuado, foram solicitados ao atual administrador da ESHTE a informação n.º 99/SAF/09²⁶³, de 26 de abril, a autorização de pagamento e o documento comprovativo da transferência bancária efetuada. Por ofício da ESHTE, de 30 de maio de 2014, foram remetidos os documentos relativos à ordem de transferência de 12 000€, para o NIB associado à conta bancária da ex-administradora, a relação de documentos de despesa de 2006, onde se encontra evidenciado aquele movimento e o extrato bancário comprovativo do desconto daquele valor.

576. Aquele responsável esclareceu, ainda, que «os documentos relativos ao referido pagamento (Informação de Serviço n.º 99/SAF/09, de 26 de abril, autorização competente e correspondente pedido de autorização de pagamento) não se encontravam na pasta correspondente».

577. Nos termos do disposto no art.º 41.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, as guias de reposição são emitidas pelos serviços no prazo de 30 dias a contar da data do conhecimento oficial da obrigatoriedade da reposição, o que não ocorreu.

578. Acresce, que no âmbito da presente auditoria não foram apresentados os documentos probatórios que suportaram o pagamento de 12 000€ a título de colaboração técnica

²⁶¹ Cfr. Conclusões na pág. 57, ponto iii.

²⁶² Cfr. Documento denominado «Auditoria administrativa e financeira à ESHTE levada a efeito no ano de 2008 – aspetos relevantes, comentários e ações daí decorrentes», elaborado pelo então Presidente da ESHTE em 15 de dezembro de 2011 e que constitui o Anexo I ao Relatório n.º 1/2012 da IGEC.

²⁶³ Mencionada no Relatório da IGMCTES n.º 16/2008. Foi, também solicitada a esta Inspeção a remessa de cópia desta informação, tendo sido informado que após «buscas realizadas (...) não constam cópias dos papéis de trabalho agora solicitados (...)».



Rita Cruz

Tribunal de Contas

especializada²⁶⁴, nomeadamente, a informação especificando os eventuais trabalhos realizados. Por outro lado, apenas foi obtida prova documental de que a titular da conta para a qual foi efetuada a transferência bancária²⁶⁵ naquele valor foi a da ex-administradora Cristina Maria Santos dos Santos tratando-se, conseqüentemente, de uma situação de pagamento não documentado, por não ter sido observado o disposto nos artigos 22.º, 26.º e 29.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, bem como no n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

579. A situação acima identificada consubstancia a existência de pagamentos indevidos, os quais são suscetíveis de constituir responsabilidade financeira reintegratória. Com efeito, dispõe o n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC que «[c]onsideram-se pagamentos indevidos para efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».

580. Com efeito, esta situação, evidencia a existência de dano para o erário público pela ausência de contraprestação efetiva adveniente do pagamento a que deu origem pelo que este é ilegal e indevido pois não corresponde «(...) a obrigações jurídicas de carácter sinalagmático validamente constituídas e tuteladas pela Ordem Jurídica. Não configurando por isso contrapartidas idóneas, no âmbito das referidas relações jurídicas subjacentes aos pagamentos (...). Ou seja, da relação jurídica subjacente ao pagamento em causa não resulta «uma complexidade intra-obrigacional que» constitua «causa legítima do pagamento (...)» (cfr. Acórdão do TC n.º 2/2006 – 3.ª Secção).

581. **Em sede de contraditório**, as então presidente e vice-presidente do CD da ESHTE entre 2000 e 2009, respetivamente, Eunice Rute dos Santos Gonçalves e Rita Maria Carneiro Anselmo e a ex-administradora, Cristina Maria Santos dos Santos sustentam que a questão controvertida se encontra encerrada, atento o facto do Ministério Público (MP) junto deste Tribunal ter procedido ao arquivamento dos autos, tendo por fundamento a não realização do contraditório pessoal, bem como devido à **«(...) manifesta insuficiência factual do processo inspetivo (...)»**.

582. Contudo, não assiste razão às alegantes, atendendo a que apesar do despacho de arquivamento do MP ter tido por fundamento a preterição, por parte da IGEC, de uma formalidade essencial, ou seja, o exercício do direito do contraditório pessoal, que é invalidante de todo o processo. no entanto, atendendo a que se procedeu, no âmbito da presente auditoria ao contraditório pessoal, foi suprida a ausência daquela formalidade essencial.

583. Acresce que não foram juntos, nesta sede, documentos probatórios justificativos do pagamento efetuado pelo que, nestes termos, reitera-se o enquadramento efetuado, pelo que o pagamento ilegal e indevido no valor de 12 000€, relativo a “Colaboração Técnica Especializada”, no ano de 2006, é da responsabilidade dos ex-membros do Conselho Administrativo, Eunice Rute dos Santos Gonçalves e Rita Anselmo, por terem ordenado a transferência daquela verba para a conta bancária da ex-administradora Cristina dos Santos, sendo a situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

²⁶⁴ Conforme documento n.º 336 constante da relação de documentos de despesa de 2006, rubrica de classificação económica “010207 – “Colaboração Técnica Especializada”.

²⁶⁵ Designado “transferência de verba” no ofício n.º 1049, de 6 de junho de 2006, da ESHTE.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.5.5.2 PAGAMENTO DE DESPESAS ATRAVÉS DE FUNDO DE MANEIO E DE CARTÃO DE CRÉDITO

584. No Relatório de Auditoria n.º 1/2012 da IGEC, foi apurado o valor global de 6 732,22€, relativo a despesas pagas por fundo de maneiio do ano de 2010²⁶⁶ (5 540,12€) e por cartão de crédito²⁶⁷ dos anos de 2008 a 2011 (1 192,10€), insuficientemente fundamentadas, tendo sido recomendado por aquela Inspeção a sua reposição nos termos do disposto no art.º 36.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho.

585. A ESHTE apresentou justificação para as despesas pagas por fundo de maneiio e de cartão de crédito, respetivamente, no valor de 4 856,62€²⁶⁸ e de 1 192,10€, tendo apurado um valor a repor de apenas 901,27€²⁶⁹. Contudo, não obstante as justificações apresentadas, no âmbito do contraditório, estas não foram aceites pela IGEC, mantendo-se, no Relatório Final a recomendação para que a Escola procedesse à reposição do valor de 6 732,22€.

586. No que respeita ao valor a repor apurado pela ESHTE, a ex-administradora Cristina Santos, apresentou ao ex-Presidente, em 23 de setembro de 2013, um requerimento relativo à reposição daquele valor²⁷⁰, o qual foi despachado favoravelmente na mesma data, nos seguintes termos:

«Não tendo recebido, até à data, o relatório definitivo da auditoria realizada à ESHTE em 2011, existem situações que convém encerrar independentemente da receção do referido relatório.

(...).

Este encerramento implica a reposição de alguns valores.

Tendo em atenção que sou responsável por estes valores, solicito a devida autorização para os liquidar em duas prestações de montantes semelhantes, em novembro e dezembro de 2013.»

587. Contudo, verificou-se que até à data do vencimento das prestações em causa, nem aqueles valores haviam sido repostos pela ex-administradora, nem havia sido promovida, pelo CG, qualquer reposição relativa aos montantes apurados pela IGEC, nos termos do disposto no art.º 41.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, que estabelece um prazo de 30 dias a contar da data do conhecimento oficial da obrigatoriedade da reposição, para a emissão das guias de reposição.

588. Sintetizam-se nos parágrafos seguintes as situações identificadas nos documentos de suporte aos pagamentos realizados por fundo de maneiio e cartão de crédito:

i) Pagamentos por fundo de maneiio (2010)

589. A natureza das despesas pagas através do fundo de maneiio de 2010 (cfr. **Mapa XXXIII** do Anexo 6.7), que ascenderam a 3 767,11€ é a seguinte:

²⁶⁶ De despesas com refeições, deslocações não suportadas em boletins itinerários, táxis e estacionamento.

²⁶⁷ De despesas com refeições.

²⁶⁸ Apurando-se, assim, um valor a repor pela ESHTE de 683,50€ (5 540,12€-4 856,62€), a título de despesas pagas por fundo de maneiio.

²⁶⁹ Quer a título de despesas com refeições não justificadas no valor de 683,50€, quer a título de subsídios de refeição indevidamente abonados aos trabalhadores nos dias em que aquelas despesas pagas através de fundo de maneiio e de cartão de crédito, se traduziram em almoços no valor de 282,82€ (dos quais 217,77€ respeitam a despesas realizadas por fundo de maneiio e 64,05€ a despesas pagas através de cartão de crédito).

²⁷⁰ No mesmo requerimento, era igualmente solicitada a reposição do montante de 288,38€, valor recebido a mais em setembro de 2009, a título de vencimento.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Tabela 27 – Pagamentos por fundo de mancio (2010)

| Descrição | FM | |
|---|-------------------------|-------|
| | Valor | % |
| Despesas de representação / despesas com refeições | 3.078,18 | 81,7% |
| Deslocações de Funcionários em Táxis / Estacionamento de Viaturas | 688,93 | 18,3% |
| Total | 3.767,11 ²⁷¹ | 100% |

590. Como se observa, a despesa realizada através de FM, reporta-se a despesas de representação e/ou refeição, sem que nem a finalidade subjacente àquelas despesas, nuns casos, nem a sua fundamentação/justificação noutros, permitam estabelecer qualquernexo de causalidade entre as despesas realizadas e as atribuições da ESHTE devido à deficiente identificação em concreto dos eventos realizados e dos respetivos participantes, tendo em vista aferir casuisticamente do inerente interesse público que conduziu à sua realização.

591. Também nos dias em que ocorreram as despesas com os almoços/jantares, não se obteve evidência de que a ESHTE tivesse procedido à dedução do subsídio de refeição, nos termos do disposto no art.º 6.º do DL n.º 57-B/84²⁷², de 20 de fevereiro, que estipula que não é permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação.

592. No que se refere às despesas com deslocações de funcionários/estacionamento de viaturas, verificou-se que as mesmas não se encontravam suportadas em informações devidamente autorizadas, que evidenciassem o motivo da deslocação e/ou o local nem, quando aplicável, os respetivos boletins itinerários.

593. Constatou-se, ainda, a ausência de informações justificativas das despesas realizadas, devidamente autorizadas, bem como de evidência nos documentos pagos através de fundo de mancio do recebimento dos respetivos valores pelos trabalhadores que efetuaram a despesa.

594. Ora, não existindo justificação ou sendo esta insuficiente para aferir se os pagamentos efetuados correspondem a despesas legais e regulares, nos termos do disposto no art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, as mesmas não observam estes normativos legais designadamente quanto à sua conformidade legal e regularidade financeira.

ii) Pagamentos através de cartão de crédito (2008 a 2011)

595. Da análise dos documentos que suportam os pagamentos, no valor de 1 192,10€, efetuados por cartão de crédito emitido em nome do ex-vice-presidente João Leitão, associado a uma conta bancária da ESHTE (**Mapa XXXIV** do Anexo 6.7), e relativos a despesas com refeições, constatou-se que para além dos mesmos terem sido por si autorizados, não contêm qualquer fundamentação e/ou justificação relevante, ou seja, não incluem os motivos determinantes e específicos das decisões que suportaram a realização da despesa, uma vez que se reconduzem a meras referências genéricas, nem sempre identificando claramente o evento/ocasião em causa, que permitam concluir sobre o seu enquadramento na missão e atribuições da Escola.

²⁷¹ Este valor diverge do apurado pela IGEC por não terem sido considerados os seguintes montantes: 120€ relativo a acertos no âmbito de um protocolo celebrado com a Fundação Calouste Gulbenkian, que incluía o financiamento de uma ação de formação com uma ajuda de custo e 1 653,01€ relativos a *Coffee-break* para reuniões de órgãos da Escola.

²⁷² Diploma que estabelece o quantitativo e regime de subsídio de refeição a atribuir aos funcionários e agentes da administração central e local, bem como dos organismos de coordenação económica e demais institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

596. Por conseguinte, inexistindo justificação ou sendo esta insuficiente para aferir se os pagamentos efetuados correspondem a despesas legais e regulares, não foi observado o disposto no art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e no n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

597. Acresce que, também aqui, não foi evidenciado de que, por ocasião dos almoços, haja sido deduzido o subsídio de refeição pago, nos termos do respetivo regime, contido no DL n.º 57-B/84, de 20 de fevereiro (art.º 6.º).

598. Do exposto nos itens i) e ii) conclui-se que:

- a) Competia ao atual CG diligenciar pela emissão da(s) guia(s) de reposição, atento o disposto no n.º 1 do art.º 95.º do RJIES e do art.º 48.º dos Estatutos, enquanto órgão responsável pela gestão financeira da ESHTE, o que não se verificou.
- b) As despesas pagas através do Fundo de Maneio (2010) e do cartão de crédito (2010 e 2011) do ex-Vice-Presidente João Leitão assentam em fundamentação que se revela inexistente e/ou insuficiente por referência ao motivo pelo qual as despesas foram realizadas e pagas, em violação do disposto no art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
- c) Ainda que estas despesas fossem suscetíveis de ser enquadradas nas atribuições da ESHTE face ao descritivo que consta no verso das faturas ou das “justificações” apresentadas pela ex-administradora, a ausência de documentos de suporte que fundamentem a sua realização não permitem concluir pela conformidade legal dos pagamentos efetuados.

599. Sobre a matéria, o ex-vice-presidente João Esteves Nunes Leitão **alega** que competindo-lhe *«(...) o pelouro das Relações Públicas, parcerias e Relações Internacionais (...) o contacto com as comitativas, nomeadamente de outras Universidades, de entidades do Turismo estrangeiras, etc., era assegurado pelo Requerente (...) [sendo que] (...) essas refeições, em benefício do desenvolvimento da Escola, da sua projeção internacional, implicavam almoços (...) [entendendo que] (...) sendo os almoços promovidos no interesse e no âmbito das funções da Escola, com o conhecimento de todos e, ainda, com a sequente entrega do suporte documental que sempre lhe foi exigido, nunca tendo qualquer responsável, membro dos serviços, auditor externo ou outro questionado ou solicitado elementos adicionais, a sua atuação era perfeitamente legal (...)»*.

600. Cristina Maria Santos do Santos, ex-administradora, sobre a matéria responde que não lhe é possível identificar os valores em causa, nada mais acrescentando.

601. Não tendo aqueles responsáveis apresentado factos novos que ponham em causa as conclusões constantes do relatório da IGEC, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo que a autorização das despesas ilegais e dos pagamentos ilegais e indevidos relativos a despesas realizadas através do fundo de maneio, no valor de 3 767,11€, e do cartão de crédito no valor de 1 192,10€, são da responsabilidade da ex-administradora Cristina Santos e do ex-vice-Presidente João Leitão, respetivamente, suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, respetivamente.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.6. PARTICIPAÇÕES DA ESHTE EM ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO²⁷³

602. Por escritura pública lavrada em 18 de julho de 2008, foi constituída a associação “HMI Portugal – Hospitality Management Institute Portugal”, que teve como membros fundadores o Instituto de Turismo de Portugal, o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), a Universidade do Algarve e a ESHTE, tendo por objeto²⁷⁴ «(...) a informação, a divulgação, a formação avançada, o ensino pós graduado e a investigação em matérias relacionadas com o turismo, em particular, nas áreas de liderança, empreendedorismo, marketing, inovação, estratégia e operação hoteleira e turística».

603. Os montantes das contribuições financeiras inicialmente acordados para cada instituição constam da Tabela seguinte:

Tabela 28 – Contribuições financeiras iniciais acordadas

Unidade: Euro

| Contribuições financeiras | Turismo Portugal | ISCTE | Universidade Algarve | ESHTE | Total |
|---------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| Capital Social | 100.000,00 € | 50.000,00 € | 50.000,00 € | 50.000,00 € | 250.000,00 € |
| Quotas Acordadas | 150.000,00 € | 150.000,00 € | 150.000,00 € | 150.000,00 € | 600.000,00 € |
| TOTAL | 250.000,00 € | 200.000,00 € | 200.000,00 € | 200.000,00 € | 850.000,00 € |

604. Por sua vez, os montantes efetivamente pagos por cada um dos fundadores a título de entrada, adiantamento e/ou outro financiamento, são os que constam na Tabela seguinte:

Tabela 29 – Contribuições financeiras pagas

Unidade: Euro

| Contribuições financeiras | Turismo Portugal | ISCTE | Universidade Algarve | ESHTE | Total |
|---------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------|
| Capital Social | 100.000,00 € | 50.000,00 € | 50.000,00 € | 50.000,00 € | 250.000,00 € |
| Valores Adicionais | 670.607,59 € | 50.000,00 € | 0,00 € | 0,00 € | 720.607,59 € |
| TOTAL | 770.607,59 € | 100.000,00 € | 50.000,00 € | 50.000,00 € | 970.607,59 € |

605. Conforme consta nos relatórios de gestão e nas atas desta entidade, o essencial da sua atividade no período de julho de 2008 a 31 de dezembro 2010 consistiu na educação avançada em turismo e hotelaria (Workshops, formação avançada e executiva, conferências, mini-MBA), na investigação aplicada e disseminação do conhecimento (criação de bases de dados de experts no sector do turismo e hotelaria, participação em palestras, publicação de estudos), atividades institucionais e de marketing (assinatura de protocolos e sessões de apresentação da instituição).

606. Na tabela seguinte apresentam-se os principais dados económicos e financeiros da Associação HMI, no período de 2008 a 2011 (cfr. **Mapa XXXV** do Anexo 6.7)²⁷⁵:

Tabela 30 – Evolução da situação económica e financeira

Unidade: Euro

| ANOS | PASSIVO TOTAL | DÍVIDAS A TERCEIROS EM 31 DE DEZEMBRO | ATIVO TOTAL | CAPITAL PRÓPRIO | RESULTADO LÍQUIDO | PROVEITOS TOTAIS | PROVEITOS SUPLEMENTARES | CUSTOS E PERDAS TOTAIS | FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS | CUSTOS COM O PESSOAL |
|------|---------------|---------------------------------------|-------------|-----------------|-------------------|------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 2008 | 231.095,38 | 216.549,52 | 435.637,94 | 204.542,56 | -45.457,44 | 3.700,00 | 0,00 | 49.157,44 | 15.923,53 | 25.922,55 |
| 2009 | 653.315,91 | 598.706,34 | 288.685,25 | -364.630,66 | -569.173,22 | 35.125,43 | 0,00 | 604.298,65 | 325.398,67 | 190.884,03 |

²⁷³ Neste ponto não foi considerada a pessoa coletiva de direito privado Fundação ESHTE, I&D, atendendo a que esta entidade não chegou a desenvolver qualquer atividade, tendo o Conselho de Fundadores, em 18 de junho de 2013 (ata n.º 3 daquele órgão) decidido interromper o processo formal de constituição da fundação e proceder à devolução dos valores transferidos pelos fundadores para constituição do capital inicial da entidade.

²⁷⁴ Cfr. art.º 3.º dos estatutos.

²⁷⁵ Estrutura dos Balanços e Demonstrações de Resultados da Associação com referência ao período em análise.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

| ANOS | PASSIVO TOTAL | DÍVIDAS A TERCEIROS EM 31 DE DEZEMBRO | ATIVO TOTAL | CAPITAL PRÓPRIO | RESULTADO LÍQUIDO | PROVEITOS TOTAIS | PROVEITOS SUPLEMENTARES | CUSTOS E PERDAS TOTAIS | FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS | CUSTOS COM O PESSOAL |
|---------------------|---------------|---------------------------------------|-------------|-----------------|-------------------|------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 2010 | 502.326,04 | 459.939,21 | 294.352,52 | -207.973,52 | 156.657,14 | 266.275,00 | 265.000,00 | 109.617,86 | 11.483,41 | 37.961,68 |
| 2011 ²⁷⁶ | 720.607,59 | 720.067,59 | 39.587,32 | -680.480,27 | -96.342,03 | 0,00 | 0,00 | 96.342,03 | 1604,01 | 90.542,00 |

Fonte: Balanço e Demonstração de Resultados de 2009 a 2011

607. A análise sumária dos balanços²⁷⁷, ao longo do período de 2008 a 2011, permite constatar que:

- O ativo era maioritariamente constituído pelas despesas de instalação e as dívidas de terceiros/outros devedores²⁷⁸ relativos às obrigações assumidas pela Universidade do Algarve e pela ESHTE no financiamento da HMI. À data do último balanço o seu valor ascendia a 39 587,32€.
- O passivo total era constituído essencialmente pelas dívidas a terceiros, as quais registaram um crescimento de 232,52%.

À data do balanço de liquidação da Associação (30 de junho de 2011) a dívida apurada reportava-se na sua totalidade às contribuições adicionais do Turismo de Portugal (670 607,59€) e do ISCTE (50 000,00€);

- Os capitais próprios registaram sucessivamente no período de 2009 a 2011 um valor negativo ascendendo a 680 480,27€ à data do último balanço.

608. Por sua vez, a estrutura de proveitos e ganhos da Associação, no período de 2008 a 2011, reflete a desproporção entre os custos e perdas incorridos com o funcionamento da HMI e os valores das vendas e prestações de serviços gerados pela sua atividade, sendo de salientar os seguintes aspetos:

- A reduzida expressão das vendas e da prestação de serviços (proveniente das atividades de formação) na estrutura dos proveitos: 3 700,00€ em 2008 e 35 125,00€ em 2009;
- O facto dos proveitos, necessários ao financiamento das atividades da HMI, contabilizados em proveitos suplementares, no valor de 265 000,00€ (ano de 2011), serem a principal fonte de rendimentos da Associação (87% do total dos proveitos);
- O maior valor na estrutura dos custos foram os fornecimentos e serviços externos, os quais atingiram o valor de 354 409,62€ e respeitaram essencialmente a:

Unidade: Euro

| FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | TOTAL | % |
|-----------------------------------|----------|-----------|----------|--------|-----------|-----|
| Publicidade | 0,00 | 94.909,82 | 39,96 | 0,00 | 94.949,78 | 27% |
| Formações | 0,00 | 70.517,69 | 0,00 | 0,00 | 70.517,69 | 20% |
| Formadores | 2.580,00 | 50.965,91 | 0,00 | 0,00 | 53.545,91 | 15% |
| Consultores | 0,00 | 42.086,83 | 0,00 | 0,00 | 42.086,83 | 12% |
| Aluguer viaturas | 1.042,00 | 17.098,26 | 5.596,93 | 0,00 | 23.737,19 | 7% |
| Deslocações | 5.938,43 | 2.569,25 | 2,40 | 0,00 | 8.510,08 | 2% |
| Contabilistas | 636,00 | 4.332,00 | 2.556,50 | 912,00 | 8.436,50 | 2% |
| Audidores / ROC | 1.800,00 | 1.800,00 | 1.230,00 | 615,00 | 5.445,00 | 2% |

²⁷⁶ Valores à data da liquidação da HMI.

²⁷⁷ Tendo por base os documentos de prestação de contas remetidos pelo Turismo de Portugal ao Tribunal de Contas.

²⁷⁸ Conta 264 Subscritores de Capital



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | TOTAL | % |
|-----------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Outros | 3.927,10 | 41.118,91 | 2.057,62 | 77,01 | 47.180,64 | 13% |
| Total | 15.923,53 | 325.398,67 | 11.483,41 | 1.604,01 | 354.409,62 | 100% |

- d) O significativo valor dos gastos com o pessoal, no montante global de 345 310,26€ que incluem as remunerações resultantes da contratação de uma “Brand Manager” (2009 e 2010), de uma Assistente de Direção (2009 a 2010) e de um Diretor (2008 a 2011);
- e) De referir que foi pago em 2011 o valor de 90 542,00€ ao ex-diretor da HMI a título indemnizatório pela cessação do contrato de trabalho com justa causa e retribuições devidas até ao final do seu mandato.

609. Verifica-se, assim, que no período de 2008-2011, de forma reiterada e sucessiva, a Associação HMI para além de não conseguiu gerar receitas que lhe assegurassem a cobertura de pelo menos 50% dos respetivos gastos totais, as suas receitas resultaram maioritariamente de financiamentos dos seus associados.

610. Com efeito, o elevado passivo bem como os capitais próprios negativos, foram determinantes para a decisão de liquidação da associação, tendo sido, em 30 de novembro de 2011, decidida a dissolução da Associação HMI, conforme deliberação do Conselho de Fundadores constante da Ata n.º 2, de 4 de fevereiro de 2011 e que se transcreve:

«Considerando que:

- Desde a constituição da Associação HMI Portugal foram envidados todos os esforços para dotar a referida Associação com os meios, organização, e Know-how necessários ao cumprimento da sua missão;
- Apesar do inegável mérito do projeto HMI, a sua concretização foi objeto de vicissitudes várias, agravadas pelo deteriorar sucessivo da conjuntura económica, que impediu a consolidação financeira do projeto;
- Perante as atuais circunstâncias os fins visados por aquela Associação podem ser prosseguidos de forma mais racional e eficiente por cada uma das instituições associadas, isolada ou conjuntamente.

Propõe-se o seguinte:

- A dissolução da Associação HMI Portugal;
- Que seja nomeada a respetiva Comissão Liquidatária, para, num prazo de 60 dias, praticar todos os atos inerentes à liquidação formal do património existente, bem como desenvolver todas as diligências com vista à conclusão de um acordo de pagamento de créditos laborais, no âmbito da ação interposta contra a Associação HMI Portugal e contra os seus membros fundadores, pelo Dr. Miguel Baltazar, seja por via extrajudicial, seja através de transação judicial, mandatando, nesta situação, advogado para o efeito.
- (...).»

611. Na mesma reunião de 4 de fevereiro de 2011, foi constituída uma comissão liquidatária²⁷⁹ tendo esta deliberado²⁸⁰, em 4 de abril de 2011, que cumpridos todos os procedimentos legais, se procedesse ao encerramento da atividade e conseqüente extinção do HMI, o que vem a ocorrer em 30 de junho de 2011.

²⁷⁹ Composta pelo presidente e diretor da associação, nomeada em reunião da AG de 4 de fevereiro de 2011.

²⁸⁰ Cfr. ata n.º 1.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

612. Relativamente às entradas, adiantamentos e/ou outros financiamentos concedidos à associação pelos seus fundadores, foi deliberado que:

«[A] comissão liquidatária, constatando que a Associação apesar de não possuir património suficiente para reembolsar os associados das respetivas entradas, adiantamentos e/ou outros financiamentos concedidos à Associação para o seu funcionamento e atividade, detém, à data da dissolução, um saldo bancário no montante de 40.834,15€, propõe que (...) o referido montante seja repartido entre os associados cujas contribuições financeiras para a Associação tenham excedido as inicialmente acordadas com vista à criação do património social da mesma (...) nas proporções dos respetivos contributos (...).

(...).

[Q]uer a Universidade do Algarve, quer a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Algarve contribuíram financeiramente para o património da Associação exclusivamente com o montante inicialmente acordado, tendo o ISCTE contribuído com mais 50.000,00 Euros que a participação inicial (...) e o Turismo de Portugal com 670.067,59 Euros (...) compreendendo-se aqui a contribuição adicional de 265.000,00 Euros (...) representando 93% do saldo bancário existente (...).

Atendendo a que a repartição do saldo bancário esgota a totalidade dos ativos patrimoniais da Associação HMI Portugal, não havendo, por isso, nada mais para distribuir, propõe-se, ainda, que os associados fundadores (...) concordem no perdão das dívidas existente, que face às circunstâncias existentes devem ser dadas como incobráveis (...).»

613. Em face do exposto, conclui-se que a Associação desde a sua constituição apresentou sucessivamente capitais próprios e resultados negativos, não tendo demonstrado capacidade de se auto financiar e gerar outros proveitos com exceção dos financiamentos oriundos dos outros membros fundadores.

3. JUÍZO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

614. Das análises efetuadas e apenas na exata medida das mesmas é possível concluir:

- a) As operações examinadas, com as exceções constantes deste relatório (cfr. pontos 2.4.1, 2.5.3, 2.5.4 e 2.5.5), são legais e regulares;
- b) O sistema de controlo interno é deficiente (cfr. ponto 2.3.4);
- c) As demonstrações financeiras relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, apresentam deficiências decorrentes da indevida utilização dos fundos públicos movimentados através das contas “Caixa ESHTE” e Fundo de Maneio (cfr. ponto 2.4.1).
- d) Incumprimento do princípio contabilístico da especialização dos exercícios, no que respeita aos custos e proveitos associados a protocolos (cfr. ponto 2.3.2).

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



Nina Cruz

Tribunal de Contas

4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

616. Foi dada vista do processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



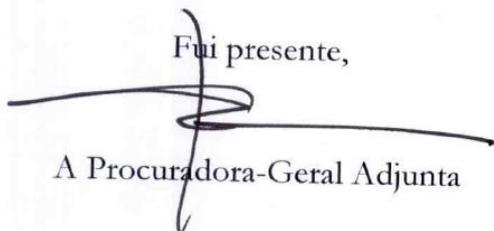
Tribunal de Contas

5. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório, nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei 98/97, de 26 de agosto.
2. Releva a responsabilidade financeira sancionatória por estarem preenchidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC relativamente ao seguinte:
 - a) Factos descritos no ponto 2.5.3.1 referente ao atual Presidente da ESHTE, Raúl Manuel das Roucas Filipe;
 - b) Factos descritos no ponto 2.5.3.5 relativamente ao ex-presidente Fernando João de Matos Moreira.
3. Notificar todos os responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório, com o envio de cópia do relatório.
4. Enviar um exemplar do presente relatório ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
5. Remeter o relatório e respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 29.º, n.º 4.º do art.º 54.º, n.º 2 do art.º 55.º e n.º 1 do art.º 57.º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, bem como para eventual promoção junto da instância administrativa competente de ação especial de declaração de ilegalidade por omissão da regulamentação a que se refere o art.º 107.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.
6. Remeter certidão do relatório de auditoria ao magistrado titular do processo de inquérito do DIAP, junto do Tribunal de Cascais, n.º NUIP 162/14.OT9CSC, 3.ª SCICCEF-3.ª Brigada, relativo aos factos constantes do ponto 2.5.1.2.3, bem como dos pertinentes documentos probatórios, designadamente os originais dos documentos (fls. 809 a fls. 1246) dos quais deve ficar certidão nos autos.
7. No prazo de 120 dias, deverá o Conselho de Gestão da ESHTE dar conhecimento ao Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas bem como informar e remeter documentação probatória relativa:
 - a) Ao processo de extinção da associação CESTUR;
 - b) Ao memorando de entendimento que vier a estabelecer as condições de transição dos bens, pertencentes à ESHTE, da ex-CESTUR para a Escola;
8. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar em tempo oportuno o volume I do relatório pelos órgãos de comunicação social e pela internet.
9. Emolumentos a pagar pela ESHTE 17 164,00€: (cfr. Anexo 6.2).

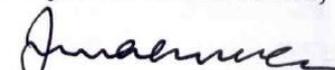
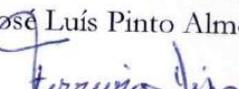
Tribunal de Contas, em 16 de junho de 2016.

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

O Juiz Conselheiro Relator,


(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juizes Conselheiros,


(José Luís Pinto Almeida)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



Rina Cruz

Tribunal de Contas

6. ANEXOS

6.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

| ITEM | VOL./FLS. PROCESSO | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS | NORMAS VIOLADAS | RESPONSÁVEIS | RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA | RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA |
|-----------|---------------------------------|--|--|--|---|---------------------------------|
| 2.4.1.1 | <u>Vol. III (fls 441 a 536)</u> | Contas bancárias/reconciliações Não regularização e liquidação do montante global de 3 520,00€ , relativo à regularização do saldo da conta “Caixa ESHTE” de 2011 e liquidação do fundo de maneo de 2012. | N.º 1 do art.º 32.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; | Fernando João de Matos Moreira (Presidente) João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente) Cristina Maria Santos dos Santos (Administradora) Maria Teresa Rodrigues Dores Oliveira (Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros) | Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. | - |
| | <u>Vol. III (fls 441 a 536)</u> | Contas bancárias/reconciliações Movimentação ilícita de disponibilidades da ESHTE no montante de 3.081,50€ , pela ex-administradora, Cristina dos Santos. | N.º 3 do art.º 15.º do DL n.º 32/2012; N.º 1 do art.º 95.º do RJIES. | Fernando João de Matos Moreira (Presidente) João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente) Maria Teresa Rodrigues Dores Oliveira (Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos e Financeiros) | Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC | - |
| 2.5.1.2.2 | <u>Vol. IV (fls 769 a 786)</u> | Constituição de fundos de maneo Constituição ilegal, nos anos de 2011, 2012 e 2013, de fundos de maneo, no montante global de 13 000,00€ , por ausência de competência do Presidente. | N.º 1 do art.º 95.º do RJIES; Art.º 48.º dos estatutos; Alínea c) do ponto “Regras Gerais” e ponto “Considerações Finais” do Regulamento para a Gestão do Fundo de Maneo da ESHTE. | Fernando João de Matos Moreira (Presidente) | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. | - |



Rita Cruz

Tribunal de Contas

| ITEM | VOL./FLS. PROCESSO | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS | NORMAS VIOLADAS | RESPONSÁVEIS | RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA ^o | RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA | | |
|-----------------------------------|--|--|---|---|--|---|---|---|
| 2.5.1.2.3 | <u>Vol. Vol. IV (fls 737 a 768)</u> | <p>Utilização do fundo de mancio</p> <p>A1. Pagamentos a título de ajudas de custo e deslocações</p> <p>Utilização ilícita, em 2012 e 2013, de disponibilidades da ESHTE, pela ex-administradora, do montante de 25 096,22€, relativos a pagamentos efetuados pelo fundo de mancio daquela responsável.</p> | <p>Art.º 22.º do DL n.º 155/92 de 28 de julho;</p> <p>N.ºs 3 e 4 do art.º 21.º da NCI da ESHTE.</p> | <p>Fernando João de Matos Moreira (Presidente)</p> <p>João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente)</p> <p>Maria Teresa Rodrigues Dores Oliveira (Chefe de Divisão de Serviços Administrativos e Financeiros)</p> <p>Isabel Maria Fonseca Namora (Assistente técnica)</p> | <p>Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.</p> | - | | |
| | <u>Vol. V (fls 787 a 1246)</u> | | | <p>Cristina Maria Santos dos Santos (Administradora)</p> <p>Responsabilidade solidária</p> <p>Fernando João de Matos Moreira (Presidente)</p> <p>João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente)</p> | | | <p>N.ºs 1 e 3 do art.º 59.º da LOPTC.</p> <p>N.º 3 do art.º 61.º, al. a) do n.º 3 do art.º 62.º e art.º 63.º da LOPTC</p> | |
| | <u>Vol. VI (fls 1247 a 1391)</u> | | | <p>Fernando João de Matos Moreira (Presidente)</p> <p>João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente)</p> | | | | <p>N.º 3 do art.º 61.º, al. a) do n.º 3 do art.º 62.º e art.º 63.º da LOPTC</p> |
| | <u>Vol. V (fls 787 a 1246)</u> | | | <p>Fernando João de Matos Moreira (Presidente)</p> <p>João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente)</p> | | | | |
| | <p>Cristina Maria Santos dos Santos (Administradora)</p> | <p>N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC</p> | | | | | | |
| <u>Vol. XII (fls 2450 a 2488)</u> | <p>Remunerações abonadas ao Presidente, Vice-Presidente e Administrador</p> <p>Autorização de pagamentos ilegais e indevidos, no montante de 266 952,49€, no período de 10 de Setembro de 2009 a 24 de setembro de 2013, relativos à alteração do estatuto remuneratório dos membros do CG da ESHTE.</p> | | <p>Art.º 1.º do DL n.º 408/89, de 18 de novembro;</p> <p>N.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 129/97 de 24 de maio;</p> <p>Al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho;</p> <p>Al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001.</p> | <p>Autorização dos pagamentos</p> <p>Fernando João de Matos Moreira (Presidente)</p> | <p>Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.</p> | <p>N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.</p> | | |



Rita Cruz

Tribunal de Contas

| ITEM | VOL./FLS. PROCESSO | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS | NORMAS VIOLADAS | RESPONSÁVEIS | RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA ⁽⁹⁾ | RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA |
|---------|-----------------------------------|--|--|--|---|------------------------------------|
| 2.5.3.2 | <u>Vol. XII (fls 2489 a 2772)</u> | Pagamento de suplementos remuneratórios Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos no montante global de 178.829,30€ , ocorridos entre outubro de 2009 e setembro de 2013, relativos ao pagamento de suplementos remuneratórios a assessores nomeados pelo Presidente da ESHTE, sem que exista base legal permissiva. | N.ºs 2 e 3 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003; Art.º 73.º da LVCR; Al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; Al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001. | Autorização da despesa Fernando João de Matos Moreira (Presidente) João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente) Cristina Maria Santos dos Santos (Administradora) Vogais a)/b) António Manuel Henrique Fernandes Vitor Manuel Bernardo Toricas Autorização dos pagamentos Fernando João de Matos Moreira | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. | N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC. |
| 2.5.3.3 | <u>Vol. XII (fls 2773 a 2807)</u> | Alteração de posicionamento remuneratório Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos no montante de 58.082,60€ em virtude de, em 2010, a ESHTE ter promovido a alteração remuneratória, por exceção, a seis trabalhadores, tendo a mesmo operado para posição remuneratória a que não tinham direito. | N.º 1 do art.º 48.º da LVCR; N.º 1 do art.º 48.º, conjugado com o n.º 5 do art.º 104.º da LVCR e n.º 11 da Portaria n.º 1553-C/2008; Al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; Al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001. | Autorização da despesa e pagamentos Fernando João de Matos Moreira (Presidente) | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. | N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC. |
| 2.5.3.6 | <u>Vol. XX (fls 4776 a 4804)</u> | Trabalho extraordinário A) Pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas Autorização de despesas e pagamentos ilegais, ocorridos em 2012, no montante global de 24 326,83€ , relativos à realização de trabalho extraordinário autorizado de forma genérica e sem identificação dos trabalhadores designados para a sua realização, bem como ausência de registo em mapa de suporte aprovado pelo membro do Governo responsável pela área da administração pública. | N.º 5 do art.º 212.º do RCTFP; N.ºs 1 a 4 do art.º 165.º do RCTFP; Art.º 111.º do Regulamento do RCTFP (anexo II); N.º1 da Portaria n.º 609/2009; Al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; Al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001. | Autorização da despesa e pagamentos Fernando João de Matos Moreira (Presidente) | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC | - |
| | <u>Vol. XX (fls 4776 a 4804)</u> | B) Pessoal dirigente Autorização de despesas e pagamentos ilegais e indevidos, ocorridos em 2012, no montante global de 5 610,43€ , em resultado do pagamento de horas extraordinárias a pessoal dirigente. | N.º 5 e n.º 6, <i>in fine</i> , do art.º 140.º e n.º 1 do art. 158.º do RCTFP | Autorização da despesa e pagamentos Fernando João de Matos Moreira (Presidente) | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. | N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC. |



Rita Cruz

Tribunal de Contas

| ITEM | VOL./FLS. PROCESSO | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS | NORMAS VIOLADAS | RESPONSÁVEIS | RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA ^(a) | RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA |
|-------|------------------------------------|---|--|--|---|--|
| 2.5.5 | <u>Vol. XXI (fls 4957 a 4991)</u> | Situações de reposição constantes de relatórios da IGEC Relatório n.º 16/2008 <ul style="list-style-type: none">Pagamento ilegal e indevido, em 2006, do montante de 12 000,00€, à então responsável pelos serviços financeiros, a título de colaboração técnica especializada, sem que existam documentos probatórios que o suportem. | Arts. 22.º, 26.º e 29.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; N.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001. | Eunice Rute dos Santos Gonçalves (Presidente) Rita Maria Carneiro Anselmo (Vice-Presidente) | - | N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC |
| | <u>Vol. XXII (fls 5208 a 5422)</u> | Relatório n.º 1/2012 <ul style="list-style-type: none">Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos, realizados através do fundo de manêio da ex-administradora Cristina Santos, no valor de 3 767,11€ (2010) e do cartão de crédito atribuído ao ex-Vice-Presidente, João Leitão, no valor de 1 192,10€ (2010 e 2011). | Art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho; N.º 6 do art.º 42.º da LEO. | João Esteves Nunes Leitão (Vice-Presidente) Cristina Maria Santos dos Santos (Administradora) | Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC | |

a) Presentes na reunião do CG de 29/09/2009, tendo a deliberação sido tomada por unanimidade.

b) Relativamente a estes dois vogais do anterior CG os montantes apurados para efeitos de eventual responsabilidade financeira reintegratória foram ajustados passando os mesmos a incidir sobre o período decorrente entre 29 de setembro de 2009, data em que foi aprovado por unanimidade o valor do suplemento e 7 de setembro de 2011, data em que apresentaram uma declaração de voto contra o pagamento do suplemento remuneratório aos assessores, e posteriormente quando na reunião do CG de 19 de março de 2012 votaram favoravelmente o acolhimento das recomendações constantes do relatório preliminar da IGEC que integrava a proposta de cessação imediata daquele suplemento remuneratório, procedendo-se, assim, à alteração do montante da eventual infração financeira por pagamento indevido, para 136 491€.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

6.2 EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos os seguintes emolumentos:

| Descrição | Base de Cálculo | | | Valor |
|--|----------------------|------------------|---------------------------|------------------|
| | Custo Standard a) | Unidade Tempo | Receita Própria/lucros | |
| Ações fora da área da residência oficial | 119,99 | | | |
| Ações na área da residência oficial | 88,29 | 1047 | | 92 439,63 |
| 1% s/Receitas Próprias | | | 2 242 792 | 22 427,92 |
| 1% s/Lucros..... | | | | |
| Emolumentos calculados | | | | 92 439,63 |
| Emolumentos Limite máximo (VR) | | | | 17 164,00 |
| Emolumentos a pagar..... | | | | 17 164,00 |

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2ª secção



Rita Cruz

Tribunal de Contas

6.3 RESPONSÁVEIS PELOS EXERCÍCIOS²⁸¹

6.3.1 DE 2009 A 2015

| Órgão | Cargo | Nome | Período |
|--------------------|------------------|---|-------------------------|
| CONSELHO DIRETIVO | PRESIDENTE | EUNICE RUTE DOS SANTOS GONÇALVES | 01-01-2009 A 09-09-2009 |
| | VICE-PRESIDENTE | RITA MARIA CARNEIRO ANSELMO | 01-01-2009 A 09-09-2009 |
| | SECRETÁRIO | CRISTINA MARIA SANTOS DOS SANTOS | 01-01-2009 A 09-09-2009 |
| CONSELHO DE GESTÃO | PRESIDENTE | FERNANDO JOÃO DE MATOS MOREIRA | 10-09-2009 A 24-09-2013 |
| | VICE-PRESIDENTE | JOÃO ESTEVES NUNES LEITÃO | 11-09-2009 A 24-09-2013 |
| | ADMINISTRADOR | CRISTINA MARIA SANTOS DOS SANTOS | 11-09-2009 A 24-09-2013 |
| | VOGAIS | VITOR MANUEL BERNARDO TORICAS | 11-09-2009 A 24-09-2013 |
| | | ANTÓNIO MANUEL HENRIQUE FERNANDES | 11-09-2009 A 25-05-2012 |
| | | SANDRA MARIA SANTOS GAMEIRO HENRIQUES DE JESUS DE BRITO PEREIRA | 28-05-2012 A 24-09-2013 |
| | PRESIDENTE | RAÚL MANUEL DAS ROUCAS FILIPE | 25-9-2013 A 31-12-2015 |
| | VICE-PRESIDENTES | CARLOS FERNANDO SANTIAGO NETO BRANDÃO | 26-09-2013 A 04-11-2015 |
| | | JOSÉ SANCHO SOUSA E SILVA | 05-11-2015 A 31-12-2015 |
| | ADMINISTRADOR | VÍTOR MANUEL PEREIRA DE ANDRADE | 26-9-2013 A 31-12-2015 |
| | VOGAIS | ANTÓNIO MANUEL HENRIQUE FERNANDES | |
| | | CARLOS MANUEL TORRES | |

6.3.2 DE 2006

| Órgão | Cargo | Nome | Período |
|-------------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------|
| CONSELHO DIRETIVO | PRESIDENTE | EUNICE RUTE DOS SANTOS GONÇALVES | 01-01-2006 A 31-12-2006 |
| | VICE-PRESIDENTE | RITA MARIA CARNEIRO ANSELMO | 01-01-2006 A 31-12-2006 |
| | SECRETÁRIO | CRISTINA MARIA SANTOS DOS SANTOS | 01-01-2006 A 31-12-2006 |

²⁸¹ Conforme “Relação Nominal de Responsáveis”.



Rita Cruz

Tribunal de Contas

6.4 SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

617. Em cumprimento da Resolução do TC n.º 9/91 de 15/05, a situação das contas dos cinco anos anteriores é a constante do quadro seguinte:

| CONTA | | EXERCÍCIO | | SITUAÇÃO ACTUAL |
|-------|------------|------------|------------|-------------------|
| ANO | N.º | Início | FIM | |
| 2007 | 2643/2007 | 01-01-2007 | 31-12-2007 | Validada |
| 2008 | 2127/2008 | 01-01-2008 | 31-12-2008 | Validada |
| 2009 | 2044/2009 | 01-01-2009 | 10-09-2009 | Relatório Síntese |
| | 4004/2009 | 11-09-2009 | 31-12-2009 | Relatório Síntese |
| 2010 | 5423/2010 | 01-01-2010 | 31-12-2010 | Relatório Síntese |
| 2011 | 19542/2011 | 01-01-2011 | 31-12-2011 | Validada |

Fonte: Consulta da Base de Dados GDOC

6.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

| N.º VOLUME | DOCUMENTOS QUE INTEGRA | FLS |
|-------------|---|--------------------------------------|
| VOLUME I | PGA | 1 a 22 |
| | PA | 23 a 54 |
| | RELATO AUDITORIA | 57 a 248 |
| VOLUME II | BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE | 249 a 270 |
| | DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS | 271 a 318 |
| | PRESTAÇÃO DE CONTAS | 319 a 355 |
| VOLUME III | SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E DE RISCO | 356 a 440 |
| | DISPONIBILIDADES | |
| | (Confirmações externas – Saldo da conta CAIXA ESHTE – Saldo de Fundo de Maneio de 2012 – Guias de reposição) | 441 a 512 513 a 536 |
| VOLUME IV | DISPONIBILIDADES | |
| | (Fundo de Maneio - Enquadramento-Cheques emitidos - Autos de declarações Processo de Inquérito promovido pela ESHTE | 537 a 667 668 a 768 |
| | Constituição de Fundo de Maneio) | 769 a 786 |
| VOLUME V | DISPONIBILIDADES | |
| | (Utilização do Fundo de Maneio - 2011 a 2013 Pagamentos efetuados pelo FM da ex-administradora Cristina Santos - Mapas XXI e XXII - Documentos de suporte aos Mapas XXI e XXII - Ano de 2012 – Originais) | 787 a 801 802 a 808 809 a 1246 |
| | VOLUME VI | FUNDOS DE MANEIO |
| VOLUME VII | Documentos de suporte aos Mapas XXI e XXII - Ano de 2013 - Originais | 1247 a 1391 |
| | DISPONIBILIDADES | |
| | Dívidas de terceiros | 1392 a 1394 |
| VOLUME VIII | Confirmações externas clientes/outros devedores | 1395 a 1524 |
| | Protocolo FEG da UCP e ESHTE | 1525 a 1548 |
| | Protocolo CESTUR ESHTE | 1549 a 1577 |
| VOLUME IX | Pedido de elementos e respetiva resposta do CESTUR | 1578 a 1687 |
| | RECEITA/CLIENTES | |
| | Pedidos de elementos e respostas – CESTUR | 1688 a 1876 |
| VOLUME X | RECEITA/CLIENTES | |
| | Protocolos e Contratos CESTUR | 1877 a 2064 |
| | RECEITA/CLIENTES | |
| VOLUME XI | Declarações CESTUR - IRS | 2065 a 2349 |
| | RECEITA | |
| | Regulamento de acumulação de funções | 2350 a 2356 |
| VOLUME XII | Acerto de Contas ESHTE-CESTUR | 2357 a 2444 |
| | Protocolo CESTUR - Novo | 2445 a 2449 |
| | PESSOAL | |
| VOLUME XIII | Remunerações abonadas ao Presidente, Vice-presidente e Administradora | 2450 a 2488 |
| | Suplementos remuneratórios | 2489 a 2772 |
| | PESSOAL | |
| VOLUME XIV | Acréscimos e valorizações remuneratórias | 2773 a 2807 |
| | Acumulação de funções | 2808 a 2862 |
| | PESSOAL | |
| | Tarefas I | 2863 a 3166 |



Rita Cruz

Tribunal de Contas

| N.º VOLUME | DOCUMENTOS QUE INTEGRA | FLS |
|----------------|--|-------------|
| VOLUME XV | PESSOAL | |
| | Tarefas II | 3167 a 3559 |
| VOLUME XVI | PESSOAL | |
| | Tarefas III | 3560 a 3847 |
| VOLUME XVII | PESSOAL | |
| | Tarefas IV | 3848 a 4200 |
| VOLUME XVIII | PESSOAL | |
| | Contratação de pessoal não docente (Avenças – I) | 4201 a 4544 |
| VOLUME XIX | PESSOAL | |
| | Contratação de pessoal não docente (Avenças – II) | 4545 a 4775 |
| VOLUME XX | PESSOAL | |
| | Trabalho extraordinário/dias de descanso semanal | 4776 a 4804 |
| | AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS/FORNECEDORES | |
| | Dívidas a fornecedores/outras credores | 4805 a 4806 |
| | Confirmações externas de terceiros | 4807 a 4949 |
| | Lista dos procedimentos de aquisição | 4950 a 4956 |
| VOLUME XXI | RELATÓRIOS DE ORGAOS DE CONTROLO INTERNO | |
| | Relatório n.º 16/2008 e 1/2012 – Pagamento a título de colaboração técnica especializada | 4957 a 4991 |
| VOLUME XXII | RELATÓRIOS DE ORGAOS DE CONTROLO INTERNO | |
| | Fundo de Maneio | 5208 a 5422 |
| VOLUME XXIII | RELATÓRIOS DE ORGAOS DE CONTROLO INTERNO | |
| | Fundo de Maneio e cartão de crédito | 5423 a 5619 |
| VOLUME XXIV | PARTICIPAÇÕES DA ESHTE EM ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO | |
| | HMI | 5424 a 5517 |
| VOLUME XXV | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 01-07-2013 a 25-7-2013 | 5518 a 5779 |
| VOLUME XXVI | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 29-7-2013 a 15-10-2013 | 5780 a 5931 |
| VOLUME XXVII | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 16-10-13 a 18-10-2013 | 5932 a 6199 |
| VOLUME XXVIII | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 18-10-2013 a 30-10-2013 | 6200 a 6437 |
| VOLUME XXIX | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 30-10-2013 a 05-11-2013 | 6438 a 6634 |
| VOLUME XXX | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 05-11-2013 a 25-12-2013 | 6635 a 6896 |
| VOLUME XXXI | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 06-12-2013 a 09-12-2013 | 6897 a 7215 |
| VOLUME XXXII | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 19-12-2013 a 20-1-2014 | 7216 a 7606 |
| VOLUME XXXIII | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 20-01-2014 a 20-01-2014 | 7607 a 7874 |
| VOLUME XXXIV | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 20-01-2014 a 20-01-2014 | 7875 a 8194 |
| VOLUME XXXV | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 20-01-2014 a 20-01-2014 | 8195 a 8367 |
| VOLUME XXXVI | PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS | |
| | Data: 23-1-2014 a 9-6-2014 | 8368 a 8488 |
| VOLUME XXXVII | CONTRADITÓRIO | 8489 a 8740 |
| VOLUME XXXVIII | CONTRADITÓRIO | 8741 a 8904 |
| VOLUME XXXIX | PROJETO DE RELATÓRIO | 8905 a 9133 |



Maria Cruz

Tribunal de Contas

6.6 FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL/SUPERVISÃO

Auditora Coordenadora

Maria da Luz Carmesim Pedroso de Faria

Licenciatura em Economia

DIREÇÃO DA EQUIPA

Auditora Chefe

Anabela Gonçalves Pereira dos Santos

Licenciatura em Direito

EQUIPA DE AUDITORIA

Técnicos Verificadores Superiores

José Arroja Martins

Licenciatura em Direito

Paula Dias Camacho Conde

Mestre em Auditoria