

Auditoria Integrada

Universidade de Évora
Fundação Luís de Molina
ZEA – Zona de Experimentação
Agrícola, Sociedade Unipessoal, Lda.

RELATÓRIO N.º 14/2018

2.ª SECÇÃO

VOLUME I



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n. ° 33/2013 – Audit – 2.ª S

**Auditoria Integrada à
Universidade de Évora
Fundação Luis de Molina
ZEA – Zona de Experimentação Agrícola,
Sociedade Unipessoal, Lda.**

ÍNDICE

VOLUME I - RELATÓRIO

	Pág.
Relação de siglas e de abreviaturas.....	8
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	11
RECOMENDAÇÕES.....	14
1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA.....	16
1.2 COLABORAÇÃO E CONDICIONANTES	17
1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
I – UNIVERSIDADE DE ÉVORA	19
2 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE	19
2.1 ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL	19
2.2 INDICADORES DA ATIVIDADE: <i>Diminuição do n.º de alunos</i>	22
2.3 DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO: <i>Agravamento do Passivo e do Resultado Líquido</i>	23
2.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL: <i>Aumento da Despesa</i>	26
3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	28
3.1 SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO: <i>O sistema de controlo interno é deficiente</i>	28
3.2 DISPONIBILIDADES: <i>Irregularidades na constituição e utilização de fundos de manei</i> o.....	31
3.3 DÍVIDA: <i>Elevada Dívida de Propinas não integralmente contabilizada e endividamento a Terceiros em agravamento</i>	35
3.4 IMOBILIZADO: <i>Falta de um sistema de Inventário, diversos Imóveis por regularizar, desrespeito pelo princípio da onerosidade e utilização ilegal de veículos da FLM</i>	36
3.4.1 Imóveis	36
3.4.2 Cedência de utilização de espaços	41
3.4.3 Inventário de bens	43
3.4.4 Veículos automóveis	43
3.5 INVESTIMENTOS FINANCEIROS: <i>Duvidoso valor acrescentado de participações financeiras</i>	48
3.5.1 Caraterização geral e prestação de contas.....	48
3.5.2 Parque da Ciência e Tecnologia do Alentejo (PCTA)	50
3.6 VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS: <i>Inércia na cobrança, deficiências de controlo na execução de protocolos de colaboração, pagamentos indevidos a docentes e violação do regime de dedicação exclusiva</i>	52
3.6.1 Propinas.....	52
3.6.2 Prestação de serviços no âmbito de protocolos / contratos	54
3.6.3 Outras prestações de serviços	60
3.7 CUSTOS COM PESSOAL: <i>Controlo do regime de dedicação exclusiva, Provimento ilegal em cargo dirigente, suplementos remuneratórios indevidos e contratação ilegal de trabalhadores em regime de prestação de serviços</i>	61
3.7.1 Docentes em regime de dedicação exclusiva.....	61
3.7.2 Remuneração de Chefe do Gabinete de Apoio ao Administrador.....	63
3.7.3 Suplementos Remuneratórios	65

3.7.4	Contratos de prestação de serviços	67
3.8	FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS: <i>Ajustes Diretos recorrentes a um mesmo fornecedores e graves deficiências de controlo na contratação e execução de empreitadas</i>	72
3.8.1	Aquisição de bens e serviços.....	72
3.8.2	Empreitadas.....	74
3.8.3	Caracterização geral dos procedimentos das empreitadas	75
3.8.4	Procedimentos de autorização e pagamento nas empreitadas	84
3.8.5	Adjudicações à empresa Recuperévora	88
3.9	DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA E JUÍZO SOBRE A CONTA : <i>Desfavorável</i>.....	99
3.9.1	Demonstração numérica.....	99
3.9.2	Juízo sobre a conta	99
II	FUNDAÇÃO LUIS DE MOLINA.....	101
3.10	OBJETO E ATIVIDADES DA ENTIDADE.....	101
3.11	GESTÃO DO HOSPITAL VETERINÁRIO E DO LABORATÓRIO DA ÁGUA PELA FLM: <i>Atividades da própria Universidade</i>	103
3.12	DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO E FLUXOS FINANCEIROS ENTRE A UNIVERSIDADE E A FLM: <i>Resultados líquidos negativos associados à cessação da subsídio</i>	104
3.13	APRECIÇÃO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE: <i>Projeto financeiramente insustentável sem atividade</i>	106
III	ZEA – SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA.....	108
3.14	CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE	108
3.15	ATIVIDADES DESENVOLVIDAS 2012 a 2015: <i>Especificidade do apoio à universidade</i>	108
3.16	AUMENTOS DE CAPITAL: <i>Falta de submissão a controlo prévio do TC</i>	110
3.17	TRANSFERÊNCIAS DE VERBAS PELA UÉVORA PARA A ZEA: <i>Falta de clareza e não reconhecimento contabilístico</i>	111
3.18	PESSOAL DA UÉVORA CEDIDO À ZEA: <i>Falta de clareza e de contrapartida financeira</i>	114
3.19	CONTRATOS DE CEDÊNCIA: <i>Não observância do princípio da onerosidade</i>	116
3.20	DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO DE 2011-2015: <i>Dependência de subsídio e dificuldades de tesouraria</i>	118
3.21	APRECIÇÃO FINAL: <i>Relações jurídico-financeiras pouco claras com a UÉvora, cumprimento da finalidade e insustentabilidade financeira da ZEA</i>	121
4	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	124
5	DECISÃO.....	124

VOLUME II - ANEXOS

Anexo 1 - EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Anexo 2 – EMOLUMENTOS

Anexo 3 - RESPONSÁVEIS DA UÉVORA, DA FLM E DA ZEA PELOS EXERCÍCIOS DE 2009 A 2015

Anexo 4 - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Anexo 5 - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Anexo 6 - FICHA TÉCNICA

Anexo 7- MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO

Índice de quadros

Quadro 1 – Unidades orgânicas - Estatutos	20
Quadro 2 – Órgãos da Universidade, das Escolas e do IIFA	21
Quadro 3 – Estrutura do balanço (2010-2012)	23
Quadro 4 – Investimentos Financeiros.....	24
Quadro 5 – Demonstração de Resultados (2010-2012)	25
Quadro 6 – Evolução da estrutura e evolução da receita (2010 - 2012)	26
Quadro 7 – Evolução da estrutura e evolução da despesa (2010 - 2012).....	27
Quadro 8 – Perímetro de consolidação de contas	29
Quadro 9 – Certificação legal da conta consolidada 2012	29
Quadro 10 – Pontos fortes e fracos do sistema de controlo interno	30
Quadro 11 – Contas bancárias.....	31
Quadro 12 – Fundos de maneiio - 2012.....	32
Quadro 13 – Dívidas de terceiros - 2012.....	35
Quadro 14 – Dívidas a terceiros - 2012	36
Quadro 15 – Composição do ativo imobilizado - 2012.....	37
Quadro 16 – Situação dos Imóveis da UÉvora	37
Quadro 17 - Contratos	39
Quadro 18 – Caracterização da frota de veículos (2011, 2014 e 2016).....	44
Quadro 19 – Gastos em Transporte - FLM (2010-2014)	47
Quadro 20 – Participação em entidades de direito privado.....	48
Quadro 21 – Estrutura de capital – PCTA	50
Quadro 22 – Dívidas de propinas de alunos a 31/12/2015	53
Quadro 23 – Recuperação de dívidas de propinas (2014-2015).....	53
Quadro 24 – Protocolos no âmbito da colaboração técnica especializada – 2012.....	54
Quadro 25 – Cursos deslocalizados	55
Quadro 26 – Valores pagos ao Chefe de Gabinete (2008-2014)	64
Quadro 27 – Aquisições de bens e Serviços > a 75 000,00€	73
Quadro 28 – Empreitadas analisadas.....	75
Quadro 29 - Empreitadas - Caraterização das desconformidades	76
Quadro 30 – Empreitadas - Autorização da despesa e pagamentos	82
Quadro 31 – Retenção de cheques.....	86
Quadro 32 – Demonstração numérica - 2012	99
Quadro 33 – Atividades desenvolvidas FLM	101
Quadro 34 – Balanço 2012 – FLM	104
Quadro 35 – Demonstração de Resultados – FLM	105
Quadro 36 – Fluxos financeiros da Universidade para a FLM.....	105
Quadro 37 –Gastos/ Rendimentos – FLM – (2012-2014)	106
Quadro 38 – Efetivo animal – Pólo da Mitra (2012 e 2015).....	109
Quadro 39 – Área semeada vertente pecuária – Pólo da Mitra (2012 e 2015)	109

Quadro 40 – Efetivo animal – ZEA (2012 e 2015)	110
Quadro 41 – Capital - ZEA.....	111
Quadro 42 – Transferências da UÉvora para a ZEA – 2011	112
Quadro 43 – Cedência de pessoal da UÉvora à ZEA.....	114
Quadro 44 – Notas de Débito da UÉvora para a ZEA (2010-2011)	115
Quadro 45 – Identificação das Unidades de Produção – 2009	117
Quadro 46 – Balanço-ZEA (2011-2015).....	118
Quadro 47 – Caixa e Depósitos bancários-ZEA (2011-2015)	120
Quadro 48– Financiamentos obtidos (2015).....	120

Relação de siglas e de abreviaturas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADPSFL	Associação de Direito Privado Sem Fins Lucrativos
ADRAL	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE
BCP	Banco Comercial Português
BES	Banco Espírito Santo
BIST	Banco Internacional de S. Tomé
CC	Código Civil
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
CE	Caderno de Encargos
CEEM	Centro de Estudos e Experimentação da Mitra
CEPAAL	Centro de Estudos e Promoção do Azeite do Alentejo
CG	Conselho de Gestão
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CLAV	Colégio Luís António Verney
COTR	Centro Operativo e de Tecnologia do Regadio
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPI	Código da Propriedade Industrial
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CT	Código do Trabalho
DF	Demonstrações Financeiras
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DL	Decreto-Lei
DPI	Departamento de Projetos e Investigação
DR	Diário da República
EA	Escola de Artes
ECDU	Estatuto da Carreira Docente Universitária
ECIC	Estatuto da Carreira de Investigação Científica
ECS	Escola de Ciências Sociais
ECT	Escola de Ciências e Tecnologia
ESES D	Escola Superior de Enfermagem S. João de Deus
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
ESTER	Associação para a Formação Tecnológica no Setor das Rochas Ornamentais e Industriais
ETI	Equivalentente a Tempo Integral
FARES	Faculdade Roraimense de Ensino Superior, Brasil
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

SIGLA	DESIGNAÇÃO
FLM	Fundação Luís de Molina
FM	Fundo de Maneio
FPDP	Fundação Pública de Direito Privado
GA	Gestão Académica
GESDOC	Gestão Documental
HV	Hospital Veterinário da Universidade de Évora
ICAAM	Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas
IEFP	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IIFA	Instituto de Investigação e Formação Avançada
IPES	Instituto Português de Energia Solar
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LA _g	Laboratório da Água da Universidade de Évora
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQF	Lei-Quadro das Fundações
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEP	Método de Equivalência Patrimonial
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
N.º mec.	Número mecanográfico
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PA	Programa de Auditoria
PAC	Política Agrícola Comum da União Europeia
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PCTA	Parque da Ciência e Tecnologia do Alentejo, SA
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIIE	Programa “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”
POCE	Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Setor da Educação
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PSE	Prestação de Serviços ao Exterior
PVE	Parque de Veículos do Estado
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCIT	Regulamento de Celebração de Contratos Individuais de Trabalho do Pessoal Não Docente da Universidade de Évora
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REBIDES	Registo Biográfico de Docentes do Ensino Superior

SIGLA	DESIGNAÇÃO
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
ROC	Revisor Oficial de Contas
RP	Receita Própria
SA	Serviços Académicos
SADM	Serviços Administrativos
SASUE	Serviços de Ação Social da Universidade de Évora
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEES	Secretário de Estado do Ensino Superior
SI	Sistema de Informação
SIAG	Sistema Integrado de Apoio à Gestão
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIUUE	Sistema Integrado de Informação da Universidade de Évora
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
STEC	Serviços Técnicos
TdC	Tribunal de Contas
UC	Unidades de Conta
UCs	Unidades Curriculares
UÉvora	Universidade de Évora
UMA	Universidade Metodista de Angola
UNESUL	Associação Universidade Empresa Sul
UO	Unidade Orgânica
ZEA	Zona de Experimentação Agrícola – Sociedade Agrícola Unipessoal, Lda.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria realizada incidiu sobre a Universidade de Évora e duas entidades por ela constituídas, a Fundação Luís de Molina e a Zona de Experimentação Agrícola (ZEA), reportando-se ao exercício de 2012, sem prejuízo de abranger atividades de outros anos quando pertinente.

Os seus objetivos dirigiram-se à emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das demonstrações financeiras, à verificação da legalidade e regularidade das operações examinadas, à análise das relações existentes entre a Universidade, a Fundação referida e demais entidades participadas pela Universidade (no que se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos cedidos/partilhados reciprocamente) e à verificação sobre se os objetivos para que a Zona de Experimentação Agrícola foi criada foram alcançados.

Universidade de Évora

O universo de alunos da Universidade de Évora apresenta uma composição regional e uma tendência de decréscimo, o que tem levado a instituição a tentar reforçar a sua internacionalização junto de outras universidades portuguesas, espanholas e de países lusófonos.

Em 2012, os seus resultados líquidos foram negativos, tendo os mesmos vindo anualmente a agravar-se, desde aí e até 2017. Verifica-se, também, um agravamento do seu passivo, em virtude, nomeadamente, de acréscimos de custos, de proveitos diferidos de propinas, de subsídios a investimento e de receita diferidos de projetos operacionais.

Como sucede com o comum das instituições de ensino superior públicas, dotadas de autonomia financeira por força da lei, as transferências do Orçamento do Estado representam a principal parcela do seu financiamento (74,6%), o qual é complementado por transferências de outras entidades e pelas receitas próprias da entidade. Os volume e percentagem das transferências do Orçamento do Estado têm apresentado fases de contração. Verifica-se, na atualidade, uma diminuição das transferências dos parceiros de projetos.

As despesas com o pessoal constituem de forma estável a maior componente da despesa (74,8%), tendo diminuído nalguns anos, mas voltando a expandir-se em 2017, em resultado de reposições salariais.

As evidências de auditoria revelaram um **controlo interno deficiente**, sendo escassos os pontos fortes e ocorrendo pontos fracos em todas as áreas de análise, com especial incidência no âmbito do património, das disponibilidades e das aquisições de bens e serviços e empreitadas. A universidade não dispõe de um sistema de contabilidade analítica.

Na área das **Disponibilidades** verificaram-se irregularidades na constituição e utilização de Fundos de Maneio, por falta de indicação nominal dos respetivos responsáveis, pela transferência dos mesmos para contas bancárias pessoais, pela falta de especificação e inadequação das despesas que podem ser realizadas através destes fundos e de justificação de despesas de antigos fundos de maneio não liquidados.

Na área da **Dívida**, constatou-se que, em 2012, uma elevada dívida de propinas não se encontrava devidamente registada contabilisticamente, desrespeitando o princípio da especialização dos exercícios.

Na área do **Imobilizado** foram detetadas deficiências significativas. As mais relevantes prendem-se com:

- Falta de regulamento e de sistema de inventário de bens;
- Não regularização/registo de parte do vasto património imobiliário da universidade;
- Inobservância do princípio da onerosidade na cedência de utilização de imóveis e espaços;
- Violação do regime jurídico da aquisição e gestão de viaturas, atenta a utilização pela universidade da frota automóvel da Fundação Luís de Molina.

Face aos **Investimentos Financeiros**, constatou-se a omissão de prestação de contas ao Tribunal por algumas das 13 entidades de direito privado participadas pela Universidade de Évora. A universidade desenvolve um forte esforço financeiro com as referidas participações, nem sempre com uma contrapartida evidente (caso do PACT - Parque do Alentejo de Ciência e Tecnologia, SA).

No quadro das **Vendas e Prestação de Serviços**, e em particular relativamente à cobrança de propinas, constataram-se progressos quanto à elaboração de um regulamento, à instauração de procedimentos para a recuperação das dívidas existentes e à constituição de uma provisão para dívidas de cobrança duvidosa. No entanto, a dívida de propinas continua a crescer, situando-se em 2017 em 3 975 309€. Identificaram-se deficiências de controlo e irregularidades na execução de protocolos de colaboração interinstitucional, designadamente pagamentos indevidos a título de colaboração técnica e especializada e violação do regime de dedicação exclusiva.

No que se refere aos **Custos com Pessoal**, constatou-se um controlo crescente e eficaz do regime de dedicação exclusiva, o provimento ilegal de um funcionário num cargo dirigente inexistente, o pagamento ilegal e indevido de suplementos remuneratórios a dois ex-Reitores e a contratação generalizada e ilegal de trabalhadores em regime de prestação de serviços. Estas situações encontram-se em correção.

No domínio dos **Fornecimentos e Serviços Externos**, identificaram-se ajustes diretos recorrentes a um mesmo fornecedor, em violação do estipulado no n.º 2 do art.º 113.º do CCP, e deficiências significativas nos processos de contratação de empreitadas. Nesta última área avultam situações de falta de justificação das necessidades e da escolha das entidades convidadas a apresentar propostas, inexistência de documentos e passos procedimentais essenciais e, ainda, graves défices de fiscalização das obras e de verificação dos trabalhos realizados, que conduziram à ilegalidade das despesas e dos pagamentos, nalguns casos sem contraprestação efetiva.

Foram identificadas várias ilegalidades que consubstanciam ou consubstanciarão eventuais **infrações financeiras**, tanto de natureza sancionatória como reintegratória, nos vários domínios acima referidos, as quais abrangeram operações representativas de, pelo menos, 3 564 441, 42€¹. No que concerne especificamente ao exercício de 2012, essas infrações abrangeram operações representativas de, pelo menos, um montante de 1 603 837,65€.

¹ Este montante abrange situações ilegais, configuráveis como infrações, mesmo que, em concreto, não tenham sido identificadas para eventual prosseguimento jurisdicional (ex: relevação ou prescrição)

Em consequência de distorções e desconformidades que afetaram de forma materialmente relevante as demonstrações financeiras relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, **a apreciação final respeitante às demonstrações financeiras e execução orçamental da Universidade de Évora é desfavorável.**

Fundação Luís de Molina

A Fundação Luís de Molina é uma fundação pública de direito privado sem fins lucrativos que tem por objeto contribuir para a promoção da Universidade de Évora no desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade. A Fundação prestou serviços à Universidade em várias áreas, designadamente no âmbito da logística de transportes, o que permitiu à Universidade contornar os seus constrangimentos legais no âmbito da gestão do parque automóvel.

Os seus fins são redundantes com os da própria Universidade e não apresentou qualquer viabilidade financeira. Quando a Universidade de Évora fez cessar os subsídios que lhe concedia, os resultados passaram a ser irremediavelmente negativos.

A cessação da sua atividade ocorreu em 31 de dezembro de 2015, mas ainda não foi deliberada a sua extinção e liquidação.

Zona de Experimentação Agrícola, ZEA – Sociedade Agrícola Unipessoal, Lda.

A ZEA é uma sociedade comercial por quotas, constituída pela Universidade de Évora, tendo por objeto a produção, a exploração e a gestão agrícola das herdades da Universidade, disponibilizando meios e condições de apoio ao ensino e investigação nas áreas das ciências agrárias. Desenvolve exploração agrícola, pecuária e florestal.

Concluiu-se que esta sociedade **prossegue as atividades para que foi criada.** No entanto, verificou-se que há uma **partilha de recursos** materiais, humanos e financeiros com a Universidade que **não é clara nem transparente**, incluindo na vertente contabilística, já que vários fluxos financeiros não são reconhecidos nas demonstrações financeiras. As cedências de recursos não são acompanhadas de obrigações recíprocas e não é observado o princípio da onerosidade.

A viabilidade económico-financeira da ZEA não está assegurada. Para além das suas dificuldades de tesouraria, o exercício da atividade da ZEA tem dependido recorrentemente de meios fornecidos pela Universidade, seja através de subsídios, suprimentos, aumentos de capital ou cedências de recursos. Se não forem introduzidas alterações no modelo da exploração, dificilmente a ZEA inverterá a insustentabilidade financeira de que sofre desde a sua criação.

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e as observações formuladas no presente relatório, recomenda-se ao Conselho de Gestão da UÉvora, a adoção das seguintes medidas:

1. Aplicar na sua plenitude o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente com a implementação da contabilidade de gestão conforme previsto no art.º 4.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro (cfr. ponto 3.1);
2. Desencadear junto das instituições bancárias o efetivo encerramento das contas por regularizar (cfr. ponto 3.2);
3. Alterar o regulamento do Fundo de Maneio, designadamente prevendo-se a identificação nominal dos responsáveis bem como a introdução de mecanismos de controlo quanto à sua liquidação (cfr. ponto 3.2);
4. Concluir o processo de regularização do património imobiliário que lhe está afeto e que integra o domínio privado do Estado, bem como do seu património próprio, nos termos designadamente do regime extraordinário de regularização matricial e registral dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado e de outras entidades públicas (cfr. ponto 3.4.1);
5. Observar o princípio da onerosidade na cedência de utilização de espaços em prédios urbanos e de parcelas de prédios rústicos (cfr. ponto 3.4.2);
6. Cumprir o disposto no regime jurídico do Parque de Viaturas do Estado (cfr. ponto 3.4.4);
7. Remeter a fiscalização prévia do TdC os atos e contratos modificativos cujo valor somado ao valor inicial e ao valor de anteriores modificações objetivas ultrapasse o valor previsto no art.º 48.º da LOPTC (cfr. pontos 3.5.2 e 3.16);
8. Implementar procedimentos de controlo no âmbito da execução dos protocolos que geram receita para a UÉvora (cfr. ponto 3.6.2);
9. Proceder anualmente ao controlo do exercício de funções docentes em regime de dedicação exclusiva (cfr. pontos 3.7.1);
10. Promover a reposição, por parte dos docentes, das importâncias efetivamente recebidas correspondentes à diferença entre o regime de tempo integral e o de dedicação exclusiva, decorrentes da quebra deste regime (cfr. pontos 3.6.2 e 3.7.1);
11. Constituir relações jurídicas de emprego público com respeito pelo quadro legal vigente, abstendo-se de proceder a contratações em regime de prestação de serviços para o desenvolvimento de trabalho subordinado (cfr. ponto 3.7.2);
12. Atribuir suplementos remuneratórios apenas quando previstos em ato legislativo aplicável (cfr. ponto 3.7.3);
13. No âmbito dos procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto, enquanto entidade adjudicante, instituir mecanismos de controlo do valor acumulado de contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de

bens móveis e de serviços, celebrados com o mesmo fornecedor, ao abrigo deste procedimento, de forma a assegurar o cumprimento rigoroso do disposto no n.º 2 do art.º 113.º do CCP (cfr. ponto 3.8.1);

14. Assegurar a observância do CCP na formação e execução física e financeira dos contratos nele previstos (cfr. pontos 3.8.2 a 3.8.5), por forma a, designadamente:
 - 14.1 Garantir a competência em razão da matéria e do valor dos responsáveis pela autorização de despesas e de pagamentos;
 - 14.2 Aceitar somente propostas instruídas com todos os requisitos legais, designadamente, mapas de quantidades com os preços unitários de cada espécie de trabalho e memória descritiva;
 - 14.3 Evidenciar o mérito das propostas, mesmo em procedimentos não concursais, atendendo, nomeadamente, à coerência dos preços e à qualidade dos materiais a aplicar;
 - 14.4 Assegurar que nenhum trabalho seja iniciado sem que previamente tenham sido exarados ou elaborados os respetivos despachos de adjudicação e autos de consignação;
 - 14.5 Garantir a efetiva fiscalização das obras e a elaboração de autos de medição que evidenciem a intervenção do dono da obra;
 - 14.6 Autorizar e efetuar pagamentos apenas quando suportados em documentos relativos à execução física da empreitada, designadamente relatórios da fiscalização e autos de medição e proceder à liquidação da empreitada somente após a elaboração do auto de receção provisória e da conta final da empreitada;
15. Cumprir as fases da realização da despesa, designadamente quanto à autorização para a emissão dos meios de pagamento, instituindo procedimentos de controlo que obstem à emissão de cheques sem que as correspondentes empreitadas tenham sido realizadas (cfr. ponto 3.8.4);
16. Promover a realização da reunião extraordinária do Conselho Geral da FLM, no sentido de deliberar sobre a extinção da Fundação e da transição do património e dos saldos das contas bancárias para a Universidade (cfr. ponto 3.13);
17. Ponderar a introdução de medidas que assegurem uma efetiva viabilidade financeira da ZEA ou a manutenção da respetiva atividade (cfr. ponto 3.21).

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização, a 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) realizou uma auditoria integrada à **Universidade de Évora**² e à **Fundação Lufs de Molina**³, tendo em conta as atividades que esta fundação realiza, direta ou indiretamente, para aquela universidade e a disponibilização recíproca de recursos financeiros, humanos e/ou materiais.
2. O objeto da auditoria foi posteriormente alargado para incidir também nas relações existentes entre a Universidade e a **Zona de Experimentação Agrícola (ZEA) – Sociedade Agrícola Unipessoal, Lda**⁴, enquanto sociedade unipessoal da qual é sócio único a Universidade de Évora.
3. A auditoria incidiu sobre o exercício de 2012, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores nas situações em que tal se entendeu pertinente.
4. Constituíram objetivos da auditoria:
 - Emitir um juízo sobre a integridade, fiabilidade e exatidão das demonstrações financeiras de 2012;
 - Emitir um juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas;
 - Analisar as relações existentes entre a UÉvora e a FLM e outras entidades participadas pela Universidade, no que se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos cedidos/partilhados reciprocamente;
 - Verificar se os objetivos para que a ZEA foi criada foram alcançados.
5. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TdC e as normas da INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*).
6. Em conformidade com tais métodos e técnicas de auditoria, a verificação da documentação de suporte dos valores constantes dos documentos de prestação de contas e respetivos registos contabilísticos foi feita por amostragem representativa do universo. Para esse efeito e em função dos resultados obtidos na avaliação preliminar do controlo interno, foram selecionadas as amostras (vide Mapas 1, 2 e 3 do Anexo 7).
7. A auditoria incluiu verificações físicas às intervenções efetuadas por empreitada nas residências de estudantes Soror Mariana e Bento Jesus Caraça.

² Adiante designada Universidade ou UÉvora

³ Adiante designada Fundação ou FLM

⁴ Adiante também designada ZEA

8. Para os trabalhos realizados foram ainda tidos em conta os resultados constantes de relatórios de Órgãos de Controlo Interno⁵ e de uma outra auditoria do TdC⁶.
9. No que respeita às pessoas coletivas de direito privado em que a Universidade participa, foram remetidos questionários a 13 entidades⁷ com o objetivo de obter informação relevante, designadamente a relativa à composição dos órgãos sociais, ao património social, aos fluxos financeiros existentes, à cedência de bens, à colaboração de pessoal e à prestação de contas ao Tribunal⁸.
10. O presente relatório encontra-se estruturado em dois volumes:
 - O volume I contém o relatório propriamente dito, integrando o sumário executivo, as recomendações, as observações de auditoria e o juízo sobre a conta. As observações de auditoria estruturam-se em 3 partes: I- Universidade de Évora; II- Fundação Luís de Molina; III- Zona de Experimentação Agrícola (ZEA).
 - O Volume II é constituído pelos Anexos ao relatório, incluindo, entre outros, o mapa e a matéria detalhada relativa às infrações financeiras e os mapas de apoio ao relatório.

1.2 COLABORAÇÃO E CONDICIONANTES

11. Muito embora os diferentes interlocutores com quem a equipa de auditoria teve necessidade de contactar no decurso da ação tenham prestado a colaboração necessária, regista-se que a informação fornecida pela Universidade no âmbito das respostas aos pedidos de esclarecimentos efetuados foi frequentemente pouco esclarecedora⁹, obrigando à reiterada elaboração de pedidos¹⁰ e contribuindo para a delonga do processo.

1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

12. No âmbito do exercício do direito ao contraditório, consagrado no art.º 13.º e no n.º 3 do art.º 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foram convidados a pronunciar-se, querendo, sobre os factos constantes do relato de auditoria com eles relacionados:

⁵ Dois da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) - Relatório n.º 1940/2010 - que teve como âmbito a análise do Programa "Iniciativa para o Investimento e o Emprego (PIIE) "- Melhoria da Eficiência Energética em Edifícios Públicos, com incidência nos anos de 2009 e 2010 e o relatório n.º 2016/2010 relativo à "Auditoria ao sistema remuneratório da UÉ e à observância das medidas de contenção da despesa com o pessoal, sobre os anos de 2014 e 2015".

Um da Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC) - NUP: 11.04.08/00411/SC/13, com incidência nos anos de 2011 e 2012, destacando-se as seguintes áreas: sistema de informação, de controlo, aquisição de bens e serviços, empreitadas e gestão do serviço docente tendo-se concluído por situações suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras sancionatória e/ou reintegratória.

⁶ Relatório de Auditoria n.º 20/08-Proc.º 30/08 Audit - Auditoria Horizontal à área de aquisição de bens e serviços, relativamente ao ano de 2005.

⁷ Tendo respondido 10 entidades.

⁸ Vide ponto 3.5 - Investimentos Financeiros

⁹ Consubstanciada, nomeadamente, na morosidade, no fracionamento das informações dadas, na maior parte das vezes por ordem não sequencial, associada à falta de esclarecimentos que evidenciassem e elucidassem sobre as situações existentes.

¹⁰ Em particular, nas áreas de pessoal, propinas e empreitadas.

- Os membros do Conselho de Gestão da UÉvora¹¹, os membros do Conselho Executivo/Diretivo da FLM¹² e os gerentes da ZEA, no período compreendido entre 2009 e 2015, tal como identificados no Anexo 3;
 - Os atuais responsáveis da UÉvora (Conselho de Gestão) da FLM (Conselho Diretivo) e da ZEA (gerentes);
 - Outros responsáveis¹³.
13. Pronunciaram-se nesse âmbito a Reitora e Presidente do CG¹⁴, a Vice-Reitora e Presidente do CD da FLM e a Gerência da ZEA¹⁵.
 14. Quanto aos responsáveis a título individual, a pronúncia da Reitora e Presidente do CG vincula a própria titular daqueles cargos¹⁶, bem como a Vice-Reitora¹⁷ e atual Presidente do CD da FLM, a Administradora¹⁸ e Vogal do CG e um Pró-Reitor¹⁹ e Gerente da ZEA²⁰.
 15. Aderiram ainda à pronúncia acima indicada os restantes membros dos órgãos executivos das entidades auditadas, responsáveis pelos exercícios de 2009 a 2015 e referidos no Anexo 3, bem como um assistente técnico com funções de fiscalização de obras²¹.
 16. Ainda no que toca aos responsáveis a título individual, pronunciaram-se também a cabeça de casal da herança do ex-Diretor dos STEC²² e sete dos responsáveis por fundos de maneiio.
 17. As alegações apresentadas foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório tendo sido, nas partes consideradas relevantes, parcialmente transcritas, em itálico, nos correspondentes pontos. No que respeita à identificação de eventuais infrações financeiras, as alegações de contraditório são referenciadas e comentadas, no detalhe e quando pertinente, no Anexo 1. Deste Anexo 1 constam, entre outras, as alegações e apreciação geral relativas à culpa, à intervenção de um auditor especializado em engenharia nas verificações físicas de obras e à responsabilidade do ex-Diretor dos STEC, entretanto falecido.

¹¹ Reitores e membros do CG.

¹² Membros dos Conselhos Executivo (até 10 de novembro de 2013) e Diretivo (posteriormente àquela data).

¹³ Nesta situação:

- 9 responsáveis por fundos de maneiio, cujas pronúncias se limitaram ao ponto 2.5.2 do relato, às conclusões respeitantes aos fundos de maneiio, ao excerto do mapa de infrações financeiras respeitante àquele ponto e aos Mapas de apoio ao relato n.ºs 1, 4, 23 e 24;
- 2 responsáveis no âmbito das empreitadas de obras públicas, cujas pronúncias se limitaram ao ponto 2.9 do relato, às conclusões respeitantes a empreitadas, ao excerto do mapa de infrações financeiras respeitante àquele ponto e aos Mapas de apoio ao relato n.ºs 42 a 46.

Face ao falecimento de um destes responsáveis e atendendo a que lhe foram imputados factos suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira reintegratória, foi notificada para se pronunciar a respetiva cabeça de casal dessa herança. Para tal, foi o Instituto dos Registos e do Notariado oficiado para que fornecesse a morada da referida cabeça de casal.

¹⁴ Através de documento assinado pelo advogado constituído. A referida pronúncia foi enviada em anexo a uma mensagem de correio eletrónico datada de 26 de fevereiro de 2018. Através de correio registado na mesma data, foi enviada a respetiva versão em papel. Por fim, através de correio registado em 2 de março de 2018, foi enviado um disco compacto (vulgarmente designado por “CD”), contendo os documentos suscetíveis de suportar as afirmações contidas na pronúncia.

¹⁵ Acrescida com a resposta a uma questão que diretamente lhe foi formulada pelo Tribunal, constante do § 612 do relato e transmitida na notificação para o exercício do contraditório, dirigida a este órgão.

¹⁶ Com o n.º mec. 195. Também responsável na qualidade de ex-Gerente da ZEA. Embora tal não seja referido na procuração, a dirigente em causa foi Vice-Reitora e membro do CG entre 1-01-2009 e 2-03-2010.

¹⁷ Com o n.º mec. 770.

¹⁸ Com o n.º mec 3230.

¹⁹ Com o n.º mec 2447.

²⁰ Todos subscritores de procuração forense conferida ao advogado.

²¹ O trabalhador com o n.º mec. 2430. Alguns dos aderentes adicionaram, ainda, considerandos a título individual. Foram os casos do ex-Reitor com o n.º mec. 890, o ex-Vice-Reitor com o n.º mec. 2450, a Pró-Reitora com o n.º mec. 4167 e o ex-Administrador com o n.º mec. 4444.

²² Por eventual responsabilidade financeira no que toca às matérias constantes do ponto 2.9 do relato.

I – UNIVERSIDADE DE ÉVORA

2 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

2.1 ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

18. A Universidade de Évora foi criada pelo Decreto-Lei n.º 482/79, de 14 de dezembro²³, tendo os estatutos atualmente em vigor sido homologados pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior através do Despacho Normativo n.º 54/2008²⁴, e objeto de alterações através do Despacho Normativo n.º 10/2014²⁵.
19. De acordo com o n.º 1 do art.º 1.º dos Estatutos, a Universidade é uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia estatutária, pedagógica, científica, administrativa, financeira, disciplinar, cultural e patrimonial.
20. A UÉvora é uma instituição de ensino superior universitário que integra 4 escolas, uma das quais do ensino superior politécnico, e o Instituto de Investigação e Formação Avançada.
21. À Universidade compete a realização de ciclos de estudos visando a concessão de graus e títulos académicos e honoríficos e a atribuição de outros certificados e diplomas, bem como a certificação de equivalências, a creditação de competências e o reconhecimento de graus e habilitações académicas (n.º 3 do art.º 2.º).
22. São fins da Universidade, entre outros, os seguintes (art.º 2.º):
 - A produção de conhecimento através da investigação científica e da criação cultural, envolvendo a descoberta, aquisição e desenvolvimento de saberes, artes e práticas, de nível avançado;
 - A socialização do conhecimento por via da transmissão escolar, da formação ao longo da vida, da transferência para o tecido socioeconómico e da sua divulgação pública;
 - A prestação de serviços à comunidade e, em particular, a promoção do desenvolvimento do país e, em especial, da região em que se insere;
 - O intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições congéneres nacionais e estrangeiras e a promoção da mobilidade de estudantes e diplomados;
 - Contribuir para a cooperação internacional e para a promoção do diálogo intercultural, com especial destaque para os países europeus e aqueles a quem nos ligam laços históricos como os países lusófonos e os do Mediterrâneo.
23. Para a prossecução dos seus fins, a Universidade pode:

²³ Sucedendo ao Instituto Universitário daquela cidade, criado pelo Decreto-Lei 402/73, de 11 de agosto, que foi extinto, nos termos do artigo único do Decreto-Lei n.º 482/79, citado.

²⁴ Publicado no DR, 2.ª Série, de 20 de outubro de 2008.

²⁵ Publicado no DR, 2.ª Série, de 5 de agosto de 2014. Salienta-se que o ano de referência da auditoria, designadamente no que se refere à conta de gerência, se reporta a 2012, pelo que apenas quando necessário se fará remissão para as alterações introduzidas. De notar que o despacho normativo homologante não identifica as modificações introduzidas nos estatutos, tendo sido apenas objeto de republicação com redação atualizada. A nova redação, a partir do art.º 15.º, deixa de ter correspondência com a matriz inicial, visto que os artigos aditados foram incorporados sucessivamente no diploma, tendo sido este renumerado.

- Celebrar convénios, protocolos, contratos e outros acordos com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, e estabelecer consórcios ou associações com instituições públicas ou privadas de investigação e desenvolvimento;
 - Criar, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, tomar parte em, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades com ou sem fins lucrativos, desde que as suas atividades sejam compatíveis com as finalidades e interesses da Universidade, podendo nelas delegar a execução de tarefas próprias;
 - Estabelecer associações com outras instituições de ensino superior para efeitos de representação ou de coordenação e regulação conjuntas de atividades e iniciativas.
24. De acordo com os estatutos (art.º 5.º), a Universidade de Évora é apoiada nas suas atividades pela Fundação Luís de Molina, instituição de utilidade pública e de direito privado. Atualmente, nos termos dos arts. 4.º, n.º 1, al. c), e n.º 2, e 57.º e seguintes, da Lei-Quadro das Fundações (LQF)²⁶, esta entidade assume a tipologia de “*fundação pública de direito privado*”²⁷.
25. Nos termos dos estatutos, a Universidade estrutura-se em unidades orgânicas (art.º 39.º), subunidades orgânicas²⁸ (art.º 50.º), serviços e unidades científico-pedagógicas (art.º 70.º), conforme organograma constante do Mapa 5 do Anexo 7.
26. As unidades orgânicas são dotadas de autonomia cultural, científica e pedagógica e ainda de autonomia administrativa²⁹ (arts. 40.º e 60.º, respetivamente)³⁰ e regem-se por estatutos próprios, homologados pelo Reitor³¹ e publicados na 2.ª Série do DR, como se indica:

Quadro 1 – Unidades orgânicas - Estatutos

Unidades Orgânicas	Estatutos vigentes no período auditado	Estatutos atualmente em vigor
Escola de Ciências e Tecnologia (ECT)	Despacho n.º 1965/2010, DR de 28/01	Despacho n.º 5969/2016, DR de 04/05
Escola de Ciências Sociais (ECS)	Despacho n.º 1883/2010, DR de 27/01	Despacho n.º 6352/2015, DR de 08/06
Escola de Artes (EA)	Despacho n.º 1885/2010, DR de 27/01	Despacho n.º 6802/2015, DR de 17/06
Escola Superior de Enfermagem S. João de Deus (ESESJD)	Despacho n.º 1884/2010, DR de 27/01	Despacho n.º 10870/2015, DR de 30/09
Instituto de Investigação e Formação Avançada (IIFA)	Despacho n.º 3132/2010, DR de 18/02	Despacho n.º 6440/2015, DR de 09/06

27. Os departamentos e unidades/centros de investigação estão integrados nas unidades orgânicas, conforme se indica no Mapa 6 do Anexo 7.

²⁶ Aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.

²⁷ Denominação que já se encontra refletida na nova redação do referido art.º 5.º dos estatutos.

²⁸ Os departamentos.

²⁹ Com exceção do IIFA.

³⁰ Nos termos da alteração estatutária atualmente em vigor, só a Escola Superior de Enfermagem de São João de Deus mantém todas as modalidades de autonomia acima indicadas, verificando-se uma correspondência absoluta entre o n.º 3 do art.º 60.º dos estatutos homologados pelo Despacho Normativo n.º 54/2008, citado, e o n.º 3 do art.º 67.º do diploma anexo ao Despacho Normativo n.º 10/2014, citado.

³¹ Os estatutos da UÉvora (nas duas redações acima referidas) são omissos no que toca ao poder regulamentar do IIFA, nomeadamente no que concerne à atribuição de qualquer tipo de autonomia, designadamente a estatutária. Contudo, a redação dos Despachos n.ºs 3132/2010 e 6440/2015, citados, refere que os estatutos do IIFA a eles anexos foram homologados pelo Reitor.

28. Nos termos dos estatutos são órgãos da Universidade³², das Escolas³³ e do IIFA:

Quadro 2 – Órgãos da Universidade, das Escolas e do IIFA

Universidade	Escolas	IIFA
Conselho Geral	Diretor	Diretor
Reitor	Assembleia de representantes	Conselho científico-pedagógico ³⁴
Conselho de Gestão	Conselho científico / técnico-científico	
Senado Académico	Conselho pedagógico	
Conselho Científico		
Conselho de Avaliação		

29. Para além das que integram as unidades orgânicas, a Universidade dispõe de outras estruturas – serviços e unidades científico-pedagógicas (als. a) e b) do n.º 1 do art.º 70.º dos estatutos).
30. A estruturação, organização e funcionamento de cada um dos serviços (arts. 71.º, seguintes) consta dos regulamentos identificados no Mapa 8 do Anexo 7 e os organogramas dos serviços administrativos e técnicos constam, respetivamente, dos Mapas 9 e 10 do mesmo Anexo.
31. As unidades científico-pedagógicas (n.º 1 do art.º 77.º³⁵ e arts. 78.º, seguintes) são as que se indicam:
- Biblioteca;
 - Herdades Experimentais;
 - Hospital Veterinário;
 - Orquestra da Universidade de Évora;
 - Universidade Sénior Túlio Espanca;
 - Centro de Tecnologias Educativas;
 - Unidades de Investigação.
32. A exploração das Herdades Experimentais visa a prossecução e o desenvolvimento dos objetivos fundamentais da Universidade, quer nos domínios da investigação e do ensino, quer nos da extensão e de outras formas de prestação de serviços à comunidade (art.º 79.º dos estatutos). O património fundiário da UÉvora, com cerca de 1 485 hectares distribui-se por três Herdades experimentais:
- Almocreva, no Concelho de Beja, com 720 hectares;
 - Outeiro, no Concelho de Ferreira do Alentejo, com 479 hectares;
 - Mitra, no Concelho de Évora, com 286 hectares.
33. As Herdades Experimentais dispõem de um Conselho Técnico e Científico e são dirigidas por um Diretor, nomeado pelo Reitor (n.ºs 2 e 3 do art.º 79.º).

³² Cujas competências se sintetizam no Mapa 7 do Anexo 7.

³³ Abrangendo também a ESESJD.

³⁴ Nos termos das als. b) e c) do n.º 1 do art.º 59.º da alteração estatutária homologada pelo Despacho Normativo n.º 10/2014, citado, este conselho foi desagregado nas suas competências, passando a ser constituído por dois órgãos – um conselho científico e um pedagógico.

³⁵ A atual redação dos estatutos, no n.º 1 do seu art.º 80.º, reproduz na íntegra o n.º 1 do art.º 77.º da redação inicial.

34. A UÉvora é constituída por dois polos principais (Mitra³⁶ e Évora³⁷) e por outros localizados fora da cidade de Évora³⁸.

2.2 INDICADORES DA ATIVIDADE³⁹: *Diminuição do n.º de alunos*

Recursos Humanos

35. Para a prossecução das suas atividades, a UÉvora contava, em 31 de dezembro de 2012, com um total de 1019 trabalhadores, em efetividade de funções, sendo 615 pessoal docente (dos quais cerca de 40% eram professores auxiliares), 21 investigadores e 383 pessoal não docente.
36. A evolução dos recursos humanos da Universidade tem sido no sentido de um ligeiro decréscimo. No final de 2016⁴⁰ os recursos humanos eram 994, embora os investigadores tenham aumentado para 30 (vide Mapa 11 do Anexo 7).

Oferta formativa e número de alunos

37. A oferta formativa desenvolve-se a três níveis: regional, nacional e internacional, abrangendo diferentes públicos.
38. Ao nível do 1.º ciclo, a Universidade apresentava uma forte componente de alunos oriundos do Alentejo, Ribatejo e Estremadura, que se concentravam sobretudo nos cursos oferecidos pelas Escolas de Ciências Sociais e de Ciências e Tecnologia. Esta tendência mantém-se na atualidade.
39. Ao nível do 2.º e 3.º ciclos, a oferta da UÉvora assenta em parcerias com outras Universidades portuguesas e espanholas, que em 2012 se traduziam na realização conjunta de 11 e 4 cursos, respetivamente (vide Mapas 15 e 16 do Anexo 7). Há também parcerias com outras instituições de ensino superior estrangeiras, sobretudo de países lusófonos, de modo a captar alunos estrangeiros e buscar internacionalização da difusão do conhecimento produzido.
40. Nos casos específicos da Escola de Artes e do Instituto de Investigação e Formação Avançada (IIFA), a Universidade recrutou para a direção dessas unidades orgânicas personalidades de relevo internacional, para que através delas a instituição se pudesse dar a conhecer em grupos de elite à escala internacional. No IIFA, as inscrições resultam do apoio à atividade de investigação e aos ciclos de estudo de formação avançada, nomeadamente os terceiros ciclos e mestrados em associação com instituições de ensino superior internacionais⁴¹.

³⁶ Localizado na Herdade da Mitra, em Valverde, e constituído por um conjunto de terrenos, edifícios e instalações muito variadas, apoiando sobretudo a ECT.

³⁷ Cujos edifícios se identificam no Mapa 13 do Anexo 7.

³⁸ Que se indicam no Mapa 14 do Anexo 7.

³⁹ Na análise da evolução entretanto verificada nos indicadores da atividade, utilizam-se os dados dos Relatórios de Atividades da UÉvora. O último relatório disponível é o de 2016, porquanto o relatório de 2017 ainda não foi divulgado (vide <http://www.uevora.pt/>).

⁴⁰ Na análise da evolução entretanto verificada nos indicadores da atividade utilizam-se os dados do Relatório de Atividades da UÉvora de 2016, porquanto o relatório de 2017 ainda não foi divulgado (vide <http://www.uevora.pt/>). Ao invés, os dados financeiros reportam-se a 2017, uma vez que já entraram neste Tribunal as contas de 2017.

⁴¹ Conforme decorre dos estatutos do IIFA, publicados em DR - Despacho n.º 6440/2015, 9 de junho de 2015.

41. Apesar disso, nota-se uma diminuição contínua no número de alunos, ao longo dos anos, em todos os ciclos de estudos. Conforme decorre do Mapa 12 do Anexo 7, nos cursos conferentes de grau tem-se verificado uma tendência para o decréscimo:
- Do número de alunos inscritos: 7012 no ano letivo de 2012/2013, 6557 em 2013/2014 e 5600 em 2015/2016;
 - Do número de diplomados: 1302 em 2012/2013, 1203 em 2015/2016.

2.3 DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO⁴²: *Agravamento do Passivo e do Resultado Líquido*

42. A situação financeira da Universidade nos anos de 2010 a 2012 foi a seguinte:

Quadro 3 – Estrutura do balanço (2010-2012)

Unidade: Euro

Descrição	2 0 1 0		2 0 1 1		2 0 1 2		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2 0 1 0 / 2 0 1 2	2 0 1 1 / 2 0 1 2
ACTIVO LIQUIDO								
Imobilizações corpóreas	78 135 551,09	83,2	92 594 974,28	84,7	90 974 999,32	91,5	16,4%	-1,7%
Investimentos financeiros	233 737,98	0,2	827 450,76	0,8	807 386,32	0,8	245,4%	-2,4%
Existências	0,00	0,0	0,00	0,0	7 818,40	0,0	-	-
Dívidas de terceiros - curto prazo	11 047 888,77	11,8	11 208 932,67	10,2	1 940 739,24	2,0	-82,4%	-82,7%
Titulos negociáveis	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-
Depósitos em instituições financeiras e caixa	3 669 693,42	3,9	4 107 767,18	3,8	5 151 118,74	5,2	40,4%	25,4%
Acréscimos e diferimentos	775 491,61	0,8	645 198,02	0,6	546 247,56	0,5	-29,6%	-15,3%
Total Activo Líquido	93 862 362,87	100,0	109 384 322,91	100,0	99 428 309,58	100,0	5,9%	-9,1%
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO								
Fundos Próprios	65 128 677,63	69,4	83 102 236,02	76,0	82 553 888,42	83,0	26,8%	-0,7%
Passivo	28 733 685,24	30,6	26 282 086,89	24,0	16 874 421,16	17,0	-41,3%	-35,8%
Provisões para riscos e encargos	0,00		652 967,83	0,6	661 976,65	0,7	-	1,4%
Dívidas a terceiros - medio e longo prazo	0,00		1 087 549,12	1,0	1 031 729,07	1,0	-	-5,1%
Dívidas a terceiros - curto prazo	2 142 271,76	2,3	433 674,34	0,4	1 439 953,70	1,4	-32,8%	232,0%
Acréscimos e diferimentos	26 591 413,48	28,3	24 107 895,60	22,0	13 740 761,74	13,8	-	-43,0%
Total Fundos Próprios e Passivo	93 862 362,87	100,0	109 384 322,91	100,0	99 428 309,58	100,0	5,9%	-9,1%

Fonte: Balanço de 2010, 2011 e 2012

43. Como se pode ver no quadro acima, o balanço de 2012 evidenciava um ativo de 99 428 309,58€. A evolução posterior dos balanços sofreu flutuações positivas e negativas, sendo o ativo em 2017 de 98 112 936€, ligeiramente abaixo do de 2012.
44. O ativo era constituído essencialmente por imobilizações corpóreas (91,5%), e por depósitos em instituições financeiras (5,2%).
45. Os depósitos apresentam-se bastante mais reduzidos na atualidade⁴³.
46. Relativamente ao imobilizado corpóreo, salienta-se que parte do património imóvel (no valor de 12 005 645,00€, representando cerca de 13,2% do imobilizado corpóreo total), embora se encontre registado nas contas da

⁴² No que se refere à análise da evolução da situação económico-financeira da UÉvora, utilizou-se informação constante dos processos de prestação de contas a este Tribunal. Uma vez que deram já entrada as contas de 2017, a análise da evolução nesta área considera já este último ano.

⁴³ 1 104 435,72€ em 2017.

Universidade, estava em utilização pelos SASUE e pela ZEA, para realização das respetivas atividades. Estes imóveis estão afetos a instalações para serviços administrativos, a residências e a herdades (vide Mapa 17 do Anexo 7). Esta situação mantém-se nos exercícios mais recentes.

47. No que se refere aos Investimentos financeiros, no montante de 807 386,32€⁴⁴, estes foram aplicados conforme se indica:

Quadro 4 – Investimentos Financeiros

Unidade: Euro

Situação	N.º Entidades	Valor
Partes de capital	4	751 170,96
Obrigações e Títulos de Participação	7	17 190,86
Outras Aplicações Financeiras	3	39 025,00
Total	14	807 386,82

Fonte: Anexo às DF de 2012

48. No montante global indicado de investimentos financeiros está incluído o valor de 23 575,48€, que corresponde a partes de capital dos Serviços de Ação Social da Universidade de Évora (SASUE). No entanto, atendendo que no caso destes Serviços apenas se verifica um controlo administrativo por parte da Universidade e não a existência de uma participação financeira, conclui-se que este valor se encontra incorretamente registado⁴⁵ e que as entidades participadas são apenas 13.
49. Dessas 13 entidades participadas, 2 são Fundações, 8 são Associações, 2 são Sociedades Anónimas e 1 é uma Sociedade por quotas Unipessoal⁴⁶. Estas participações estão discriminadas no Mapa 18 do Anexo 7, tendo os registos contabilísticos sido avaliados pelo método de equivalência patrimonial. Destacam-se aquelas em que a Universidade participa na totalidade ou em que detém a maioria do capital:
- **Fundação Luís de Molina** – instituída pela Universidade, em 15 de janeiro de 1996, com um fundo inicial de 25 000,00€;
 - **ZEA – Sociedade Agrícola, Unipessoal, Lda.** - constituída pela Universidade em 06 de abril de 2009, com um capital inicial de 5 000,00€, e atualmente de 400 000,00€, na sequência de dois aumentos de capital em 2012 (50 000,00€) e em 2014 (345 000,00€).
 - **PCTA – Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo, SA** - constituída em 28 de dezembro de 2011, com um capital social de 575 000,00€, tendo a Universidade subscrito 435 000,00€, que corresponde a cerca de 76% do total.
50. Os investimentos financeiros encontram-se, no entanto, onerados por uma provisão no valor de 72 161,21€, que constitui o valor da participação na Associação Universidade Empresa do Sul - UNESUL, que segundo a Universidade se encontrava em processo de liquidação⁴⁷. Esta situação persiste nas DF de 2017. Por outro lado, em 2017 os capitais próprios do PCTA e a participação de capital da Universidade nesta sociedade foram ajustados negativamente, em virtude de subsídios ao investimento.

⁴⁴ Valor registado pelo método de equivalência patrimonial, com base no resultado líquido das entidades.

⁴⁵ Não obstante não existir participação financeira, os SASUE constam do perímetro de consolidação da UÉvora.

⁴⁶ Anexo às demonstrações financeiras da conta de 2012, não considerando neste computo geral os Serviços de Ação Social da Universidade de Évora. Vide Mapa 18 do Anexo 7.

⁴⁷ Resposta ao pedido adicional n.º VIII.

51. As Dívidas de Terceiros, que apresentavam uma diminuição em 2012 (1 940 739,24€)⁴⁸, encontram-se atualmente em crescimento, sendo de 6 957 790,50€ em 2016 e de 7 350 718,55€ em 2017. Nelas avultam as Dívidas de Alunos que, em 2012, tinham um valor de 3 082 966,30€⁴⁹ e em 2017 representam 3 975 309,08€.
52. Os Fundos Próprios que, em 2012, eram de 82 553 888,42€, têm evoluído negativamente, apresentando em 2017 o valor de 68 734 737,96€. Isto significa uma progressiva descapitalização da entidade, resultante, nomeadamente, de persistentes resultados líquidos negativos dos vários exercícios.
53. Em termos de Passivo, a situação de 2012 (16 874 421,16€) agravou-se significativamente. Em 2017, o Passivo apresenta um valor de 29 378 198,00€. O agravamento ocorre principalmente na rubrica de Acréscimos e Diferimentos, em que se incluem acréscimos de custos (respeitantes a férias e subsídio de férias vencidos e ainda não pagos) e proveitos diferidos (nomeadamente propinas, subsídios ao investimento e receita diferida de projetos operacionais). As Dívidas a Terceiros, que haviam diminuído posteriormente a 2012, voltaram a subir para 3 533 904,00€ em 2017.
54. A situação económica de 2010 a 2012 é a que se resume no quadro seguinte:

Quadro 5 – Demonstração de Resultados (2010-2012)

Unidade: Euro

Contas POCE	Custos e perdas	2010		2011		2012		Variação (%)	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/2012	2011/2012
61	Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	0,00	0,0	0,00	0,0	2.360,65	0,0	-	-
62	Fornecimentos e serviços externos	5.553.034,30	9,8	6.321.115,76	11,8	5.607.493,98	12,4	1,0	-11,3
64	Custos com o pessoal	41.887.301,69	73,8	36.593.959,97	68,2	33.872.614,67	74,8	-19,1	-7,4
63	Transferências correntes concedidas e	2.387.452,70	4,2	2.559.841,23	4,8	2.117.903,13	4,7	-11,3	-17,3
66	Amortizações do exercício	2.766.156,43	4,9	3.418.862,95	6,4	3.697.224,65	8,2	33,7	8,1
67	Provisões do exercício	204.629,45	0,4	0,00	0,0	79.155,65	0,2	-61,3	-
65	Outros custos e perdas operacionais	183.380,68	0,3	108.338,12	0,2	160.240,25	0,4	-12,6	47,9
	(A)	52.981.955,25		49.002.118,03		45.536.992,98		-14,1	-7,1
68	Custos e perdas financeiras	72.005,52	0,1	96.488,42	0,2	167.901,94	0,4	133,2	74,0
	(C)	53.053.960,77		49.098.606,45		45.704.894,92		-13,9	-6,9
69	Custos e perdas extraordinárias	118.640,63	0,2	21.178,54	0,0	170.210,44	0,4	43,5	703,7
	(E)	53.172.601,40		49.119.784,99		45.875.105,36		-13,7	-6,6
88	Resultado líquido do exercício	3.595.278,73	6,3	4.515.988,75	8,4	-596.986,87	-1,3	-116,6	-113,2
		56.767.880,13	100,0	53.635.773,74	100,0	45.278.118,49	100,0	-20,2	-15,6

Contas POCE	Proveitos e ganhos	2010		2011		2012		Variação (%)	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/2012	2011/2012
71	Vendas e prestações de serviços	2.251.982,30 €	4,0	1.811.030,43 €	3,4	1.083.108,65 €	2,4	-51,9	-40,2
72	Impostos e taxas	7.753.604,68 €	13,7	8.096.166,46 €	15,1	8.279.852,84 €	18,3	6,8	2,3
73	Proveitos suplementares	213.137,04 €	0,4	226.206,95 €	0,4	397.531,03 €	0,9	86,5	75,7
74	Transferências e subsídios correntes obtidos	44.721.235,57 €	78,8	40.752.734,35 €	76,0	33.774.023,59 €	74,6	-24,5	-17,1
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	0,00 €	0,0	0,00 €	0,0	0,00 €	0,0	-	-
	(B)	54.939.959,59		50.886.138,19		43.534.516,11		-20,8	-14,4
78	Proveitos e ganhos financeiros	46.053,31 €	0,1	253.455,89 €	0,5	104.072,71 €	0,2	126,0	-58,9
	(D)	54.986.012,90		51.139.594,08		43.638.588,82		-20,6	-14,7
79	Proveitos e ganhos extraordinários	1.781.867,23 €	3,1	2.496.179,66 €	4,7	1.639.529,67 €	3,6	-8,0	-34,3
	(F)	56.767.880,13	100,0	53.635.773,74	100,0	45.278.118,49	100,0	-20,2	-15,6

Resumo:			
Resultados operacionais: (B)-(A)=	1.958.004,34	1.884.020,16	-2.002.476,87
Resultados financeiros: (D)-(C)=	-25.952,21	156.967,47	-63.829,23
Resultados correntes: (D)-(C)=	1.932.052,13	2.040.987,63	-2.066.306,10
Resultado líquido do exercício: (F)-(E)=	3.595.278,73	4.515.988,75	-596.986,87

Fonte: Demonstração de Resultados de 2010 a 2012

⁴⁸Como se verá mais à frente, este valor não incluía um valor de dívida de cobrança duvidosa de 2 553 535,83€, que respeitava na sua maior parte a dívida de alunos.

⁴⁹ Vide parágrafos 112 e 113.

55. Entre 2010 e 2012, tanto os custos e perdas como os proveitos e ganhos apresentam decréscimos de 13,7% e 20,2% respetivamente.
56. Em relação à Demonstração de Resultados de 2012, salienta-se que:
- Para os proveitos totais da UÉvora, destacam-se as transferências do Orçamento do Estado que representam 74,6%, seguindo-se, como receitas próprias da entidade, os impostos e taxas, que contribuem com 18,3%;
 - Os custos totais em 2012, ascendiam a 45 278.118,49€, sendo que as contas com maior peso no total são os custos com pessoal, com 74,8%, e os fornecimentos e serviços externos, com 12,4%;
 - No que se refere aos resultados líquidos dos exercícios, verifica-se que, enquanto em 2010 e 2011 os mesmos haviam sido positivos, em 2012 o resultado passou a negativo, no montante de 596 986,87€. Esta alteração foi explicada pela redução significativa dos subsídios obtidos do Orçamento do Estado.
57. As contas posteriormente prestadas a este Tribunal evidenciam que os resultados líquidos da UÉvora têm vindo a evoluir negativamente, sendo em 2017 de 3 748 336,95€. Conforme reportado pela própria Universidade nas demonstrações financeiras, este resultado justifica-se em grande parte pelo aumento das despesas correntes (em especial fornecimentos e serviços externos e pessoal) e pela diminuição nas transferências obtidas (designadamente provenientes de parceiros de projetos). Verifica-se atualmente (2017) um défice operacional de 7 132 442€.

2.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL⁵⁰: *Aumento da Despesa*

58. No quadro que segue apresenta-se a evolução da receita cobrada entre 2010 e 2012:

Quadro 6 – Evolução da estrutura e evolução da receita (2010 - 2012)

Unidade: Euro

Designação	2010		2011		2012		Variação (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/11	2011/12	2010/12
Taxas Multas e Outras Penalidades	7 896 967,32	12,4	8 000 409,16	14,1	7 896 177,87	16,4	1,3	-1,3	0,0
Rendimentos de Propriedade	7 613,95	0,0	13 700,24	0,0	52 244,94	0,1	79,9	281,3	586,2
Transferências correntes	45 444 489,25	71,5	41 661 224,78	73,3	33 388 654,66	69,3	-8,3	-19,9	-26,5
Do OE	40 000 067,00	88,0	35 560 743,00	85,4	27 957 527,96	83,7	-11,1	-3,0	-30,1
Dos SFA e outros	5 444 422,25	12,0	6 100 481,78	14,6	5 431 126,70	16,3	12,1	22,2	-0,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	2 254 136,58	3,5	2 542 599,44	4,5	1 738 497,49	3,6	12,8	-31,6	-22,9
Outras Receitas Correntes	183 886,46	0,3	151 072,39	0,3	269 545,23	0,6	-17,8	78,4	46,6
Transferências capital	0,00	-	0,00	-	0,00	-	-	-	-
Outras Receitas de Capital	3 132 371,69	4,9	507 446,53	0,9	854 787,77	1,8	-83,8	68,4	-72,7
Reposições não abatidas nos pagamentos	45 305,96	0,1	304 823,25	0,5	72 590,30	0,2	572,8	-76,2	60,2
Saldo de gerência	4 616 676,87	7,3	3 664 288,46	6,4	3 904 684,48	8,1	-20,6	6,6	-15,4
Total	63 581 448,08	100,00	56 845 564,25	100,00	48 177 182,74	100,00	-10,59	-15,25	-24,23

Fonte: Mapa de fluxos de caixa 2010 a 2012

Siglas: OE - Orçamento do Estado; SFA - Serviços e Fundos Autónomos

⁵⁰ No que se refere à análise da evolução da execução orçamental da UÉvora, utilizou-se informação constante dos processos de prestação de contas a este Tribunal. Uma vez que deram já entrada as contas de 2017, a análise da evolução nesta área considera já este último ano.

59. Ao longo do triénio 2010-2012, a receita total registou um decréscimo de 24,23%, assumindo especial relevância as outras receitas de capital (72,7%), a venda de bens e serviços correntes (22,9%) e as transferências correntes (26,5%).
60. Contudo, naquele período regista-se sem relevância material face aos decréscimos mencionados, um aumento nos rendimentos de propriedade (586,2%), nas outras receitas correntes (46,6%) e nas reposições não abatidas nos pagamentos (60,2%).
61. Em 2012, as receitas provenientes de transferências correntes representam cerca de 69% do total da receita daquele ano, sendo a maior representatividade (cerca de 84%) as verbas transferidas do OE, as quais, no entanto, diminuíram em relação aos anos anteriores.
62. No ano de 2017, as transferências correntes apresentam-se, em termos globais, superiores a 2012 (40 126 184,32€), sendo as verbas transferidas do OE representativas de 83% daquele valor (33 128 892,99€). No entanto, há uma diminuição significativa das transferências provenientes de outras entidades, que se cifra agora em apenas 1 111 369,45€.
63. O saldo da gerência de 2017 diminuiu ligeiramente para o valor de 3 066 344,45€.
64. Nos anos de 2010 a 2012, a evolução e estrutura da despesa foi a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 7 – Evolução da estrutura e evolução da despesa (2010 - 2012)

Unidade: Euro

Designação	2010		2011		2012		Variação (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/11	2011/12	2010/12
Despesa com o pessoal	43 607 206,27	72,8	39 674 832,63	74,9	33 742 357,60	76,3	-9,0	-15,0	-22,6
Aquisição de bens e serviços correntes	6 167 223,59	10,3	6 867 785,98	13,0	5 638 864,89	12,8	11,4	-17,9	-8,6
Juros e outros encargos	35 041,68	0,1	60 551,11	0,1	22 248,01	0,1	72,8	-63,3	-36,5
Transferências correntes	2 389 354,13	4,0	2 562 146,73	4,8	2 113 741,14	4,8	7,2	-17,5	-11,5
Outras despesas correntes	409 572,87	0,7	340 414,61	0,6	354 077,90	0,8	-16,9	4,0	-13,5
Aquisição de bens de capital	7 308 761,08	12,2	3 099 648,71	5,9	2 217 971,09	5,0	-57,6	-28,4	-69,7
Ativos financeiro	0,00	0,0	335 500,00	0,6	115 500,00	0,3	-	-65,6	-
Total	59 917 159,62	100,0	52 940 879,77	100,0	44 204 760,63	100,0	-11,6	-16,5	-26,2

Fonte: Mapa de fluxos de caixa 2010 a 2012

65. No triénio verificou-se um decréscimo da despesa total de 26,2%, que se deveu, à diminuição das despesas com o pessoal (22,6%), das despesas com aquisição de bens de capital (69,7%), e de aquisição de bens e serviços correntes (8,6%).
66. Em termos de estrutura, as despesas mais representativas em 2012 foram as despesas com pessoal e com aquisição de bens e serviços correntes, 76,3% e 12,8% respetivamente. Comparando com 2017, verifica-se que as despesas com pessoal voltam a aumentar (41 520 197,40€), o que a Universidade justifica pelas reposições salariais.

3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

3.1 SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO: *O sistema de controlo interno é deficiente*

Contas e demonstrações financeiras e sistemas informáticos

67. A partir de 2009 as demonstrações financeiras (DF) da Universidade são elaboradas nos termos do Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação (POCE)⁵¹ e organizadas, para efeitos de prestação de contas, nos termos da Instrução n.º 1/04 do Tribunal de Contas⁵².
68. A contabilidade realizou a importação dos saldos finais das contas do ano de 2011 da aplicação Primavera, para a nova ERP *SIAG* – Sistema Integrado de Apoio à Gestão, tendo iniciado em janeiro de 2012, com a abertura dos saldos transitados do ano anterior.
69. A Universidade não dispõe de um sistema de contabilidade analítica, que permita a elaboração dos mapas preconizados pelo POCE.
70. Em sede de contraditório, a Universidade informou que a sua implementação obrigaria à realização de “(...) *uma despesa de cerca de 250.000 euros (...)*”, e que se encontra a aguardar por “(...) *disponibilidades financeiras que permitam (...)*” a consecução desse objetivo.
71. Refira-se, contudo, que no âmbito da transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), a Universidade deverá implementar uma contabilidade de gestão, conforme previsto no art.º 4.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro.
72. A gestão dos alunos é efetuada pelos Serviços Académicos através de uma aplicação desenvolvida pela Universidade desde 1998, designada *SIUE* – Sistema Integrado de Informação da Universidade de Évora, que regista os valores das propinas a pagar, as pagas e ainda os valores em dívida. Em 2012, os serviços de informática da UÉvora importavam esta informação através de ficheiros extraídos do SIUE para a aplicação *SIAG*, mas, a partir de 2014, é realizada automaticamente.
73. Ainda dispõe de um módulo para a gestão dos projetos de investigação que, através do Departamento de Projetos e Investigação (DPI), regista a informação dos processos de candidatura e a execução do projeto.
74. Em 2013, foi criado o módulo de gestão de espaços no âmbito do qual se procede à caracterização dos espaços dos imóveis da Universidade de Évora, pelos STEC.
75. A Universidade consolida as contas desde 2009, utilizando o método da simples agregação, com as seguintes entidades:

⁵¹ Aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro.

⁵² Da 2.ª Secção, publicada no DR, II Série, de 14 de fevereiro.

Quadro 8 – Perímetro de consolidação de contas

Designação
Universidade de Évora
Serviços de Ação Social da Universidade de Évora (SASUÉ)
Fundação Luís de Molina (FLM)
ZEA- Sociedade Agrícola Unipessoal Lda.
PCTA – Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo, SA ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Integra a consolidação a partir de 2011

76. No ano de 2012, apenas foi enviada a certificação legal da conta consolidada pelo fiscal único Ascensão, Gomes, Cruz & Associados – SROC, Lda. tendo sido emitida uma opinião favorável com as seguintes ênfases⁵³:

Quadro 9 – Certificação legal da conta consolidada 2012

Ênfases
<i>O montante de 10.235.594€ referente a projetos operacionais contratados pela Universidade, cujos custos ainda não tinham ocorrido, neste exercício, deixaram de constar nas contas do balanço como uma ativo a receber e no passivo como um proveito diferido, passando a ser divulgados no anexo;</i>
<i>As dívidas dos alunos deixaram de ser apuradas através de valores estimados, passando a ser suportadas pela informação extraída do sistema de informação integrado da Universidade com referência aos anos letivos de 2007/2008 a 2012/2013.</i>

77. A Universidade informou que não foi enviada a certificação da conta individual e o seguinte:

“De facto, a certificação individual, para o ano indicado, não existe. Sempre foi entendimento que, representando a Universidade de Évora um “grupo” e consolidando contas, a certificação exigida seria apenas a certificação da conta consolidada.”

“Dado que, em sede de algumas auditorias, essa questão foi suscitada apesar de, posteriormente, não ser referido, em relatório, a ausência da mesma, esta Universidade, nas últimas gerências já remeteu certificação individual e consolidada.”

78. Pese embora a justificação anteriormente produzida, a conta de gerência de 2012 da Universidade deveria integrar essa certificação. De facto, de acordo com a alínea c) do art.º 28.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro⁵⁴, compete ao fiscal único dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, *incluindo documentos de certificação legal de contas*. Da mesma forma, o POCE, no art.º 4.º, inclui o parecer do órgão fiscalizador como documento de prestação de contas.
79. Contudo, a partir de 2013 verificou-se que a documentação enviada no âmbito da prestação de contas ao TdC já inclui a respetiva certificação individual elaborada pelo fiscal único.

⁵³ Nomeado fiscal único através do Despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e Ministro da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior n.º 13595/2009, de 7 de maio.

⁵⁴ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

O diploma em causa foi ainda alterado pelas Leis n.ºs 24/2012, de 9 de julho, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 102/2013, de 25 de julho, 40/2015, de 16 de março, e 96/2015, de 29 de maio.

80. Para a prossecução da sua atividade, a Universidade dispõe de diversas aplicações informáticas que constam do Mapa 19 do Anexo 7.

Avaliação do sistema de controlo interno

81. Efetuado o levantamento do SCI ao nível contabilístico e administrativo, conclui-se que o mesmo é **deficiente**, atenta a predominância de pontos chave fracos ou a melhorar, como se caracteriza no quadro seguinte.

Quadro 10 – Pontos fortes e fracos do sistema de controlo interno

Organização geral	
Ponto Forte	↑ Existência de regulamentos, designadamente de propinas, de gestão de veículos e de fundos de maneo;
Ponto fraco	↓ Não foi elaborado o manual de procedimentos para a área administrativa e financeira, contudo existem normas avulsas; ↓ Inexistência de regulamentos nas áreas do Património/Inventário.
Disponibilidades	
Ponto Forte	↑ Elaboração mensal das reconciliações bancárias;
Pontos fracos	↓ Ausência de controlo dos cheques relativos a algumas obras (adjudicadas designadamente às Empresas Recuperévora e Ourimira); ↓ Emissão de cheques sem que as obras estivessem executadas; ↓ Inexistência de atribuição nominativa dos FM, apenas se fazendo menção no regulamento elaborado anualmente que a atribuição recai nos responsáveis das unidades orgânicas/serviços; ↓ Transferências para contas bancárias pessoais dos montantes do FM; ↓ Não definição das rubricas de classificação económica para as despesas suportadas por FM; ↓ Ausência de controlo na liquidação de fundos de maneo; ↓ Existência de fundos de maneo de anos anteriores cujos montantes de liquidação não foram entregues, encontrando-se ainda estes valores na posse dos seus responsáveis.
Prestação de serviços/Dívidas	
Pontos fortes	↑ Constituição de provisões para as dívidas de propinas dos anos letivos de 2007/2008 a 2011/2012;
Ponto Fraco	↑ Aplicação do princípio da especialização dos exercícios na área das propinas a partir de 2013; ↓ Não aplicação do princípio da onerosidade previsto no DL nº 280/2007, de 7 de agosto, quanto às cedências de terrenos e de espaços.
Empreitadas e Aquisição de bens e serviços	
Ponto forte	↑ Aplicação da redução remuneratória nos contratos de prestação de serviços (cfr. LOE 2012). ↓ Ausência de normas internas de procedimento no âmbito das empreitadas que defina as áreas de intervenção de cada serviço por forma a possibilitar o seu controlo efetivo;
Pontos Fracos	↓ Não elaboração dos documentos legalmente previstos, designadamente, autos de consignação, relatórios de fiscalização, autos de receção provisória, conta corrente e relatório final da empreitada; ↓ Inexistência, na aplicação informática, de alertas relativos a adjudicações cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas (valor acumulado no triénio de 75 000,00€);
Imobilizado/Inventário	
Ponto Fraco	↓ Ausência de registo na Conservatória do Registo Predial de imóveis próprios da UÉvora.

Pessoal	
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Segregação de funções entre a inserção de dados relativos aos trabalhadores, o processamento dos vencimentos e o seu pagamento; ↑ Aplicação das reduções remuneratórias e da suspensão dos subsídios de férias e de Natal nos termos da LOE.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Ausência de utilização dos meios informatizados existentes para o controlo da assiduidade do pessoal docente e não docente; ↓ Aplicação informática relativa à distribuição da carga horária aos docentes não se encontra permanentemente atualizada.

82. Ainda assim, salientam-se, como aspetos positivos, a existência de regulamentos (designadamente de propinas, de gestão de veículos e de fundos de maneiio), a aplicação do princípio da especialização dos exercícios na área das propinas, a partir de 2013, o controlo do compromisso de dedicação exclusiva dos docentes e a segregação de funções entre a inserção de dados relativos aos trabalhadores, o processamento dos vencimentos e o pagamento, embora alguns deles não tenham tido reflexos nas demonstrações financeiras de 2012, por serem posteriores.

3.2 DISPONIBILIDADES: *Irregularidades na constituição e utilização de fundos de maneiio*

Contas Bancárias

83. A Universidade apresentou no Balancete a 31/12/2012 as seguintes contas bancárias:

Quadro 11 – Contas bancárias

Unidade: Euro

Contas Bancárias		
Conta n.º	N.º de Contas	Saldo a 31/12/2012
CGD	4	686 385,23
Millenium BCP	1	1 818 187,49
Novo Banco	18	1 347 446,47
Crédito Agrícola	2	0,00
IGCP	5	1 298 999,55
Total	30	5 151 018,74

Fonte: Síntese das Reconciliações Bancárias

84. A finalidade de cada uma das contas consta do Mapa 20 do Anexo 7, salientando-se que as contas da Agencia de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE) se destinam ao pagamento das despesas com pessoal e ao recebimento das dotações do OE e de projetos enquanto as restantes movimentam verbas de projetos, de receita própria, do Hospital Veterinário do CEEM e Herdades Experimentais e de uma relativa a um depósito a prazo.
85. Da circularização bancária efetuada confirmou-se a existência das contas e os valores em saldo, com exceção da Caixa Agrícola, que informa não existirem contas abertas naquela Instituição em 31/12/2012. Não existe, no entanto, evidência de que aquelas se encontram encerradas.

86. No âmbito do contraditório, a Universidade informou que “(...) procedeu ao encerramento de várias contas bancárias, tendo neste momento abertas onze contas bancárias⁵⁵, onde se inclui uma conta no IGCP.”
87. Com referência a 31/12/2017, e contrariamente ao alegado, a Universidade dispunha ainda de 22 e não de 11 contas bancárias, não tendo facultado documentação que comprove o efetivo encerramento de contas.
88. De notar que no saldo de encerramento das contas bancárias reportado a 31/12/2017 se verificou a existência de três e não de uma só conta bancária no Banco Internacional de S. Tomé (BIST), com um saldo global de 207 151,12€.

Fundos de Maneio

Constituição dos FM

89. Anualmente, por deliberação do Conselho de Gestão⁵⁶, que remete para despacho reitoral de atribuição e regulamentação dos fundos de maneio (FM)⁵⁷, são constituídos FM.
90. Anteriormente, os montantes dos FM eram atribuídos aos investigadores responsáveis por projetos de investigação, a seu pedido, de acordo com os seguintes montantes:
- Até 750€/investigador, para quem tivesse até 3 projetos ativos;
 - Até 1.250€/investigador, para quem tivesse 4, ou mais, projetos ativos.
91. A gestão dos mesmos competia aos investigadores, os quais respondiam perante o Conselho de Gestão da Universidade, tanto pelos respetivos montantes como pela legitimidade e observância dos procedimentos legais na sua utilização.
92. No ano objeto de análise, por força dos despachos e deliberações aplicáveis, os FM foram constituídos para as diversas unidades e serviços da Universidade e para os centros de investigação inseridos no IIFA.⁵⁸
93. Em 2012, foram constituídos 96 fundos de maneio (desagregação constante do Mapa 21 do Anexo 7) como resumidamente, se apresenta:

Quadro 12 – Fundos de maneio - 2012

Unidade: Euro

Fundos de maneio	N.º FM	Valor de FM		
		Atribuição	Reconstituição	Utilização
Unidades/serviços ¹⁾	22	20 000,00	47 976,95	62 806,45
Projetos/Investigação	74	52 410,97	40 135,04	67 450,21
Total	96	72 410,97	88 111,99	130 256,66

Fonte: Documentação disponibilizada pela Universidade de Évora

¹⁾ Ao valor inicial de 19 800,00€, considerado no Despacho reitoral n.º 1/2012, foram retirados 3 FM que não foram atribuídos, num total de 900,00€, e efetuado um reforço de 1 100,00€ no FM do Gabinete de Comunicação e Imagem.

⁵⁵ 11 contas bancárias distribuídas da seguinte forma: 1 no BIST; 1 no BCP; 3 no Novo Banco; 3 na CGD; 2 no Santander e 1 no IGCP.

⁵⁶ Cfr. deliberação do Conselho de Gestão de 13 de janeiro de 2011 e 11 de janeiro de 2012.

⁵⁷ Despachos n.º 6/2011, de 14 de janeiro, e Despacho n.º 1/2012, de 11 de janeiro, relativos à atribuição e regulamentação de FM – 2012.

⁵⁸ Através do Despacho reitoral n.º 58/2012, de 22 de maio, apenas podem ser constituídos FM para os Centros de Investigação inseridos no IIFA, por ter sido considerada necessária a redução do valor imobilizado em caixa, devido ao recurso excessivo aos FM.

94. O despacho reitoral de atribuição e regulamentação do FM não identifica os responsáveis pelos FM que foram constituídos em 2012, apenas fazendo menção, em abstrato, aos responsáveis, tendo a Universidade esclarecido⁵⁹ que:

“(...) os fundos de maneiio seriam constituídos aos Responsáveis pelas Unidades indicadas no anexo aquele despacho, assim como aos Investigadores Responsáveis por projetos. Seriam, portanto, estes os responsáveis pelo fundo de maneiio que viesse a ser constituído. Cada unidade tem um responsável nomeado, assim como para cada projeto existe um investigador responsável identificado, razão pela qual se acreditou não ser necessário que se repetissem esses nomes no despacho de constituição e regulamentação de fundo de maneiio.”

95. No âmbito do contraditório e ainda quanto ao facto de não serem designados nominalmente os responsáveis pelo FM, a Universidade esclarece que *“a conjugação do Despacho que atribui os fundos de maneiio com os Despachos/Contratos de Investigação que indicam os responsáveis das respetivas estruturas/projetos que os utilizam é uma forma de indicação nominal dos responsáveis desses fundos de maneiio (...) tendo a vantagem operacional de evitar constantes despachos de alteração sempre que o responsável (...) cessa essas funções e é substituído por outro.”*
96. Considera-se, no entanto, que a lei aponta claramente para a necessidade de identificar **nominalmente** os responsáveis pelos fundos de maneiio.
97. O n.º 1 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, estabelece que *“para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de maneiio em nome⁶⁰ dos respetivos responsáveis (...)”*. Isto compreende-se tanto mais que, por força do disposto no n.º 3 do mesmo artigo, esses responsáveis atuarão no exercício de uma *“(...) competência para a realização e pagamento de despesas em conta (...)”* desses fundos, significando a atribuição desta competência que o responsável pelo fundo de maneiio realiza ao mesmo tempo as operações de autorização, processamento, liquidação e pagamento, com os pressupostos daí decorrentes.
98. A constituição dos FM, incluindo os dos projetos de investigação, foi autorizada pelo ex-Administrador com o n.º mec. 4444, o qual detém competência delegada pelo CG, sendo emitidos cheques nos respetivos valores atribuídos em nome dos responsáveis.
99. Verificaram-se situações de transferências bancárias para contas pessoais indicadas pelos responsáveis, o que não deveria suceder, uma vez que prejudica o controlo destes fundos. A Universidade deve poder verificar a efetiva disponibilidade dos mesmos para a prossecução dos fins para que foram atribuídos, ou seja, facilitar o pagamento imediato de despesas de pequeno montante. O recurso a conta bancária pessoal favorece as situações previstas no art.º 376.º do Código Penal (peculato de uso) e o regulamento de FM deveria impedi-lo.
100. O regulamento em causa estabelece que as despesas a satisfazer por estes fundos têm carácter urgente, são de reduzido valor e não visam o pagamento de despesas com pessoal nem aquisições de bens de capital. Contudo, não indica as rubricas de classificação económica para a realização das mesmas, tendo a Universidade informado⁶¹ que:

“(...) tal acontece dada a diversidade de despesas que podem ocorrer, em particular na execução de atividades de investigação e que, não raras vezes, obriga a realizar despesas não previstas nas mais diversas rubricas. Não se pretende

⁵⁹ Através da resposta ao pedido adicional n.º IV - Fundo de Maneio.

⁶⁰ O realce é nosso.

⁶¹ Através do pedido IV - Fundo de Maneio.

*limitar a um determinado conjunto de rubricas, tendo apenas sido referido quais as que estavam impedidas de ser realizadas por fundo de maneo (pessoal e bens de capital)."*⁶²

101. O procedimento instituído não está de acordo com a lei, já que o regulamento apenas refere “tipologias” de despesas que manifestamente, nos termos legais, não se enquadram na natureza de despesas de pequeno montante, sendo omissas quanto às rubricas de classificação económica a onerar, as quais devem ser indicadas expressamente. Tanto mais que, aquando da sua reconstituição, o registo da despesa deve ser efetuado em rubrica de classificação económica adequada (art.º 10.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho)^{63 64}.

Utilização dos FM

102. No âmbito da análise dos FM da amostra selecionada (Mapa 4 do Anexo 7), foram identificadas despesas que pela sua natureza não são enquadráveis, nos termos legais, em despesas de pequeno montante. Trata-se, designadamente, de despesas de alojamento, de combustível e de inscrições em associações e seminários. Foram, também, efetuadas despesas com almoços que, embora suscetíveis de serem pagas através de FM, não identificavam nominalmente os respetivos trabalhadores.

103. Sobre esta matéria a Universidade esclarece que:

“(…) à data atual, é obrigatório que em todos os documentos de despesas relativos a refeições (seja por fundo de maneo ou não) estejam indicados os nomes de quem usufrui das mesmas, sendo descontado o subsídio de refeição aos trabalhadores que estejam indicados, através de comunicação do gabinete de contabilidade (processador de despesas) à Divisão de Recursos Humanos (processador de vencimentos)”.

Liquidação dos FM/Despesa não justificada

104. No final de cada ano, e a fim de se proceder à liquidação dos FM, são enviados os documentos e a indicação do montante em dinheiro (depositado em duas contas bancárias da Universidade) que perfaz o valor global atribuído. Relativamente ao exercício de 2012, observou-se que estes valores foram repostos até ao final do ano, embora não cumprindo, em alguns casos, o despacho reitoral, que estabelecia a data limite de encerramento até 14 de dezembro de 2012⁶⁵ (vide Mapa 22 do Anexo 7).
105. Da análise dos FM, com reporte a 31/12/2010, verificou-se que havia sido constituída uma provisão para FM de anos anteriores e não justificados até 31/12/2009, no montante de 47 812,43€, tendo-se apurado um valor por justificar de 51 904,56€, decorrente da não liquidação de fundos de maneo nos termos previstos no n.º 4 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92.
106. A Universidade havia enviado ofícios aos responsáveis dos FM, solicitando a justificação dos valores por regularizar, e não prestou esclarecimento a este Tribunal sobre esse assunto pendente. Os investigadores responsáveis pelos FM, instados a fazê-lo, também não remeteram documentação probatória que justificasse os montantes por regularizar.

⁶² Através do pedido IV - Fundo de Maneio.

⁶³ Alterado e republicado pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho.

⁶⁴ Regulamenta a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCPA), alterada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁶⁵ De acordo com o teor do despacho do reitor n.º 87/2012, que nos procedimentos para o encerramento do ano económico, indica que “A data limite para encerramento dos fundos de maneo é o dia 14 de dezembro de 2012, pelo que todos os responsáveis devem fazer chegar aos Serviços Administrativos os respetivos documentos de despesa, acompanhados do dinheiro que não tiver utilizado.

107. A Universidade, adicionalmente à pronúncia enviada, informou⁶⁶ que “*Os fundos de maneio em causa têm mais de dez anos, na sua maioria*” e que “*(...) dos registos contabilísticos não se consegue retirar a informação que é pretendida, no formato solicitado. Aliás, dada a antiguidade de constituição inicial desses fundos de maneio, (...) torna-se (...) praticamente impossível identificar, de forma precisa, o ano a que se referem.*”
108. O montante por justificar (51 904,56€) evidencia a utilização de fundos públicos não suportados em documentos de despesa que justifiquem a sua realização no âmbito da missão e atribuições da Universidade.
109. No entanto, dada a falta de prestação da necessária informação, resulta que não é possível concretizar o(s) ano(s) de constituição dos FM e consequentemente identificar, com rigor, as situações em que haveria lugar à eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória ou, ao invés, à extinção do respetivo procedimento, por prescrição, pelo decurso do prazo de 10 anos previsto no n.º 1 do art.º 70.º da LOPTC.

3.3 DÍVIDA⁶⁷: *Elevada Dívida de Propinas não integralmente contabilizada e endividamento a Terceiros em agravamento*

110. As dívidas de terceiros à UÉvora no ano de 2012 encontram-se indicadas no quadro seguinte:

Quadro 13 – Dívidas de terceiros - 2012

Unidade: Euro

Designação	2012			
	Ativo Bruto	Povisões	Ativo Líquido	%
211 - Clientes, c/c	526 613,24	0,00	526 613,24	27,13
212 - Alunos, c/c	932 568,30	0,00	932 568,30	48,05
213 - Utentes, c/c	456,79	0,00	456,79	0,02
214 - Clientes, alunos e utentes - Títulos a Receber	0,00	0,00	0,00	0,00
218 - Clientes, alunos e utentes de cobrança duvidosa	2 553 535,83	2 553 535,83	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	43 353,38	0,00	43 353,38	2,23
26 - Outros devedores	437 747,53	0,00	437 747,53	22,56
Total	4 494 275,07	2 553 535,83	1 940 739,24	100,00

Fonte: Balanço 2012

111. A 31 de dezembro de 2012, a dívida de terceiros evidenciada no balanço ascendia a 1 940 739,24€, da qual cerca de 48% respeitava a alunos c/c e aproximadamente 27% a clientes c/c.
112. No entanto, no mesmo ano, evidenciaram-se saldos existentes em clientes de cobrança duvidosa, que respeitavam essencialmente a dívidas de alunos dos anos letivos de 2007/2008 a 2011/2012, no valor de 2 150 398,00€, cuja provisão foi constituída pela totalidade e de clientes cujo valor global representa 403 137,83€, tendo a provisão sido constituída de acordo com a antiguidade das dívidas.
113. Por essa via, o valor de dívidas de alunos a 31/12/2012, era de 3 082 966,30€⁶⁸. Estes valores foram obtidos da aplicação informática SIIUE (Sistema Integrado de Informação da Universidade de Évora), já que no ano em causa não foi incluído o montante relativo à especialização dos exercícios, conforme consta do anexo às DF. De

⁶⁶ Através de mensagem eletrónica de 15 de maio de 2018.

⁶⁷ No que se refere à análise da evolução da situação económico-financeira da UÉvora, utilizou-se informação constante dos processos de prestação de contas a este Tribunal. Uma vez que deram já entrada as contas de 2017, a análise da evolução nesta área considera já este último ano.

⁶⁸ Correspondente aos anos letivos de 2007/2008 a 2012/2013.

facto, foi só a partir de 2013 que a Universidade iniciou o processo de integração de todas as dívidas incorridas dos alunos na contabilidade. Os montantes referentes a processamentos e recebimentos de propinas passaram a ser reconhecidos na contabilidade de forma integral, através da importação dos movimentos extraídos do SIIUE, tendo-se procedido a ajustamentos aos valores considerados em 2012.

114. No final de 2017, a dívida de terceiros era de 7 350 718, 55€ (sem considerar provisões), incluindo dívida de alunos no valor de 3 975 309,08€ (dívida vencida e não vencida) e dívida de outros devedores de 2 699 802€. As dívidas de cobrança duvidosa são de 4 121 055,58€. Esta evolução negativa da dívida de terceiros é consistente nos últimos anos.
115. A 31 de dezembro de 2012, a dívida a terceiros a curto prazo evidenciada no balanço ascendia a 1 439 953,70€, da qual cerca de 10% respeitava a fornecedores de imobilizado c/c e aproximadamente 87% a outros credores, conforme se indica:

Quadro 14 – Dívidas a terceiros - 2012

Dívidas a terceiros - Curto Prazo	Unidade: Euro	
	Valor	%
221 - Fornecedores, c/c	1 395,00	0,10
2611 - Fornecedores de imobilizado, c/c	151 005,59	10,49
24 - Estado e outros entes públicos	28 477,26	1,98
26 - Outros credores	1 259 075,85	87,44
Total	1 439 953,70	100,00

Fonte: Balanço de 2012

116. Em 31 de Dezembro de 2017, o valor das dívidas a terceiros de curto prazo era de 2 757 719,92€. Isto evidencia uma quase duplicação do endividamento de curto prazo. Refira-se que, em 2017, esta dívida incorpora um valor de 1 493 565,19€ relativo a dívidas ao Estado e outros entes públicos, que inclui os impostos retidos em dezembro para entrega no ano seguinte.

3.4 IMOBILIZADO: *Falta de um sistema de Inventário, diversos Imóveis por regularizar, desrespeito pelo princípio da onerosidade e utilização ilegal de veículos da FLM*

3.4.1 Imóveis

117. A Universidade possui um vasto património imobiliário, constituído por edifícios (situados, sobretudo, no concelho de Évora, especialmente na área classificada como Património da Humanidade) e terrenos agrícolas, com a designação de “herdades”, situados nos concelhos de Beja, Évora e Ferreira do Alentejo. Os terrenos e recursos naturais e os edifícios e outras construções apresentam a seguinte decomposição de valores, com reporte a 31 de dezembro de 2012:

Quadro 15 – Composição do ativo imobilizado – 2012

Unide: Euro

Designação	Terrenos	Edifícios e outras construções
	31/12/2012	31/12/2012
Colégio Espírito Santo	3 008 900,00	10 598 841,31
Auditório Espírito Santo	382 250,00	1 146 750,00
Total de bens de Domínio Público	3 391 150,00	11 745 591,31
Palácio Vimioso	612 195,12	2 920 711,19
Colégio Luis António Verney	1 900 918,37	11 138 566,68
Edifício de Santo Agostinho	166 600,90	945 553,57
Edifício da Antiga cadeia	183 817,65	1 791 105,66
Casa Corvil	204 065,04	2 025 409,38
Herdade da Chanoca	397 926,83	0,00
Herdade das Rascas Velhas	1 142 764,23	390 594,73
Herdade da Várzea dos Pizões	66 219,11	0,00
Herdade Mitra	1 091 747,96	12 657 828,90
Internato Colégio dos Regentes Agrícolas	189 537,10	1 584 006,17
Casa Sardinha de Oliveira	20 406,50	248 157,03
Páteo Matos Rosa	56 117,89	795 541,19
Casas de Monsaraz	83 411,59	318 874,76
Pavilhão Gimnodesportivo	306 097,56	2 004 466,76
Fábrica dos Leões	1 424 454,44	13 843 405,40
Colégio Pedro Fonseca	2 081 463,41	3 505 553,83
Colégio Mateus de Aranda	281 963,21	2 166 817,28
Herdade de Almocreva	1 043 792,66	0,00
Edifício das Alcaçarias	224 471,54	1 749 983,74
Residência Portas de Moura	102 032,52	470 072,05
Residência Vista Alegre	76 524,39	344 311,17
Residência Jaime Cortesão	58 668,70	228 461,10
Residência Forbela Espanca	204 065,04	845 503,92
Residência Eborim	204 065,04	373 071,20
Residência Manuel Alvares	203 900,69	1 222 689,67
Residência António Gedeão	612 061,71	5 156 277,74
Residência Bento Jesus Caraça	94 380,08	417 690,24
Residência Soror Mariana	204 065,04	1 215 496,97
Herdade do Outeiro	1 244 796,76	15 375,00
Outros Edifícios e construções	-	13 479,00
Total imobilizações Corpóreas	14 482 531,08	68 389 004,33

Fonte: Anexo às Demonstrações Financeiras

118. A situação matricial e registral dos imóveis da UÉvora é a que consta do Mapa 23 do Anexo 7. Ocorrem várias situações de falta de regularização dos imóveis. Identificam-se no quadro seguinte os imóveis que não se encontram registados em nome da UÉvora na Conservatória do Registo Predial:

Quadro 16 – Situação dos Imóveis da UÉvora

N.º ordem	Imóveis	Situação	Observações
1	Colégio do Espírito Santo, em Évora	Imóvel classificado como monumento nacional, que foi atribuído à Universidade pelo Decreto-Lei n.º 325/80, de 26 de agosto.	A Universidade informou que está inscrito "(...) em nome da UÉvora (...) relativamente ao registo predial, sendo o Colégio um monumento nacional, não pode integrar o património da (...)” Instituição.

N.º ordem	Imóveis	Situação	Observações
2	Edifício do Colégio Lufs António Verney, em Évora	A Universidade juntou o pedido de registo do mesmo, requerido em 6 de setembro de 2012, na Conservatória do Registo Predial de Évora, não se conhecendo se este foi deferido e, consequentemente, o registo averbado.	
3	Colégio Mateus D'Aranda , em Évora, onde funciona a Escola de Artes	Foi objeto de contrato de locação financeira imobiliária, celebrado em 22 de dezembro de 2008, com a Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.	
4 a 7	Colégio Pedro da Fonseca , em Évora, é composto por quatro imóveis.	Dois dos imóveis, designados lotes 2 e 3, estão registados a favor da Universidade. O designado lote 1 e outro imóvel com o n.º de matriz 3767 estão registados a favor da UNESUL, encontrando-se a decorrer processos judiciais ⁶⁹ .	Imóveis incluídos no processo de regularização extraordinária, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio.
8	Edifício da Antiga Cadeia, em Évora	A Universidade juntou o pedido de registo do mesmo, formulado em 6 de setembro de 2012, junto da Conservatória do Registo Predial de Évora, não se conhecendo se este foi deferido e, consequentemente, o registo averbado.	
9	Edifício de Santo Agostinho , em Évora, onde funcionam os Serviços Académicos da UÉvora	Existência de um diferendo com a Câmara Municipal de Évora ⁷⁰ , que também partilha a utilização do imóvel.	Em 2006 a Câmara Municipal de Évora procedeu à inscrição matricial de todo o imóvel, Edifício do ex-Magistério Primário de Évora e Escola n.º 6. Todavia, a Universidade mantém a posse da parte do imóvel respeitante ao ex-Magistério Primário ⁷¹ . Imóvel incluído no processo de regularização extraordinária, citado.
11	Algumas parcelas da Herdade da Almocreva , em Penedo Gordo, Beja	Apenas parte dos imóveis que constituem esta herdade se encontram registados e inscritos, respetivamente, na Conservatória e na Matriz, a favor e na titularidade da Universidade.	A Universidade ⁷² esclareceu que “(...) a única parte da Herdade da Almocreva que não está registada em nome da UÉvora tem ónus registados, estando em curso processos judiciais, tendentes a remover os mesmos, por não serem reconhecidos por esta entidade”. Ao abrigo do processo de regularização extraordinária, citado, a UÉvora pretende obter o cancelamento do registo de ónus e encargos, a inscrição na matriz predial em seu nome e a realização do respetivo registo.
12	Herdade do Outeiro ⁷³ , em Canhestros, Ferreira do Alentejo	A UÉvora não tem a titularidade do imóvel, detendo, contudo, a posse e mantendo sobre esta questão um diferendo com o Instituto Politécnico de Beja (IPB).	A Universidade informou que o Instituto Politécnico de Beja promoveu “ (...) o registo predial a seu favor, invocando uma disposição testamentária do anterior proprietário, que a UÉvora não reconhece.” ⁷⁴ Acrescentou ainda que “(...) mantém a posse e exploração do imóvel há mais de 20 anos, facto que vai invocar para reivindicar

⁶⁹ Na resposta à questão n.º 1 do Pedido Adicional II, a Universidade esclareceu que “no que respeita ao Colégio Pedro da Fonseca, estão em causa quatro imóveis. Um dos imóveis está registado em nome da UÉvora, estando os restantes registados em nome da UNESUL.” Contudo, da documentação anexa à referida resposta constam certidões de registo predial comprovativas de que os designados lotes n.ºs 2 e 3 se encontram já na titularidade da UÉvora. Decorre, ainda, da documentação anexa à resposta ao Pedido n.º 3 que foram celebrados contratos-promessa entre a Universidade e a UNESUL em 27 de abril de 2004. Atendendo à não celebração dos contratos prometidos, a UÉvora recorreu à via judicial. Contudo, apesar de ter já havido despachos de marcação compulsiva da escritura por parte da juíza titular do processo e de participação, por parte da mesma magistrada, da prática do crime de desobediência qualificada visando o administrador judicial encarregado da venda, ainda não foi celebrada a escritura respeitante à aquisição dos dois prédios.

⁷⁰ Entidade que detém a titularidade deste bem, nos termos da respetiva inscrição matricial.

⁷¹ A Universidade reivindica a titularidade daquele edifício que lhe foi afeto a título precário e gratuito, por força do disposto na Portaria n.º 1186/91, de 2 de dezembro, que transferiu para esta instituição de ensino superior público o património, direitos, obrigações, equipamentos, mobiliários e arquivos, outrora pertencentes à ex-Escola do Magistério Primário de Évora, tendo sido celebrado, entre ao Estado e a Universidade, o auto de cessação previsto no § 1.º do referido diploma.

⁷² Em resposta à questão n.º 3.1 do Pedido Adicional II.

⁷³ Uma das propriedades agrícolas cuja gestão foi entregue à ZEA, nos termos do respetivo contrato de cedência.

⁷⁴ Conforme consta da resposta ao Pedido Final II.



Handwritten signature

N.º ordem	Imóveis	Situação	Observações
			<i>judicialmente a titularidade do direito de propriedade.</i> Imóvel incluído no processo de regularização extraordinária, citado.
13	Pavilhão Gimnodesportivo , em Évora.	Apenas o terreno onde o edifício se encontra implantado está registado a favor da Universidade.	Constando, ainda, na descrição predial e na inscrição matricial como <i>“terreno para construção urbana”</i> . Nada foi esclarecido relativamente ao edifício.
14 e 29	Residência Universitária do Eborim , n.ºs 7 e 9, em Évora.	Constituída por dois edifícios um dos quais propriedade dos SASUE que não detém autonomia patrimonial.	A documentação facultada é apenas referente ao imóvel pertencente à Universidade. Imóveis incluídos no processo de regularização extraordinária, citado.
15	Residência Universitária Florbela Espanca , em Évora	Este imóvel encontra-se registado a favor de <i>“Estado Português – Serviços de Ação Social”</i> .	Imóvel incluído no processo de regularização extraordinária citado.
16	Residência Universitária Manuel Álvares , em Évora	<i>“(…) está em nome dos SASUE.”</i>	Imóvel incluído no processo de regularização extraordinária, citado. Implica também retificação da composição e áreas.
17	Residência Universitária Vista Alegre , em Évora.	Este imóvel encontra-se na mesma situação do anterior.	Aquando da resposta ao pedido n.º 3 e ao pedido adicional n.º II, a UÉvora informou que <i>“(…) aguarda celebração de escritura de aquisição pela UÉvora (...)”</i> . Contudo, não foi incluído na relação de imóveis a regularizar.

Fonte: Esclarecimentos da Universidade de Évora (pedido n.º 3, pedido adicional n.º II e pronúncia em sede de contraditório). As observações resultantes de dados contidos na pronúncia de Universidade, são apresentadas enquanto manifestação de intenções por parte da Instituição, porquanto esta não juntou a respetiva documentação probatória.

119. Na sua pronúncia, a Universidade⁷⁵ refere que *“no âmbito do Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio”⁷⁶ (...), foi enviado requerimento à Direção-Geral do Tesouro, com o intuito de inscrever todos os imóveis do ativo da Universidade de Évora na matriz predial em seu nome, bem como regularizar o registo do mesmo na Conservatória de Registo Predial, incluindo as operações de retificação da composição e áreas do prédio”*, identificando, de seguida, *“(…) os imóveis e as pretensões (...)”* da Universidade face a cada um deles⁷⁷ e concluindo que *“considera (...) que todos estes imóveis, independentemente da sua sujeição a registo e descrição matricial, integram o seu ativo corpóreo, ao abrigo dos números 2 e 3 do artigo 109.º do RJIES”, reportando anualmente “(...) tal titularidade substantiva nas suas demonstrações financeiras.”⁷⁸*

120. Foram também identificadas duas situações de oneração de parcelas de terrenos rústicos, conforme se indica:

Quadro 17 - Contratos

Designação	Data	Comodatário	Objeto	Contrapartidas	Observações
Protocolo ⁷⁹ de cedência de uma parcela de terreno rústico.	26/11/1999	Centro Operativo e de Tecnologia do Regadio - COTR	Disponibilização, pela UÉvora de 27 ha, na Herdade do Outeiro, para COTR levar a efeito ações de Investigação, Demonstração e Experimentação. Constituído por um prazo	As receitas obtidas nas áreas serão afetadas ao COTR, sendo a UÉvora compensada pela perda de rendimento pela diminuição da área explorada através duma	O COTR, através de projetos de IED, procurará afetar um bolsheiro que coordenará atividades a desenvolver pelos diferentes projetos. Os investimentos efetuados na herdade do outeiro deverão

⁷⁵ A págs. 55, ss.

⁷⁶ Cria um regime extraordinário de regularização matricial e registral dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado e de outras entidades públicas.

⁷⁷ Vide págs. 55 a 93 da pronúncia.

⁷⁸ Da relação de prédios contida na pronúncia consta um imóvel que não constava dos documentos disponibilizados pela Universidade – o Quintalão do Edifício Barahona (vide pág. 55 da pronúncia) – e continua omissa a referência ao edifício do Pavilhão Gimnodesportivo (recorde-se que a Universidade nunca explicitou a razão por que não existe qualquer referência à dita construção, pois da documentação matricial e registral continua a constar tratar-se de um *“imóvel para construção urbana”*, como se refere no ponto 13 do Quadro 16, ou seja, um mero lote).

⁷⁹ Apesar do título deste documento, trata-se, de facto, de um contrato de comodato e como tal será tratado.

Designação	Data	Comodatário	Objeto	Contrapartidas	Observações
Contrato de comodato de Imóvel Rural	18/02/2011	José Lourenço Castelo Branco de Brito e Abreu ⁸⁰ ,	de 15 anos, renovável por acordo entre as partes. Empréstimo gratuito e sem qualquer tipo de contraprestação financeira de parcela de terra de 300m ² , sito na Herdade da Mitra – Évora, para a instalação e exploração de uma estufa e serviços complementares. Constituído por 6 anos.	percentagem de 10% do valor dessas receitas a).	reverter no final da atividade do COTR Alterações introduzidas ao contrato em 30 de julho de 2013: “ <i>Empréstimo de parcela ...que se encontra demarcada ...que possui a área de 600m² e servirá para instalação e exploração de uma estufa e serviços complementares</i> ” Foi ainda acrescentado que o comodatário <i>pretende aderir ao Fundo de Apoio aos Estudantes da UÉvora, atribuindo 3 bolsas de propinas do 1.º Ciclo por cada ano letivo.</i>

Legenda: a) Não se observaram no ano de 2012 as contrapartidas previstas no protocolo.

121. Ambos os contratos têm a natureza jurídica de contratos de comodato, previstos nos arts. 1129.º e seguintes do Código Civil, por não terem existido contrapartidas para a Universidade decorrentes da utilização daquele património. Ora, essa circunstância viola o princípio da onerosidade⁸¹.
122. O facto dos referidos contratos incidirem sobre prédios rústicos não é suscetível de afastar a aplicação desse princípio. Tal princípio está formulado de modo absoluto⁸² ⁸³ no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, e a sua aplicação tem sido complementada com normas específicas contidas nas LOE e nos respetivos decretos-lei de execução orçamental. Nenhum dos diplomas procedeu a qualquer ressalva da aplicabilidade do princípio dirigida a prédios rústicos. Refira-se, aliás, que o regime da Bolsa Nacional de Terras⁸⁴ também acautela a necessidade do pagamento de contrapartidas pela cedência de imóveis do Estado, das autarquias locais e de outras entidades públicas para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril⁸⁵.
123. Especificamente quanto ao segundo contrato, constatou-se que foi autorizado, por deliberação do CG de 19 de dezembro de 2012⁸⁶, o aumento para o dobro da área de estufa, num total de 600m²⁸⁷, não tendo, contudo, sido observado o disposto n.º 7 do art.º 109.º do RJIES, que estabelece que a oneração de património carece de autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela.
124. Nos termos dos respetivos clausulados contratuais, o termo do prazo contratual do primeiro contrato ocorreu em novembro de 2014 e o do segundo em fevereiro de 2017. Tendo sido solicitado à UÉvora que informasse

⁸⁰ Empresário em nome individual.

⁸¹ Determina “(...) que o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, podendo esta assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador” – vide Cristina Freire, in “O regime jurídico da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado no ordenamento jurídico português”, pág. 78, disponível em http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/163/1/md_cristina_freire_dissertacao.pdf.

⁸² “Assim se explica o facto de, por exemplo, a cedência, a título precário, da utilização de imóveis integrantes do domínio privado do Estado a outras entidades públicas ter passado a implicar (...) o pagamento de uma retribuição ao Estado.” – vide Rogério Ferreira, “O Novo Regime do Património Imobiliário Público”, in, “Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Paulo Pitta e Cunha”, vol. II, ed. Almedina, págs. 780 e 781.

⁸³ Cristina Freire, obra citada, pág. 81, considera que a dispensa, pelo Estado, do princípio da onerosidade poderá ocorrer “apenas e só” por via legal.

⁸⁴ Criada pela Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro. Trata-se de um programa que nos termos do n.º 2 do art.º 3.º da referida Lei “(...) disponibiliza para arrendamento, venda ou para outros tipos de cedência as terras com aptidão agrícola, florestal e silvopastoril, (...) do domínio privado do Estado, das autarquias locais e de quaisquer outras entidades públicas ou pertencentes a entidades privadas.”

⁸⁵ Vide n.º 7 do art.º 12.º e art.º 17.º da Lei n.º 62/2012, citada, bem como o n.º 10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2013, publicada no DR, 1.ª Série, de 30 de dezembro. No art.º 17.º, para além da contrapartida direta, prevista no art.º 12.º, é facultada a possibilidade da entidade gestora da Bolsa cobrar uma taxa, nos termos que vieram a ser regulamentados em anexo à Portaria n.º 197/2013, de 28 de maio. Vide também o preâmbulo e os artigos 3.º, n.º 1, e 9.º, al. d), do Decreto-Lei n.º 21/2014, de 11 de fevereiro.

⁸⁶ Contida no ponto 7 da ata n.º 54/2012, referente à reunião ordinária realizada naquela data.

⁸⁷ Através de adenda ao referido contrato de comodato, datada de 30 de julho de 2013.

quais os contratos de comodato que se encontravam em vigor⁸⁸, juntando, para o efeito, documentação probatória, nomeadamente, a autorização exigida pelo disposto no mencionado n.º 7 do art.º 109.º do RJIES, a sua resposta⁸⁹ não foi esclarecedora. No que respeita à eventual vigência dos contratos referidos no Quadro n.º 17, refere-se unicamente que “(...) em 2010 o COTR já tinha suspenso as suas atividades na Herdade do Outeiro”⁹⁰, nada se mencionando quanto ao contrato celebrado com o outro comodatário.

125. Quanto ao princípio da onerosidade, os responsáveis alegam que “em ambos os protocolos a Universidade de Évora obtém uma receita adicional (...)”⁹¹, sem, contudo, quantificarem, quanto ao primeiro contrato, as receitas obtidas e não indicando, relativamente ao segundo, as contrapartidas efetivamente recebidas pela Universidade.
126. Relativamente à inaplicabilidade do disposto no n.º 7 do art.º 109.º do RJIES, refira-se que, contrariamente ao alegado, esta previsão não está orientada apenas para a constituição de direitos reais sobre imóveis, sendo o preceito aplicável à oneração de património, independentemente do carácter real ou obrigacional dos direitos que incidem sobre os imóveis. De outro modo, as IES poderiam eximir-se ao cumprimento do disposto naquele preceito legal através da celebração de contratos gratuitos, em inobservância do princípio da onerosidade.

3.4.2 Cedência de utilização de espaços

127. No Mapa 24 do Anexo 7 identificam-se as cedências de utilização de espaços, destacando-se as seguintes situações:
- No âmbito da cedência identificada no n.º 1 não se efetuou uma avaliação do espaço disponibilizado ao Portal Universia⁹², carecendo de evidência o reconhecimento contabilístico das operações relativas às contrapartidas obtidas e aos custos suportados pela Universidade⁹³;
 - Em idêntica situação se encontra a cedência referida no n.º 2, celebrada com a Sociedade de Alergologia e Imagiologia Clínica, dado que não se procedeu à avaliação da parte do Laboratório de Aerobiologia e Palinologia, afetada à execução do contrato;

⁸⁸ Identificando as respetivas contrapartes e indicando os objetos, prazos, demais clausulado relevante.

⁸⁹ A págs. 93, ss.

⁹⁰ O conceito utilizado foi o da “suspensão”. Não o da “cessação”. Ora, o facto do COTR ter suspenso as atividades não significa que as não tivesse retomado noutra ocasião – como é próprio da figura jurídica em causa.

⁹¹ Vide pág. 94. Como exemplos desses proveitos, foram indicados:

- Obtenção de “(...) 10% das receitas de exploração”, no contrato estabelecido com o COTR;
- Reversão para a Universidade, aquando da suspensão da atividade do COTR, na Herdade do Outeiro, de “(...) todos os equipamentos de rega que tinha montado”;
- Adesão do referido empresário em nome individual “(...) ao Fundo de Apoio aos Estudantes, com o financiamento de 3 bolsas de propinas do 1.º ciclo por cada ano letivo”;
- Utilização na estufa de “(...) métodos inovadores com interesse para o ensino de que a Universidade não dispunha, podendo a exploração da estufa ser utilizada em atividades de demonstração aos alunos e em estágios destes.”

⁹² Prevista no n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, citado.

⁹³ O cumprimento do princípio da boa administração, nos atos de gestão dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, previsto no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, citado, afere-se através da referida ponderação entre custos e benefícios, como resulta do seu n.º 1.

- c) Relativamente às cedências identificadas nos n.ºs 3 e 4 não foi previsto o pagamento de qualquer contrapartida, pelo que não foi respeitado o princípio da onerosidade constante do art.º 54.º do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto;
- d) Sobre as relativas aos n.ºs 5 e 6, no que concerne à cedência da sala n.º 24 no Edifício da Casa Cordovil à PCTA, não se evidencia a existência de interesse público⁹⁴ e não se respeita o princípio da onerosidade, contrariando o disposto nos arts. 53.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, pelo que deve ser promovida a resolução dos contratos.
- 128.** No que respeita a cedências a entidades de direito privado em que a Universidade participa, salienta-se que, em 28 de dezembro de 2011, esta cedeu gratuitamente à PCTA – Parque Científico-Tecnológico do Alentejo, S.A., o gabinete n.º 32 da Casa Cordovil, a fim de que esta sociedade aí instalasse a respetiva sede social. No entanto, a UÉvora não disponibilizou o respetivo protocolo⁹⁵.
- 129.** Por outro lado, a FLM utiliza os seguintes espaços cedidos gratuitamente pela Universidade de Évora, sem evidência de formalização⁹⁶, em inobservância do aludido princípio da onerosidade:
- Casa Cordovil – 2 gabinetes, cedidos em 2009;
 - Loja Molina (CES), cedido em 1997.
- 130.** Ainda relativamente à Loja Molina, não foi disponibilizada documentação sobre a cedência desta, pelo que não são conhecidas as contrapartidas financeiras ou outras para a Universidade, no que concerne à sua gestão pela FLM.
- 131.** Relativamente aos factos apontados⁹⁷, a Universidade referiu, em síntese, que:
- a) No que concerne ao PCTA, tratou-se de uma ação de apoio temporário a uma instituição relativamente à qual a Universidade é a principal parceira, até *“(...) estarem prontas instalações suficientes para a incubação/instalação de empresas no (...)”* Parque, acrescentando, ainda, que oferece estágios curriculares aos alunos da UÉvora.
- Contudo, não é feita qualquer comprovação da efetiva oferta de estágios nem das contrapartidas para a Universidade pela cedência de espaços ao PCTA, eventualmente no âmbito de compromissos assumidos por esta sociedade anónima junto de entidades terceiras.
- b) Quanto à FLM, depois de efetuar uma resenha acerca da natureza e da atividade da Fundação, a Universidade informou que aquela *“(...) suportou os custos de funcionamento e consumos dos referidos espaços, o que se traduz num benefício económico e financeiro para a Universidade de Évora.”*
- Contudo, nem esses ditos benefícios foram quantificados nem foram enviados os documentos solicitados, respeitantes à formalização da cedência dos espaços.

⁹⁴ “*Conditio sine qua non*” para a cedência de imóveis, nos termos do art.º 53.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, citado.

⁹⁵ Segundo informação da própria empresa, veiculada na resposta ao questionário que lhe foi enviado pela equipa.

⁹⁶ Resposta da FLM ao pedido n.º 1 e ao questionário das participadas.

⁹⁷ A págs. 96 a 101 da respetiva pronúncia.

132. Face ao exposto, reitera-se a não observância do princípio da onerosidade previsto nos arts. 53.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, dado a Universidade não ter demonstrado a perção de contrapartidas.

3.4.3 Inventário de bens

133. A UÉvora não dispõe de regulamento nem de um sistema relativo ao inventário de bens e ao controlo do seu estado operacional, situação que levou, aliás, à formulação de reserva na certificação das contas de 2014 e 2015.
134. A inventariação dos bens móveis é efetuada com base no registo das faturas de aquisição do imobilizado e, no que respeita aos imóveis, a UÉvora comunica à Direção-Geral do Tesouro e Finanças as necessárias informações quanto à atualização do inventário geral daqueles bens, nos termos do disposto nos nºs 2 e 3 do art.º 118º do DL nº 280/2007, de 7 de agosto.

135. A Universidade informou que:

“Dado o custo inerente a todo o processo de reconciliação de bens, formação de utilizadores, criação de manuais, foi submetida uma candidatura ao SAMA para que fosse possível algum financiamento para esse processo. Essa candidatura não foi aprovada (...). A Universidade de Évora encontra-se assim a preparar as peças para lançamento de um concurso público para adjudicação, já que não existem recursos internos que permitam tal tarefa. Estando previstos novos períodos de candidatura ao SAMA⁹⁸, irá voltar a ser submetida uma candidatura que possibilite algum financiamento.”

136. Refira-se, finalmente, que com a passagem para o sistema de contabilidade do POC-Educação, a Universidade contratou à empresa B4B - Contabilidade e Consultoria, Lda., a realização de um trabalho de inventariação e avaliação do seu património imobiliário cujo relatório final, datado de 31 de agosto de 2011⁹⁹, o valorizou em 73 257 900,00€¹⁰⁰.

3.4.4 Veículos automóveis

137. Conforme resulta do quadro seguinte e dos Mapa 25 e 26 do Anexo 7, em 15 de fevereiro de 2016, a Universidade dispunha de 49 veículos automóveis ao seu serviço¹⁰¹, dos quais 20 propriedade da FLM, cuja gestão estava cometida aos STEC da Universidade.

⁹⁸ Sistema de Apoio à Modernização Administrativa.

⁹⁹ Avaliação realizada com base em valores de mercado.

¹⁰⁰ Como resulta do Quadro n.º 15, o valor contabilístico do ativo imobilizado em 31 de dezembro de 2012 foi de 82 871 535,41€.

¹⁰¹ E ainda de 3 embarcações.

Quadro 18 – Caracterização da frota de veículos (2011, 2014 e 2016)

Designação	2011	2014	2016	
	Despacho 32/2011 de 11 fev	1) Informação disponibilizada em 16 de jul	Informação disponibilizada em 15 de fev	3) Despacho 12903/2016 de 26 out
Universidade de Évora	46	28	32	47
Ligeiros de Passageiros	14	12	14	22
Ligeiros de Mercadorias	10	12	13	22
Ligeiros Misto	0	1	1	0
Moto 4	0	1	1	1
Pesados Passageiros	2	12	0	2
Pesados Mercadorias	1	0	0	0
Tratores Agrícolas	19	0	0	0
Embarcações	0	2	3	0
Fundação Luis de Molina	0	22	20	-
Ligeiros de Passageiros	-	14	11	-
Ligeiros de Mercadorias	-	7	9	-
Moto 4	-	1	0	-
Total	46	50	52	47

Legenda: 1) Regulamento de viaturas (art. 3.º) 2) Resposta da UÉvora ao Pedido Adicional n.º III, com a data de referência supra; 3) Resposta da UÉvora ao Pedido Adicional n.º III, com a data de referência supra 4) Cfr. art. 3.º do regulamento do uso de veículos da UÉvora, que indica um total de 47 veículos, incluindo 20 cedidos pela FLM.

138. Nos anos de 2005, 2006 e 2008, a FLM adquiriu veículos em leasing (que se encontram ao serviço da Universidade) e em 2012 e 2013 recorreu a financiamento bancário para a aquisição de três veículos.
139. Parte dos veículos foram formalmente cedidos pela FLM à UÉvora através de acordos de cedência. Um dos acordos (de 2 de junho de 2008) não prevê o pagamento de qualquer contrapartida pela entidade utilizadora (assumindo a Fundação todas as obrigações da sua utilização, incluindo despesas de combustível e seguro). Em outro acordo (de 24 de setembro de 2014), a Universidade é responsável por todos os encargos e despesas de conservação e manutenção de veículos, transmitindo-se da FLM para a Universidade a chamada “direção efetiva dos veículos” (vide Mapa 27 do Anexo 7).
140. Em 17 de julho de 2015 foi elaborada uma informação pela Presidente do Conselho Diretivo da FLM¹⁰², nos termos da qual esta entidade cede 11 veículos à Universidade, “(...) tendo em conta a situação débil em termos financeiros que atravessa, a Fundação (...)”. Contudo, inexistente evidência da aceitação expressa da cedência destes veículos pela UÉvora.
141. Parte dos veículos cedidos pela Fundação são utilizados pela Reitoria e Vice-Reitoria da Universidade.
142. Verificou-se, ainda, um deficiente controlo da utilização de viaturas, propriedade e cedidas à UÉvora, uma vez que, de acordo com informação¹⁰³ da Diretora dos STEC¹⁰⁴, apenas três Departamentos haviam remetido os elementos relativos às despesas realizadas com a utilização dos veículos¹⁰⁵, pelo que os STEC não procediam à sua efetiva gestão.

¹⁰² Identificada no Anexo 3.

¹⁰³ Prestada ao Administrador conforme mensagem de correio eletrónico de 16 de julho de 2014

¹⁰⁴ Também remetida em anexo à citada mensagem de resposta ao Pedido Final n.º III.

¹⁰⁵ Conforme determinado pelo o despacho reitoral n.º 95/2008, de 1 de setembro.

143. Em 2016, foi aprovado um novo regulamento do uso de veículos, anexo ao Despacho n.º 12903/2016¹⁰⁶, tendo sido reforçado o controlo da frota, nomeadamente, através da localização de veículos à distância com a inserção, nas viaturas, de equipamentos de GPS¹⁰⁷.
144. No que concerne ao inventário dos bens patrimoniais da FLM, verificou-se que dos 20 veículos cedidos à Universidade de Évora, 19 apresentam-se com registo contabilístico na Fundação em 2013, com o valor total de aquisição/reavaliação de 333 641,91€ (vide Mapa 26 do Anexo 7). De notar, que aquele montante inclui a aquisição de dois veículos em 2012¹⁰⁸ (19 900,00€) e em 2013 (30 000,00€), com recurso a financiamento bancário.
145. A situação descrita (aquisição e detenção de veículos pela FLM para serem utilizados e/ou geridos pela UÉvora) implica a violação de normas legais por parte da Fundação e por parte da Universidade.
146. A FLM foi uma pessoa coletiva de direito privado até 2012 e é atualmente uma fundação pública de direito privado.
147. Nessa medida, encontra-se sujeita ao princípio da especialidade, previsto no n.º 1 do art.º 160.º do CC¹⁰⁹, o que significa que tem apenas “(...) os direitos necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins, mas não outros.¹¹⁰”. Ora, como do seu objeto social e fins, tal como definidos nos seus estatutos¹¹¹, não consta proporcionar meios de transporte para a utilização da Universidade na sua atividade corrente, tem de entender-se que a intervenção da FLM nos referidos acordos de cedência¹¹² foi efetuada em violação do princípio da especialidade. Esta circunstância fere de nulidade todos os acordos de cedência, por terem objeto contrário à lei, nos termos do n.º 1 do art.º 280.º do CC¹¹³.
148. Sucede ainda que, com a entrada em vigor da Lei Quadro das Fundações (LQF)¹¹⁴, a FLM foi classificada como fundação pública de direito privado¹¹⁵, o que determinou¹¹⁶, designadamente, a sua submissão aos princípios

¹⁰⁶ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 206, de 26 de outubro de 2016.

¹⁰⁷ Na sequência de contrato celebrado com a GESFROTA, em janeiro de 2016, enviado em anexo à resposta ao Pedido Adicional II.

¹⁰⁸ 2 Renault Kangoo, no valor unitário de 9 950,00€;

¹⁰⁹ Cujá redação é a seguinte:

“A capacidade das pessoas coletivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins.”

¹¹⁰ Vide Acórdão da Relação de Lisboa, de 24 de abril de 2008, relativo ao Proc. n.º 1803/2008-2 e disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/e6e1f17fa82712ff80257583004e3ddc/9a1aacccd23d4436802574c70038d7d0?OpenDocument>

¹¹¹ Documento complementar anexo à respetiva escritura de instituição datada de 15 de janeiro de 1996, lavrada no Cartório Notarial de Arraiolos e com publicação efetuada no DR, 2.ª Série, n.º 136, de 14 de junho de 1996.

O art.º 3.º, sob a epígrafe “Objeto e Fins”, foi objeto de alteração efetuada por escritura lavrada em 18 de abril de 1997, no Cartório Notarial de Arraiolos, e publicitada no DR, 3.ª Série, n.º 170, de 25 de julho de 1997.

A respetiva redação é a seguinte:

“1 – A Fundação tem por objeto a promoção da contribuição da Universidade de Évora para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade.

2 – Para a concretização do seu objetivo, promoverá a cooperação da Universidade de Évora com pessoas singulares ou coletivas, públicas, privadas ou cooperativas, nacionais ou estrangeiras, com vista à prossecução dos seus objetivos; apoiará e poderá prosseguir atividades de ensino e de investigação no domínio das artes e das ciências visando o desenvolvimento sustentado; promoverá a difusão dos conhecimentos artísticos, científicos e tecnológicos e apoiará ações de formação, visando a rápida aplicação desses conhecimentos e a valorização cultural e profissional e ainda apoiará e facilitará o funcionamento de sistemas de prestação de serviços à comunidade por parte da Universidade de Évora.”

Os presentes estatutos foram objetos de várias alterações.

Assim, embora à data da celebração dos acordos de 2014 e 2015 estivesse em vigor a quinta alteração estatutária, efetuada por escritura pública, datada de 11 de outubro de 2013, exarada no cartório notarial de Cristina Reguino, em Évora, e publicitada através do Aviso n.º 14706/2013, contido no DR, 2.ª Série, n.º 231, de 28 de novembro de 2013, a redação do art.º 3.º não se alterou.

¹¹² Aí se incluindo a cedência declarada na informação de 17 de julho de 2015, caso tenha sido aceite.

¹¹³ Cujá redação é a seguinte:

“É nulo o negócio jurídico cujo objeto seja físico ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável.”

¹¹⁴ Lei n.º 24/2012, de 7 de julho, alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro, com republicação.

¹¹⁵ Vide al. c) do n.º 1 do art.º 4.º

¹¹⁶ Nos termos dos arts. 48.º, 52.º e 54.º da referida lei.

de direito administrativo¹¹⁷ e o cumprimento de um conjunto de regras de Direito Administrativo, aí se incluindo a submissão às regras da gestão pública¹¹⁸, da contratação pública e do CPA.

149. Assim, a situação em causa, a partir da entrada em vigor da LQF, implica o desrespeito pelos princípios e normativos jurídicos constantes do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril¹¹⁹, do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março¹²⁰, e, por remissão, do disposto no n.º 2 do art.º 52.º da LQF, dos arts. 3.º¹²¹, 4.º¹²² e 6.º-A¹²³ do anterior CPA e dos arts. 3.º a 7.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto.
150. No que respeita à Universidade, a sua natureza de instituto público de regime especial implicava a submissão a um conjunto de normativos que regulam a atividade administrativa, com particular incidência na realização de despesas públicas e na aquisição e utilização de veículos e, ainda, aos princípios da boa gestão pública, previstos nos n.ºs 6 e 8 do art.º 42.º da LEO¹²⁴ e na alínea c) do n.º 1 do art.º 22.º do RAFFE.
151. À data da celebração do acordo de 2008¹²⁵, a gestão do parque de veículos do Estado (PVE) regia-se pelos decretos-lei de execução orçamental¹²⁶ e pelo Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 206/88, de 16 de junho, e regulamentado pela Portaria n.º 441/88, de 7 de julho¹²⁷, encontrando-se a cargo da então ANCP por força do disposto no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro¹²⁸.
152. Em 2014 e 2015, a aquisição de viaturas e a gestão do PVE encontrava-se sujeita ao regime jurídico contido no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, aplicável aos institutos públicos, independentemente da sua natureza, integrados na administração indireta do Estado, cabendo a sua gestão à ESPAP¹²⁹, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho¹³⁰, pelo que era e continua a ser aplicável à Universidade o princípio da centralização das aquisições (alínea a) do n.º 1 do art.º 3.º e n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º).
153. Acresce que os sucessivos decretos-lei de execução orçamental¹³¹ condicionaram a aquisição de veículos a autorização ministerial bem como ao abate, no mínimo, de dois veículos em fim de vida por cada aquisição onerosa.

¹¹⁷ Aí se incluindo, desde logo, a prossecução do interesse público e, nomeadamente, os princípios da legalidade e da boa fé – vide art.º 266.º da CRP.

¹¹⁸ Neste particular aspeto, a al. c) do n.º 2 do art.º 52.º desta lei, aplicável à FLM, por força do n.º 2 do art.º 57.º, refere expressamente “o regime da administração financeira e patrimonial do Estado” – pelo que, no que à presente situação respeita e devido à a sujeição “(...) ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial previsto na lei quadro dos institutos públicos”, previsto no art.º 54.º, passou a ser-lhe aplicável, nomeadamente, para além da própria LQIP o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, nas leis do Orçamento de Estado, nos decretos-lei de execução orçamental, no Regime da Administração Financeira do Estado e no Regime Jurídico do Parque de Viaturas do Estado.

¹¹⁹ Estabelece as normas de execução do OE para 2014.

¹²⁰ Estabelece as normas de execução do OE para 2015.

¹²¹ Princípio da legalidade, que obrigava a FLM a “(...) atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos”, o que não sucedeu.

¹²² Princípio da prossecução do interesse público. Não alcança tal desiderato praticar atos ou celebrar contratos não inseridos no respetivo objeto e em violação de lei.

¹²³ Princípio da boa fé. Os representantes da Fundação tinham de conhecer o quadro legal e estatutário que regia a atividade da instituição.

¹²⁴ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, sucessivamente alterada, tendo sido republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro e, posteriormente, alterada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho e pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Neste específico ponto, a redação relevante é a que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

¹²⁵ E, também, ano da aquisição, por parte da FLM, dos veículos nele incluídos.

¹²⁶ Vide art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de março, que coloca em execução o OE para aquele ano.

¹²⁷ Cujo n.º 7 faz referência inequívoca à respetiva aplicabilidade aos institutos públicos.

¹²⁸ Vide especialmente a al. b) do n.º 2 do art.º 1.º, e os arts. 10.º e 11.º

¹²⁹ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., que sucedeu nas competências à ANCP.

¹³⁰ Vide, especialmente, arts. 1.º, 3.º e n.º 3 do art.º 21.º

¹³¹ Vide, para além das normas acima indicadas, respeitantes aos diplomas de execução orçamental, de 2006 a 2008, os arts. 32.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, 29.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, 29.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março,

154. Os acordos e práticas de cedência em causa apresentam-se, pois, como expediente para contornar as limitações legais na aquisição de veículos por parte da UÉvora, violando essas normas.
155. Por força do disposto nos arts. 15.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro¹³², 14.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro¹³³, 20.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro¹³⁴, e 22.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro¹³⁵, foram determinadas grandes reduções nas transferências para as fundações. Isto refletiu-se no centro de custos “transportes” da FLM e coincidiu temporalmente com o acordo de cedência celebrado em 2014 e com a informação da FLM de 2015, relativos à cedência de viaturas entre as duas instituições.
156. Do exposto decorre que a FLM adquiriu uma frota de veículos sobredimensionada face às suas necessidades, apenas com o objetivo de os afetar ao serviço da Universidade, em violação do seu objeto e das normas jurídicas acima indicadas.
157. Verifica-se, aliás, que tais veículos foram pagos indiretamente através de subsídios concedidos pela Universidade à Fundação, parcialmente afetados à cobertura daqueles gastos, razão por que tais despesas não respeitaram os princípios da boa gestão, pois não visaram a prossecução do interesse público, não foram legais e não foram económicas, eficazes e eficientes.
158. Esta realidade resulta, de forma muito explícita, dos relatórios e contas anuais da FLM. O quadro seguinte reflete os valores relativos a rendimentos e gastos com o centro de custos “transportes”:

Quadro 19 – Gastos em Transporte - FLM (2010-2014)

Unidade: Euro

Ano	Subsídios		Total Subsídios	Rendimentos imputados a transportes			Total Rendimentos (1)	Gastos transportes (2)	Diferença (3) = (1) - (2)
	UÉvora	Outros		Prestação de serviços	Subsídios	Outros rendimentos			
2010	176 800,00	46 256,76	223 056,76	1 276,79	60 000,00	1 175,29	62 452,08	59 675,27	2 776,81
2011	144 000,00	22 587,74	166 587,74	488,18	40 500,00	16,40	41 004,58	64 297,18	-23 292,60
2012	70 000,00	17 572,05	87 572,05	2 440,02	37 800,00	369,32	40 609,34	49 103,31	-8 493,97
2013	0,00	58 014,20	58 014,20	-	-	-	1 496,97	41 680,83	-40 183,86
2014	0,00	14 627,88	14 627,88	-	-	-	12 366,91	58 824,28	-46 457,37

Fonte: Relatórios e Contas da FLM

159. Verifica-se que até 2012 parte dos subsídios da Universidade foram utilizados pela FLM para despesas relativas a transportes, situação que se tornou deficitária devido ao facto de a UÉvora não ter procedido à transferência de subsídios nos anos de 2013 e 2014, por força das LOE.
160. Sobre esta situação a FLM, no relatório e contas de 2013, indica que:

“(…) não se tendo registado qualquer transferência de subsídio por parte da Universidade de Évora durante o ano de 2013, o que nunca tinha acontecido até este ano (…)” resulta que “(…) parte das atividades desenvolvidas pela FLM com vista à

32.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, 30.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, 31.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril e 30.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março.

¹³² Lei do OE para 2012.

¹³³ Lei do OE para 2013.

¹³⁴ Lei do OE para 2014.

¹³⁵ Lei do OE para 2015.

prosseção do seu objeto, são atividades sem contraprestação de serviços direta, o que faz com que centros de custos como (...) transportes (...) apresentem resultados deficitários”.

161. A UÉvora, como entidade instituidora e de controlo da Fundação e que designa os membros dos seus órgãos, não poderia desconhecer o teor dos relatórios e contas da FLM, bem como as limitações impostas pelo objeto social desta entidade de direito privado e, por outro lado, enquanto instituto público de regime especial, deveria respeitar o quadro normativo que disciplinava a aquisição e a gestão dos veículos ao seu dispor.
162. A utilização da FLM pela Universidade para se eximir às obrigações decorrentes das normas que regem a aquisição de veículos, nos anos de 2011 a 2015, nos termos acima descritos, em violação das citadas normas legais e, ainda, da al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, é suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do n.º 1 e do n.º 2¹³⁶ do art.º 65.º, considerando o prazo de prescrição previsto no art.º 70.º, ambos da LOPTC¹³⁷.
163. As alegações de contraditório e a respetiva apreciação bem como a identificação dos responsáveis constam do Anexo 1.

3.5 INVESTIMENTOS FINANCEIROS: *Duvidoso valor acrescentado de participações financeiras*

3.5.1 *Caraterização geral e prestação de contas*

164. Os investimentos financeiros da Universidade em entidades de direito privado, cujos objetos constam do Mapa 28 do Anexo 7 são os que se indicam:

Quadro 20 – Participação em entidades de direito privado

Unidade: Euro

N.º	Designação	Natureza Jurídica	Data da constituição	Participação	Obs.
Partes de capital					
1	Fundação Luís de Molina (FLM)	FPDP	15 de janeiro de 1996	25 000,00	
2	Zona Experimental Agrícola - ZEA	Sociedade Comercial por quotas Unipessoal	16 de abril de 2009	400 000,00	Valor da participação atualizado de 55 000,00€ para 400 000,00€, atendendo ao aumento de capital realizado em 22 de dezembro de 2014, no valor de 345 000,00€.
3	Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo	Sociedade Anónima	28 de dezembro de 2011	435 000,00	Valor do capital realizado à data de 31/12/2014.
Obrigações e Títulos de Participação					
4	Centro de Estudos e Promoção do Azeite do Alentejo (CEPAAL)	ADPSFL	30 de setembro de 1999	500,00	
5	Centro Operativo Tecnológico e Regadio (Cotr)	ADPSFL	16 de maio de 1999	3 490,90	

¹³⁶ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

¹³⁷ Acordo de cedência de 2 de junho de 2008.



N.º	Designação	Natureza Jurídica	Data da constituição	Participação	Obs.
6	Associação Centro de Incubação de Empresas de Base Tecnológica Vasco da Gama (Sinestecnopolo)	ADPSFL	19 de dezembro de 2006	5 000,00	
7	Associação Universidade Empresa Sul - UNESUL	ADPSFL	1998	72 161,21	Empresa considerada pela Universidade de Évora em situação de insolvência, sem envio de documentação que esclareça desde que ano se encontra nesta situação.
8	Conselho Fileira Florestal Portuguesa	ADPSFL	21 de fevereiro de 2001	500,00	
9	Instituto Português de Energia Solar - IPES	ADPSFL	31 de janeiro de 2012	15 500,00	
10	Associação Valor da Pedra	ADPSFL	12 de maio de 2009	500,00	
Outras Aplicações Financeiras					
11	Agência de Desenvolvimento do Alentejo SA (ADRAL)	Sociedade Anónima	29 de setembro de 1998	21 806,30	
12	Associação para a Formação Tecnológica no Setor das Rochas Ornamentais e Industriais (ESTER)	ADPSFL	1997	2 493,99	Sem informação do valor pelo que foi considerado o montante indicado nos respetivos estatutos.
13	Fundação Cidade da Ammaia	Fundação	27 de novembro de 1997	9 975,96	
Total				991 928,36	

Fonte: Resposta ao questionário pelas participadas, informação disponibilizada pela Universidade de Évora e sítio do Portal da Justiça
Siglas: FPDP - Fundação Pública de Direito Privado; ADPSFL - Associação de Direito Privado sem Fins Lucrativo,
n.d - Não disponível

- 165.** A Universidade detém a participação exclusiva nos capitais da FLM e da ZEA e a participação maioritária (76%) no capital do PCTA.
- 166.** A Sociedade Unipessoal ZEA não apresentou contas individuais ao TdC. Ora, nos termos do disposto n.º 1 do art.º 5.º conjugado com a alínea a) do n.º 1 do art.º 9.º do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro¹³⁸, a ZEA é uma empresa pública, já que a UÉvora exerce de forma direta sobre a mesma “*influência dominante*” por deter a totalidade do seu capital. Assim, está sujeita à prestação de contas, por força do disposto na al. o) do n.º 1 do art.º 51.º, conjugado com a al. b) do n.º 2 do art.º 2.º, ambos da LOPTC.
- 167.** Pela mesma razão, sendo detido maioritariamente por entidades públicas, o PCTA, sociedade anónima, está também sujeito à prestação de contas ao Tribunal. Esta entidade apenas apresentou contas no exercício de 2013.
- 168.** Desde 2014, a FLM, a ZEA e o PCTA têm vindo a apresentar o relatório e contas no âmbito da consolidação do grupo público Universidade de Évora¹³⁹.
- 169.** Nos termos do disposto na alínea o) do n.º 1 do art.º 51.º, conjugado com a alínea a) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC, estão ainda sujeitas à prestação de contas ao TdC as associações de direito privado participadas pela Universidade, Sines Tecnopolo e Centro Operativo e de Tecnologia de Regadio, cujos controlos de gestão são exercidos na totalidade por entidades públicas. No entanto, estas entidades não remeteram ao TdC as respetivas contas.

¹³⁸ Até 2013 estava sujeita à prestação de contas por força do disposto na al. o) do n.º 1 do art.º 51.º, conjugado com a al. b) do n.º 2 do art.º 2.º, ambos da LOPTC e no art.º 3.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado e republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto.

¹³⁹ Confirmação realizada no âmbito da prestação eletrónica de contas.

3.5.2 Parque da Ciência e Tecnologia do Alentejo (PCTA)¹⁴⁰

170. Em 28 de dezembro de 2011, foi constituído por escritura pública o PCTA, sociedade anónima, tendo por objeto a conceção, criação, desenvolvimento e gestão do Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo.
171. O PCTA apresenta um capital social de 575 000,00€, correspondente à soma de 575 000 ações, cada uma com o valor nominal de um euro, que em 2015 se encontrava totalmente subscrito, como se indica:

Quadro 21 – Estrutura de capital – PCTA

Unidade: Euro

Entidade	Capital Subscrito				Capital Realizado
	N.º Ações	Valor Nominal	Total	% do capital	
Universidade de Évora	435 000	1,00	435 000,00	75,65	435 000,00
Banco Espírito Santo/Novo Banco	40 000	1,00	40 000,00	6,96	40 000,00
Glintt SGPS S.A.	40 000	1,00	40 000,00	6,96	40 000,00
Instituto Politécnico de Santarém	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
Instituto Politécnico de Portalegre	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
Instituto Politécnico de Beja	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
ADRAL- Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, S.A.	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
Decsis - Sistema de Informação, S.A.	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
ANJE- Associação Nacional de Jovens Empresários	10 000	1,00	10 000,00	1,74	10 000,00
Total	575 000		575 000,00	100,00	575 000,00

Fonte: Relatório e Contas de 2016

172. Nos termos da escritura pública outorgada, e conforme resulta do quadro acima, a Universidade de Évora subscreveu 435 000,00€, que realizou nos anos de 2011 (335 000€), 2012 (50 000€) e 2013 (50 000€), e que representa cerca de 76% do capital social da sociedade.
173. Os aumentos de capital realizados em 2012 e 2013 estavam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. De facto, nos termos do disposto nos art. 46.º, n.º 1, als. b) e e), no n.º 3 do mesmo artigo e no art. 48.º da LOPTC, conjugados com o art.º 184.º da LOE de 2012¹⁴¹ e o art.º 145.º da LOE de 2013¹⁴², os atos ou contratos de aquisição patrimonial que, nessas datas, formalizassem modificações objetivas a contratos não visados, implicando (em conjunto com o valor do contrato inicial e as anteriores modificações) o agravamento dos respetivos encargos financeiros para valor superior a 350 000,00€, estavam sujeitos a esse controlo prévio. Assim acontecia no caso, por estarem em causa alterações da cláusula do contrato de sociedade relativa ao capital social.
174. A não submissão, pela UÉvora, dos contratos de aumento do capital social celebrados em 2012 e 2013 a visto do TdC é suscetível de configurar ilícitos financeiros, por violação dos preceitos legais referidos no parágrafo anterior, passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

¹⁴⁰ Em 15 de maio de 2018, foi alterada a designação para PACT - Parque do Alentejo de Ciência e Tecnologia, SA., conforme se verificou no Portal da Justiça.

¹⁴¹ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

¹⁴² Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

175. É responsável pela não remessa dos contratos a visto do TdC o ex-Reitor da Universidade, com o n.º mec. 890, por lhe competir nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC o envio dos processos para fiscalização prévia, sendo responsável pela execução financeira dos contratos sem a precedência desse visto, o ex-Administrador com o n.º mec. 4444.
176. As alegações de contraditório e respetiva apreciação constam do Anexo 1.

Desempenho económico e financeiro 2012-2016

177. A situação económica e financeira do PCTA entre 2012 a 2016 está evidenciada no Mapa 29 do Anexo 7.
178. Da sua análise, resulta que, em regra, os rendimentos obtidos anualmente pela sociedade não cobrem os gastos realizados. Em 2012, 2013, 2014 e 2016, esta entidade apresentou resultados líquidos negativos, sendo o de 2016 o mais gravoso, no valor de 188 561,36€. As dívidas a fornecedores encontram-se em crescimento e o passivo aumentou por via de suprimentos da UÉvora para cobertura de necessidades financeiras de médio/longo prazo. A venda de serviços respeita sobretudo a cedência de espaços e os gastos significativos referem-se a pessoal, trabalhos especializados (designadamente o pagamento do ROC), eletricidade, rendas de direito de superfície pagas ao Município de Évora e rendas pagas à Universidade de Évora.
179. Atendendo a que o valor total do capital e suprimentos colocados no PCTA pela UÉvora ascende a 685 000,00€, a que os gastos realizados pelo PCTA não se encontram cobertos pelos rendimentos obtidos e a que as atividades desenvolvidas pelo PCTA se encontram dependentes de projetos, designadamente ao abrigo do Alentejo 2020, no âmbito do Interreg, questiona-se a mais valia relativa à participação da Universidade nesta sociedade.
180. Sobre esta matéria, a UÉvora veio invocar, no âmbito do contraditório, que *“O objetivo do PCTA, é o de ajudar numa missão importante da Universidade, que é a de transferência de conhecimento e apoio ao desenvolvimento da comunidade. Por isso, têm normalmente, apoios importantes do Estado e/ou de fundos comunitários, já que sem isso é quase certo os gastos excederem as receitas nos primeiros anos de instalação (que podem ir até uma década), tanto mais que a incubação de empresas pressupõe que se lhes cobre valores reduzidos nos primeiros anos (sob pena de as liquidar à partida)..”* Para além de contribuir para um incremento da ligação da Universidade às empresas *“(…) a criação do Parque, integrada num relevante pacote de fundos comunitários distribuídos regionalmente, foi essencial para o financiamento da criação de laboratórios importantes (...) de que a Universidade muito beneficiou, o que colmatou importantes lacunas de infraestruturas e equipamentos indispensáveis”* à *“investigação e prestação de serviços à comunidade. De outra forma, a Universidade não teria possibilidade de obter esses financiamentos. Isso tem um valor inestimável, quer do ponto de vista financeiro quer das condições de cumprimento da missão da Universidade, que ultrapassam incomensuravelmente quaisquer encargos (comparativamente insignificantes) que possam advir à Universidade com a criação e funcionamento do PCTA.”* E que: *“Mesmo estes encargos estão amplamente cobertos pelo valor patrimonial do edifício do PCTA (financiado pelos fundos comunitários referidos), que passou a integrar, em cerca de 76% (participação da Universidade no PCTA), o património da Universidade.”*
181. Estas alegações não integram qualquer quantificação, designadamente do valor investido no edifício do PCTA e dos fundos comunitários atribuídos ou do retorno estimado.
182. Por outro lado, apesar de constar do balanço do PCTA de 2016, o valor 2,3 M€ relativo a “Edifícios e outras construções”, a sociedade tem vindo a utilizar espaços em diversas salas através de cedência de parte do Edifício da Casa Cordovil pertença da Universidade.

183. Finalmente, não obstante, se afirmar na pronúncia que *“As condições e formas de funcionamento do PCTA são bem diferentes da UNESUL, bem como as condições de desenvolvimento do Alentejo, além de que se se aprendeu com aquela experiência não obstante os problemas financeiros (...)”*, considera-se que as situações são similares. Recorda-se que a UNESUL faliu, que a Universidade ainda não concluiu a regularização do património desta Associação e que mantém nas suas contas uma provisão relativa a essa provisão, a qual continua a onerar o seu passivo.
184. Atento o exposto, conclui-se que a participação da Universidade nesta entidade não acautela devidamente os interesses que lhe cabe defender.

3.6 VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS: *Inércia na cobrança, deficiências de controlo na execução de protocolos de colaboração, pagamentos indevidos a docentes e violação do regime de dedicação exclusiva*

3.6.1 Propinas

185. Conforme já foi atrás referenciado, o valor de dívidas de alunos era, a 31/12/2012, de 3 082 966,30€¹⁴³. Estes valores foram obtidos da aplicação informática SIIUE (Sistema Integrado de Informação da Universidade de Évora), já que no ano em causa não foi incluído o montante relativo à especialização dos exercícios, conforme consta do anexo às DF. De facto, foi só a partir de 2013 que a Universidade iniciou o processo de integração de todas as dívidas incorridas dos alunos na contabilidade. Os montantes referentes a processamentos e recebimentos de propinas passaram então a ser reconhecidos na contabilidade de forma integral, através da importação dos movimentos extraídos do SIIUE, tendo-se procedido a ajustamentos aos valores considerados em 2012.
186. A auditoria apurou, ainda, que existia dívida de alunos de anos anteriores a 2006/2007, no montante de 307 458,75€, que também não foi relevada contabilisticamente.
187. Conforme informação prestada pela universidade, em 31/12/2015, a dívida de alunos ascendia a 3 214 823,46€¹⁴⁴, nos seguintes termos:

¹⁴³ Correspondente aos anos letivos de 2007/2008 a 2012/2013.

¹⁴⁴ Resposta da Universidade ao Pedido adicional n.º I – Propinas.



Quadro 22 – Dívidas de propinas de alunos a 31/12/2015

Unidade: Euro

Ano Letivo	1.º Ciclo ^{a)}	2.º Ciclo ^{b)}	3.º Ciclo ^{c)}	Mestrado Integrado	Outras ^{d)}	Total (1)	Total - Anexo DF (2)	Diferença (1)-(2)
2004/2005	38 476,91	3 170,00	0,00	0,00	0,00	41 646,91		
2005/2006	46 091,03	41 118,70	5 000,00	0,00	0,00	92 209,73	307 458,75	0,00
2006/2007	58 045,16	106 181,95	9 375,00	0,00	0,00	173 602,11		
2007/2008	110 150,97	63 670,36	5 085,97	0,00	4 470,75	183 378,05	183 378,05	0,00
2008/2009	115 061,36	77 156,26	0,00	0,00	4 630,30	196 847,92	196 847,92	0,00
2009/2010	115 513,43	137 969,09	39 870,00	0,00	48 063,54	341 416,06	341 416,06	0,00
2010/2011	133 482,86	151 122,53	59 534,33	0,00	27 971,29	372 111,01	371 420,21	690,80
2011/2012	142 896,11	184 223,62	71 887,59	0,00	22 000,67	421 007,99	418 758,64	2 249,35
2012/2013	106 311,53	151 797,19	84 742,11	0,00	22 538,16	365 388,99	365 376,46	12,53
2013/2014	170 574,09	172 193,46	98 089,80	123,03	13 648,96	454 629,34	444 346,37	10 282,97
2014/2015	204 615,65	205 720,27	139 234,88	4 192,86	18 821,69	572 585,35	574 584,68	-1 999,33
Total	1 241 219,10	1 294 323,43	512 819,68	4 315,89	162 145,36	3 214 823,46	3 203 587,14	11 236,32

Fonte: Pedido adicional de Esclarecimentos n.º I - Propinas

Legenda:

a) Licenciatura;

b) Mestrado;

c) Doutoramento;

d) Formação contínua, pós-graduação, cursos livres e outros que não conferem grau académico.

188. No anexo às DF do exercício de 2015, foi considerado como dívida de cobrança duvidosa o valor de 3 203 587,14€, com a constituição da respetiva provisão pelo mesmo montante (este valor diverge do indicado pela UÉvora em 11 236,32€).
189. No ano de 2012/2013, foi elaborado o regulamento de propinas (ordem de serviços n.º 22/2012), onde se encontram previstas a forma, os prazos e modalidades de pagamento. Para a regularização da propina em dívida de anos anteriores os alunos podem aderir a um plano de pagamento faseado.
190. A Universidade encetou procedimentos para a recuperação de dívidas existentes e em 2014 e 2015 recuperou os seguintes valores:

Quadro 23 – Recuperação de dívidas de propinas (2014-2015)

Unidade: Euro

Ano Letivo	1.º ciclo		Mestrados		Doutoramentos		Total		Total
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
2004/2005	2 238,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 238,48	0,00	2 238,48
2005/2006	3 684,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3 684,01	0,00	3 684,01
2006/2007	3 241,07	2 918,92	0,00	587,50	0,00	0,00	3 241,07	3 506,42	6 747,49
2007/2008	7 033,99	3 204,08	635,00	404,99	0,00	0,00	7 668,99	3 609,07	11 278,06
2008/2009	5 341,16	4 014,51	6 988,65	2 207,59	0,00	0,00	12 329,81	6 222,10	18 551,91
2009/2010	6 951,23	2 563,58	3 222,20	2 040,08	-1 730,70	1 410,70	8 442,73	6 014,36	14 457,09
2010/2011	5 318,89	4 069,16	8 951,31	2 870,47	4 265,00	2 858,27	18 535,20	9 797,90	28 333,10
Total	33 808,83	16 770,25	19 797,16	8 110,63	2 534,30	4 268,97	56 140,29	29 149,85	85 290,14

Fonte: Pedido de esclarecimentos n.º I - Propinas

191. Estão a decorrer múltiplos processos de recuperação e em sede de contraditório a Universidade acrescentou que "(...) estabeleceu acordos de pagamento com alunos que invocaram e demonstraram carências económicas (...) e que estes (...) têm sido cumpridos pela maioria dos alunos subscritores, sendo satisfatória a receita arrecadada".

192. Em suma, constataram-se progressos quanto à elaboração de um regulamento, à instauração de procedimentos para a recuperação das dívidas existentes e à constituição de uma provisão para dívidas de cobrança duvidosa. No entanto, do montante de dívida existente no final de 2015 pouco se mostra recuperado.
193. No final de 2017, a dívida de alunos evidenciada nas DF era de 3 975 309,08€ (dívida vencida e não vencida), o que revela que a recuperação não existe, antes pelo contrário.

3.6.2 Prestação de serviços no âmbito de protocolos / contratos

Protocolos/contratos em execução em 2012

194. Em 2012, encontravam-se em execução 86 protocolos celebrados com entidades públicas e privadas num valor global de 3 141 941,28€, que originaram receita no montante de 598 862,87€, referente a prestações de serviços realizadas (vide Mapa 30 do Anexo 7).
195. No âmbito dos protocolos de colaboração interinstitucional de docentes verificou-se que, em 2012, a Universidade recebeu o montante global de 583 545,02€ e reteve de *overhead* 175 063,51€, tendo efetuado pagamentos aos docentes a título de colaboração técnica especializada, no valor de 137 046,04€, conforme se indica:

Quadro 24 – Protocolos no âmbito da colaboração técnica especializada – 2012

Unidade: Euro

Unidade Orgânica	N.º protocolos	N.º docentes/trabalhadores	Valores recebidos	Overheadas	CTE - Valor ilíquido a)	CTE - Valor líquido	Diferença p/justificar
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)= (3)-(4)-(5)
Escola de Ciências Sociais	18	18	263 097,79	78 929,36	94 939,72	70 786,88	89 228,71
Escola de Ciências e Tecnologia	13	12	311 410,33	93 423,08	87 358,39	62 801,93	130 628,86
Escola Superior de Enfermagem	1	1	3 510,00	1 053,00	2 211,30	1 536,85	245,70
Serviços de Ciência e Cooperação	1	1	1 842,30	552,69	600,50	498,42	689,11
Unidade Científico Pedagógica		1	3 684,60	1 105,38	1 643,25	1 421,96	935,97
Total	33	33	583 545,02	175 063,51	186 753,16	137 046,04	221 728,35

Fonte: Mapa elaborado pela UÉvora relativo a colaboração interinstitucional.

Legenda : a) CTE - Colaboração Técnica Especializada; Foi efetuada a redução remuneratória.

196. Conforme evidencia o quadro supra, constata-se que subsiste um valor de 221 728,35€, que, após dedução dos *overheads* e dos pagamentos aos docentes, não se encontra justificado pela Universidade (vide Mapa 31 do Anexo 7). A Universidade, sem comprovar, alegou que tal diferença “(...) é certamente devida a despesas não remuneratórias necessárias para a realização destas tarefas, como consumíveis, aquisição de equipamentos, despesas de deslocação e pagamento de serviços a terceiros, cujo custo é por vezes muito significativo.”. Esta matéria tem-se por não esclarecida.
197. Não é também claro que as situações de colaboração interinstitucional de docentes respeitem integralmente o regime da dedicação exclusiva, uma vez que a Universidade não concretizou as situações em que ocorreu o exercício da atividade docente em outras instituições de ensino superior públicas.

Protocolos relativos a cursos deslocalizados

198. No âmbito de protocolos de cooperação celebrados com estabelecimentos de ensino superior estrangeiros do Brasil e de Angola foram ministrados pela UÉvora cursos de mestrado, designados “*cursos deslocalizados*”, como discriminado no seguinte mapa.

Quadro 25 – Cursos deslocalizados

Cursos deslocalizados no âmbito de protocolos			Nº alunos (Ingressos)	Nº alunos ativos (Jun 2012)
Instituições	Curso	Edições		
Associação Brasileira de Psicopedagogia -Pará - Brasil	Ciências da Educação: Avaliação Educacional	2009/2011	33	31
	Ciências da Educação: Avaliação Educacional	2011/2013	23	23
Faculdade Roraimense de Ensino Superior - FARES - Brasil	Educação para a Saúde	2009/2011	30	12
	Educação para a Saúde	2010/2012	31	12
Instituto Superior do Litoral do Pará -SULPAR- Brasil	Ciências da Educação: Avaliação Educacional	2007/2009	46	4
	Ciências da Educação: Avaliação Educacional	2008/2010	49	15
	Ciências da Educação	2008/2010	28	9
	Ciências da Educação	2011/2013	37	37
	Economia e Gestão Aplicadas	2009/2011	32	21
	Economia Monetária e Financeira	2008/2010	40	13
	Engenharia Informática	2010/2012 (2º semestre 2010/2011)	16	16
Universidade Metodista de Angola - UMA-Angola	Gestão	2007/2009 (RH e Contabilidade)	58	28
	Gestão	2008/2010 (Finanças)	38	21
	Relações Internacionais	2008/2010	38	19
	Relações Internacionais	2011/2013	38	38
	Total			537

Fonte: Pedido de esclarecimentos n.º 4

199. Constataram-se dificuldades de controlo na execução dos protocolos em causa. De facto:
- Não existe regulamento dos “*cursos deslocalizados*”. Nos termos dos respetivos protocolos, os encargos previstos com a lecionação de aulas pelos docentes da UÉvora são assumidos pelos estabelecimentos de ensino estrangeiros, procedendo estes à cobrança das respetivas propinas aos alunos.
 - Os serviços académicos da Universidade não dispõem de informação sobre a faturação destes cursos, os pagamentos efetuados e os valores em dívida. Cabendo-lhes a emissão dos diplomas de grau de mestre, nos termos do DL n.º 107/2008, de 25 de junho, deveriam esses serviços dispor de informação sobre a execução dos protocolos.
 - Relativamente a estes concretos cursos, houve dívidas só satisfeitas em anos subsequentes e permanece por regularizar o valor de 20 539,00€ da FARES, não obstante a UÉvora ter diligenciado em dezembro de 2016 pelo respetivo pagamento, pelo que “(...) encontra-se em equação a contratação de serviços de advocacia no Brasil para cobrança do crédito devido pela Instituição de ensino superior brasileira.”
200. No âmbito da execução dos protocolos relativos a cursos deslocalizados e no caso específico do curso de mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização de Avaliação Educacional, (**Quadro 25**),

protocolado entre a UÉvora¹⁴⁵ e a Associação Brasileira de Psicopedagogia - Secção Pará¹⁴⁶, verificaram-se ilegalidades no pagamento dos docentes.

201. No n.º 5 da cláusula referente à “*Gestão Financeira*” do curso, o protocolo previu a transferência para a Universidade do valor de 1 050,00€ por cada unidade curricular/seminário, relativo ao denominado “*pagamento do pro labor dos professores*”¹⁴⁷ (prestação de serviço dos docentes).
202. No entanto, verificou-se que os alunos da Associação Brasileira de Psicopedagogia (Belém do Pará) se deslocaram à Universidade de Évora no âmbito do curso acima indicado entre 18 de junho e 27 de julho de 2012, para frequentarem aquelas unidades curriculares, não tendo ocorrido, neste caso, a deslocação ao Brasil dos docentes responsáveis pela sua lecionação.
203. Apesar disso, e não obstante os docentes respetivos se encontrarem em regime de dedicação exclusiva e as unidades curriculares por eles ministradas constarem da sua lista de distribuição de serviço docente, os docentes em causa foram remunerados a título de colaboração técnica especializada.
204. A situação não se enquadra em qualquer das exceções previstas no n.º 3 do art.º 70.º do ECDU, tendo sido violados os n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º do ECDU e, ainda, a al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, pelo que a despesa foi ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos. Há, assim, suscetibilidade de responsabilização financeira sancionatória e reintegratória, nos termos respetivamente do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC. Vide o Anexo 1 quanto ao detalhe desta matéria.

Prestação de Serviços de docentes na Universidade Metodista de Angola

205. No âmbito das referidas relações institucionais, em 2011, 2012, 2013 e 2014 foram transferidas verbas da Universidade Metodista de Angola (UMA) para a Universidade de Évora relativas a atividades desenvolvidas em Angola (Luanda) pelos docentes em regime de dedicação exclusiva com os números mec. 2790 e 1090.
206. As atividades desenvolvidas em Angola tiveram por base contratos de prestação de serviços celebrados entre aquelas instituições. Um deles foi celebrado em 11 de janeiro de 2012 para a “*assistência técnica à docência e aos serviços de Gestão Académica da UMA*” entre janeiro de 2012 e abril de 2014, a executar pelo docente com o n.º mecanográfico 2790. Outro, celebrado em 11 de janeiro de 2012¹⁴⁸, tituló a colaboração através do docente

¹⁴⁵ Representada pelo respetivo reitor, Prof. Com o n.º mec. 890.

¹⁴⁶ Representada pela respetiva Presidente.

¹⁴⁷ A redação da cláusula é a seguinte:

“A Associação Brasileira de Psicopedagogia – Secção Pará transferirá diretamente à Universidade de Évora o pagamento do “pro labor” dos professores portugueses, no valor de 1.050,00 € (...) por cada unidade curricular/seminário. Esta verba deverá ser transferida para a Universidade de Évora até ao último dia dos mês a que se refere a unidade curricular/seminário realizado.”

¹⁴⁸ Celebrado pelo ex-Vice-Reitor com o n.º mec. 2970 e pelo ex-Administrador com o n.º mec 4444, em representação da Universidade, e entregue pela instituição a este Tribunal, no âmbito do contraditório.

com o número mecanográfico 1090 “em condições semelhantes às acordadas” para o docente antes referido, implicando a permanência continuada em Luanda durante o período de um ano^{149 150}.

207. Os trabalhos de auditoria revelaram ainda que:

- a) O Prof. com o n.º mec. 2790 exerceu o cargo de Vice-Reitor da UMA, no período entre janeiro de 2011 e abril de 2014;
- b) O docente com o n.º mec. 1090 exerceu o cargo de Diretor do Centro de Estudos e Investigação Científica da UMA, de dezembro de 2011 a 2013;
- c) Indicia-se que as situações acima indicadas eram do conhecimento do ex-Reitor¹⁵¹ e do ex-Vice-Reitor da UÉvora¹⁵².

208. Os Mapas 32 e 33 do Anexo 7 expressam o que a UMA pagou à UÉvora e o que esta pagou aos docentes, entre 2011 e 2012. Os valores reportam-se, de forma assimétrica¹⁵³, a ajudas de custo, pagamentos por cooperação técnica especializada, vencimentos base, subsídios de férias e de Natal e subsídio de alimentação.

209. Em contraditório, a Universidade veio confirmar que, nos períodos em causa, os docentes foram abonados dos seus salários e de um abono por especialização técnica e especializada, não tendo auferido quaisquer outros rendimentos para além daquilo que lhes era pago pela Universidade de Évora. A Universidade fez notar que “(...) a Universidade de Évora tem regulamentada esta situação - Regulamento dos Serviços Especializados - nos termos da norma legal em referência.”¹⁵⁴

210. Questionada sobre a não evidência de retenção de *overheads* relativamente a estas colaborações interinstitucionais¹⁵⁵, a UÉvora veio invocar que a “(...) excecionalidade deste tipo de colaboração pode fundamentar a dispensa de taxa de *overheads*, tanto mais que as atividades foram realizadas na Universidade Metodista de Angola, sem alocação de recursos físicos da Universidade de Évora”. Para além de terem efetivamente sido alocados à colaboração recursos docentes da UÉvora, esta situação significa a não arrecadação de receita própria pela Universidade e é incoerente com o fundamento invocado para a celebração dos contratos: o “(...) desesperante aperto orçamental, pelo que se procuraram fontes de financiamento alternativos para viabilizar o funcionamento da Universidade”.

211. Tendo os docentes permanecido em Angola nos períodos referidos, verificou-se que os mesmos continuaram a constar da folha de vencimentos da UÉvora, recebendo mensalmente todas as componentes das respetivas

¹⁴⁹ A ata da deliberação do CG de 22 de fevereiro de 2012, no seu ponto 3.1.5, indica ter sido “(...) autorizada a colaboração do docente com o número mecanográfico 1090 na UMA conforme proposta apresentada”, bem como na reunião seguinte daquele órgão seria “(...) apresentada (...) proposta de colaboração com valores concretos”. Do ponto 3.1.9 da ata da deliberação do CG, de 29 de fevereiro de 2012, consta que “foi autorizada a colaboração do docente com o número mecanográfico 1090 na UMA, conforme proposta/valores apresentados.” Esses valores não foram indicados.

¹⁵⁰ Nos termos da respetiva cl. 3.ª, a execução do contrato decorreria “(...) entre 1 de março de 2012 e 1 de março de 2013 e (...)” seria “(...) prorrogado automaticamente por iguais períodos (...)”.

¹⁵¹ Com o n.º mec. 890

¹⁵² Prof. com o n.º mec. 2970, que subscreveu e co-outorgou em nome da Universidade no contrato referente ao docente com o n.º mec. 2790 e propôs a cedência do docente n.º 1090.

¹⁵³ A ata do CG, de 29 de novembro de 2011, evidencia o pagamento a um dos docentes a título de ajudas de custo e não a título de colaboração técnica especializada, no montante de 27 001,75€. Idêntica situação se verificou em fevereiro 2012, com o pagamento de “ajudas de custo em território estrangeiro” no valor de 2 859, 12€.

¹⁵⁴ Vide pág. 112 da pronúncia. Como suporte, remete para o Doc. n.º 6, do Anexo. Trata-se do regulamento anexo à Ordem de Serviço n.º 16/2015, assinada pela Reitora, em 29 de abril daquele ano. Contudo, não foi enviada a publicação do referido normativo em Diário da República, condição necessária para a respetiva eficácia. Uma pesquisa efetuada pela equipa de auditoria não permitiu comprovar que tal publicitação tivesse ocorrido. Acresce que esse regulamento é posterior à data dos factos. Por fim, a “norma legal em referência” é a parte final da al. j) do n.º 3 do art.º 70.º do ECDU.

¹⁵⁵ Contrariamente ao que resulta da informação inicialmente prestada pela Universidade e constante do Mapa 31 do Anexo 7.

retribuições, incluindo subsídio de refeição, sendo-lhes efetuados os respetivos descontos como se a prestação de serviço docente tivesse continuado a realizar-se no seu local de trabalho habitual. Consultado o REBIDES de 2011 a 2014, ambos continuaram a constar como docentes da UÉvora, tendo ao Prof. com o n.º mecanográfico 1090 sido inclusivamente imputadas horas de lecionação semanais durante o tempo de permanência em Angola.

- 212.** Considera-se que a situação descrita implica a violação do regime de dedicação exclusiva a que os docentes se mantiveram vinculados durante todo o tempo em causa, pelas razões seguintes.
- 213.** Este regime está previsto no art.º 70.º do ECDU, o qual admite, na alínea j) do n.º 3 e no n.º 4, o exercício de atividades no âmbito de contratos entre a instituição de ensino superior a que pertence o docente e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:
- i. Se trate de atividades da responsabilidade da instituição
 - ii. Os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos
 - iii. Os encargos sejam fixados nos termos de regulamento aprovado pela própria instituição de ensino superior
 - iv. A atividade exercida tenha nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da instituição de ensino superior como adequado à natureza, dignidade e funções desta
 - v. As obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável
- 214.** Ora, face ao que acima se referiu, não se verificavam nos casos os requisitos i. iii. e v.
- 215.** Quanto ao requisito i. (*se trate de atividades da responsabilidade da instituição*), embora a responsabilidade institucional nos termos dos protocolos celebrados fosse a de “*assistência técnica à docência e aos serviços de Gestão Académica da UMA*”, as funções efetivamente exercidas foram os cargos de vice-reitor e de diretor do Centro de Estudos e Investigação Científica da UMA.
- 216.** A Universidade alega¹⁵⁶, designadamente, que a prestação dos dois docentes se conformou “*(...) com as linhas da política nacional de ensino superior (...), evidenciada pelo teor do Programa de Desenvolvimento da Oferta Formativa para 2010-2014, vulgarmente conhecido por ‘Contrato de Confiança’, assinado entre o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o Reitor da Universidade de Évora, em Setembro de 2010*”¹⁵⁷, cita as ações 2.ª a 4.ª do ponto 3 da parte II, do referido programa¹⁵⁸ e assevera ser este “*(...) o correto enquadramento da prestação de serviço docente pelos Professores(...).*”

¹⁵⁶ A págs. 109, ss., da pronúncia.

¹⁵⁷ Ao tempo, o Prof. com o n.º mec. 890. O referido contrato foi assinado em 10 de setembro de 2010. Contudo, a respetiva cópia não foi junta ao anexo documental que acompanhou a pronúncia, tendo sido obtida pelo Tribunal a partir doutra fonte e constando do presente processo de auditoria, sendo aqui dada por reproduzida.

¹⁵⁸ Intitulados, respetivamente, “*Internacionalização e aperfeiçoamento das redes de ensino e investigação*” e “*Concretização do Programa de Desenvolvimento da Oferta Formativa*”.

O preâmbulo do citado ponto 3 e as ações em causa têm a seguinte redação:

“*A interação entre os objetivos de reestruturar a oferta formativa e consolidar a internacionalização dos ensinos e investigação da Universidade de Évora, por via do alargamento das suas parcerias, pode permitir uma superior qualificação dos nossos diplomados, sendo este um aspeto a ter em conta na estratégia a prosseguir. Deste modo, procuraremos desenvolver as seguintes ações:*

(...)



217. Ora, por um lado, o objeto do contrato celebrado com o ministério da tutela era direcionado à lecionação de sete mestrados e um curso de especialização, ao passo que os contratos celebrados entre a UÉvora e a UMA visavam “(...) a prestação de assistência técnica à docência e aos serviços de Gestão Académica da UMA¹⁵⁹”. Por outro lado, nenhum dos instrumentos contratuais indicados tinha por objeto o exercício de funções de vice-reitor ou de diretor do Centro de Estudos e Investigação Científica daquela instituição de ensino superior angolano. Deste modo, deve considerar-se que os docentes exerceram funções que eram extrínsecas aos instrumentos contratuais referidos, e, portanto, à responsabilidade institucional da UÉvora.
218. Quanto ao requisito v. (*as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável*), confirmou-se que foram efetivamente exercidos os cargos para os quais os referidos docentes foram nomeados pela UMA¹⁶⁰. A Universidade invoca que “a nomeação para o cargo de Vice-Reitor “ de um dos docentes “(...) foi a forma que a UMA encontrou de o inserir na sua estrutura e de lhe conferir autoridade interna” e que “o mesmo aconteceu com a nomeação(...)” do outro docente para Diretor do Centro de Estudos e Investigação Científica da UMA¹⁶¹, salvaguardando que “(...) os dois professores continuaram a pertencer aos quadros da UE e apenas a depender hierarquicamente do Reitor da UE”. No entanto, parece inegável que as atividades desenvolvidas pelos docentes em Angola, pela sua natureza, constância e extensão temporal, implicaram a constituição de relações estáveis.
219. Quanto ao requisito iii. (*os encargos sejam fixados nos termos de regulamento aprovado pela própria instituição de ensino superior*), e na sequência de questionamento, a Universidade juntou um regulamento aprovado somente em meados de 2015¹⁶², reconhecendo tacitamente que, à data da prática dos factos, o mesmo não existia. A Universidade informou tão só que “(...) o serviço docente foi prestado presencialmente, em Angola, sendo a remuneração ajustada ao incentivo necessário para que a colaboração entre instituições pudesse ser assegurada nesses exatos termos”.
220. Finalmente, e recuperando as palavras de Oliveira Ascensão, tal como citado no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 48/2012, o que interessa no regime da dedicação exclusiva é que o docente não se disperse prejudicando a sua dedicação à Universidade. Ora, nos casos presentes, a dedicação à Universidade durante os períodos abrangidos não existiu e, mesmo assim, a Universidade alega que tal facto não acarretou “(...) a necessidade de contratar novos docentes para os substituir”. Pelo que se afigura que o fundamento do regime não se verificou em concreto.
221. Tendo ocorrido violação do regime de dedicação exclusiva, deve o CG diligenciar pela reposição, nos termos do disposto nos artigos 36.º a 42.º do regime de administração financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e respetivas alterações, por parte daqueles docentes, da diferença entre

-
- ✓ Incrementar a colaboração com a Universidade Metodista de Angola, pela realização das segundas edições dos 5 mestrados em curso e o lançamento de mais 2 mestrados e e um curso de especialização, bem como com outras universidades angolanas, com as quais já foram estabelecidos alguns contactos;
 - ✓ Implementar os acordos de colaboração já assinados com universidades do Brasil, Cabo Verde e Marrocos, para a realização conjunta de cursos de 2.º ciclo;
 - ✓ Reforçar a cooperação com Timor, através do desenvolvimento de formações de 1.º ciclo e cursos de especialização;
- (...)”

¹⁵⁹ Como decorre da cláusula 1.ª desses contratos.

¹⁶⁰ Facto reconhecido na pronúncia da Universidade e comprovado, designadamente, pela revista da UMA e publicações da responsabilidade da UÉvora e dos dois docentes em causa, nas quais os mesmos inseriram nos respetivos currículos o desempenho dos referidos cargos na UMA, durante os períodos mencionados no presente relatório.

¹⁶¹ “(...) Títulos institucionais não conformes com a (...) natureza consultiva” das funções que executavam, como se indica na pronúncia.

¹⁶² E sem comprovação do requisito de eficácia.

o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 70.º do ECDU, sob pena de poder ocorrer responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na parte final da alínea m) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Para o efeito, deve proceder à remessa ao Tribunal dos cálculos efetuados e das guias de reposição emitidas.

3.6.3 Outras prestações de serviços

222. No âmbito da amostra da receita foram identificadas dívidas da empresa Clamitec Myco Solutions Lda. à Universidade no montante total de 86 021,53€ (vide Mapa 34 do Anexo 7), as quais nunca foram pagas.
223. A maioria dessas dívidas respeitam à exploração de tecnologia da titularidade da Universidade. A UÉvora atribuiu a promotores a licença de exploração da referida tecnologia¹⁶³, com a possibilidade de estes sub-licenciarem a entidade terceira. Era, no entanto, condição desse sub-licenciamento o pagamento de um montante financeiro equivalente aos custos dos direitos e da sua manutenção (que cabia à Universidade satisfazer diretamente).
224. Constitui-se uma situação fáctica de sub-licenciamento da referida tecnologia à empresa Clamitec, de que era sócio um promotor então docente da Universidade, a qual justificou a facturação dos custos e despesas com os processos de proteção e manutenção da propriedade industrial. Não existe, contudo, evidência de qualquer contrato de sub-licenciamento ou instrumento equivalente entre os promotores e a empresa Clamitec Myco Solutions Lda.
225. A Universidade consentiu continuamente na situação fáctica, sem formalização, sem contrapartida e sem denunciar, atempadamente, o acordo de exploração. Continuou a suportar os custos inerentes aos direitos de propriedade industrial, sem que existisse qualquer retorno ou mais-valia na sua manutenção, e sem poder refletir esses custos nos promotores. Esta inércia é imputável ao anterior Reitor.
226. Relativamente ao promotor daquele acordo, então docente da Universidade de Évora, refira-se que, conforme aviso n.º 10235/2014, publicado no DR 2.ª Serie, de 11 de setembro, foi-lhe aplicada a pena disciplinar de despedimento por facto imputável ao trabalhador, por despacho da Reitora de 8 de julho de 2014.
227. Os responsáveis alegaram, em sede de contraditório, que *“A solução simplista seria cessar o acordo de licença de exploração de tecnologia (...) mas, sem acordo com a CLAMITEC, a via judicial seria longa e incerta quanto ao resultado (caso em que os prejuízos seriam de várias ordens) e, entretanto, teria de continuar a suportar os custos de propriedade intelectual, enquanto que, se fosse possível o acordo que se tentou, seria ressarcida das despesas”*. Mais informaram que realizaram diligências tendo em vista o ressarcimento dos créditos e que a Universidade obteve *“(...) título executivo contra a Clamitec para cobrança de um crédito no valor de 108.260,73€, tendo subseqüentemente instaurado o processo n.º 1022/14.0TBEVR, em tramitação no Tribunal Judicial da Comarca de Évora”*. Contudo, *“em julho de 2014 foi a mandatária da Universidade notificada da inexistência de bens penhoráveis.”*

¹⁶³ Acordo de licença de exploração celebrado em 24 de março de 2006 e cedência em 2008 dos direitos de exploração de uma patente e três pedidos de patentes. Conquanto o documento em causa assumia a nomenclatura de “acordo”, refira-se que, independentemente da designação, se está perante um contrato em sentido material, pois *“diz-se contrato o acordo vinculativo, assente sobre duas ou mais declarações de vontade (...) contrapostas, mas perfeitamente harmonizáveis entre si que visam estabelecer uma regulamentação unitária de interesses”* – vide Antunes Varela, in *“Das Obrigações em Geral”*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra.



228. Em 2015, a Clamitec, Myco Solutions, Lda., deu início a um procedimento administrativo de dissolução voluntário¹⁶⁴, com fundamento na inatividade por mais de dois anos consecutivos da sociedade comercial (Vide Mapa 34).

3.7 CUSTOS COM PESSOAL: *Controlo do regime de dedicação exclusiva, Provimento ilegal em cargo dirigente, suplementos remuneratórios indevidos e contratação ilegal de trabalhadores em regime de prestação de serviços*

3.7.1 *Docentes em regime de dedicação exclusiva*

229. No ano de 2012, a UÉvora dispunha de 525 docentes e investigadores em regime de dedicação exclusiva¹⁶⁵.
230. Como já atrás se referiu, o regime de dedicação exclusiva visa assegurar a dedicação do docente à Universidade, constringendo a dispersão da sua atividade. Assim, caracteriza-se pela renúncia ao exercício de qualquer outra função ou atividade remunerada (incluindo o exercício de profissão liberal), compensada por uma remuneração mais elevada. A proibição tem exceções, previstas em cada um dos regimes jurídicos aplicáveis – que, no caso específico da UÉvora são três: o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU)¹⁶⁶, o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP)¹⁶⁷ e o Estatuto da Carreira de Investigação Científica (ECIC)¹⁶⁸ -, regimes que, neste particular, são muito semelhantes entre si¹⁶⁹.
231. A Universidade procede ao controlo das limitações à atividade dos docentes e investigadores abrangidos por este regime através da verificação anual das declarações de rendimentos relativas ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), a entregar pelos próprios nos termos dos n.ºs 1 e 2 do Despacho n.º 45/2011, de 6 de junho¹⁷⁰. A Divisão de Recursos Humanos solicita justificação para rendimentos de outras categorias ou entidades¹⁷¹.
232. No ano de 2012, não tinham entregue tempestivamente a declaração de rendimentos 67 docentes/investigadores. Contudo, na sequência de diligências efetuadas pela UÉvora, a situação foi progressivamente recuperada e regularizada.

¹⁶⁴ Autuado sob o n.º 6/2015, com a documentação disponível na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa.

¹⁶⁵ De acordo a lista definitiva de pessoal docente do ensino superior de 31/12/2012, consultada em <http://w3.dgeec.mec.pt/rebides/2012>.

¹⁶⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, e objeto de várias alterações, sendo que a mais significativa foi a produzida pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, com republicação, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, que procedeu à reapreciação parlamentar deste último diploma.

Este regime jurídico abrange 484 docentes, sendo 273 da Escola de Ciências e Tecnologia, 43 da Escola de Artes e 168 da Escola de Ciências Sociais (onde se inclui um leitor).

¹⁶⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 69/88, de 3 de março, pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, com republicação, e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio, que procedeu à reapreciação parlamentar deste último diploma. Este regime jurídico abrange 25 docentes, todos da Escola Superior de Enfermagem João de Deus.

¹⁶⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de abril, com republicação, pela Lei n.º 157/99, de 14 de setembro, que procedeu à reapreciação parlamentar deste último diploma, e pelo Decreto-Lei n.º 373/99, de 18 de setembro.

Este regime jurídico abrange 16 investigadores, sendo 13 do Instituto de Investigação e Formação Avançada e 3 da Escola de Ciências e Tecnologia.

¹⁶⁹ Vide, pela ordem indicada no texto, o art.º 70.º do ECDU, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 205/2009, cit., o art.º 34.º-A do ECPDESP, aditado pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, cit., e o art.º 52.º do ECIC.

¹⁷⁰ Do ex-Vice-Reitor com o número mecanográfico 2970. Resposta parcelar à questão n.º 3 do Pedido n.º 18, remetida por correio eletrónico de 9 de outubro de 2014, da ex-Diretora dos SADM.

¹⁷¹ Designadamente da categoria A, pagos por outras entidades, ou da categoria B, conforme resposta ao Pedido n.º 18.

233. Da análise efetuada à informação prestada pela UÉvora acerca das declarações de IRS apresentadas em 2012, que incidiu com maior detalhe sobre a amostra identificada no Mapa 35 do Anexo 7, concluiu-se que, em regra, o regime foi observado.
234. Ainda assim, alguns docentes foram notificados pela Universidade para procederem a reposição de dinheiros públicos, por ter sido considerado existir violação do compromisso de exclusividade e, em 2 casos, a auditoria detetou indícios de violação do regime de dedicação exclusiva¹⁷².
235. Num destes dois casos, a docente com o n.º mec. 988 desenvolveu atividade de microprodução de eletricidade nos anos de 2012 a 2014. Esta atividade estava, à data, isenta de IRS em determinadas circunstâncias. Tal não determinava, no entanto, a sua irrelevância para efeitos do disposto no art.º 70.º do ECDU. O seu desenvolvimento e remuneração implica a violação do compromisso de dedicação exclusiva e a aplicação do n.º 2 do referido artigo.
236. No outro caso, relativo ao docente com o n.º mec. 4158, a acumulação de funções remuneradas em universidade privada, no ano de 2012, indicia violação do compromisso de dedicação exclusiva, por não se enquadrar nas exceções contidas no n.º 3 do art.º 70.º do ECDU e por violar o disposto no n.º 1 do art.º 8.º do decreto-lei n.º 145/87, de 24 de março, que estipula que os docentes do ensino universitário *“(…) em regime de dedicação exclusiva só podem exercer funções docentes no ensino particular e cooperativo a título gracioso e desde que tal resulte de protocolo de colaboração entre as duas instituições.”*
237. Acresce que, em 2014, o mesmo docente lecionou uma unidade curricular e seminário, no âmbito de um curso de pós-graduação, noutra instituição de ensino superior público, sem estar previamente autorizado pelo Reitor da UÉvora¹⁷³, violando o disposto na al. i) do n.º 3 do art.º 70.º do ECDU.
238. O CG deve, pois, relativamente aos anos em que tal ainda é possível (2013 e 2014)¹⁷⁴, diligenciar, nos termos do disposto nos artigos 36.º a 42.º do regime de administração financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e respetivas alterações, pela reposição por parte daqueles docentes da diferença entre o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 70.º do ECDU, sob pena de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na parte final da alínea m) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Deve proceder-se à remessa ao Tribunal dos cálculos efetuados e das guias de reposição emitidas.
239. Refira-se que, no âmbito desta matéria, foi realizada uma auditoria pela IGF à Universidade de Évora, que analisou a observância do compromisso de dedicação exclusiva nos anos de 2013 e 2014^{175 176}.
240. Na sua sequência e conforme informação da UÉvora, *“(…) foram notificados todos os casos que se entende estar em violação do regime de exclusividade previsto no ECDU, tendo sido emitidas as guias de devolução dos valores recebidos em*

¹⁷² Docentes a que se referem os n.ºs 8 e 29 do Mapa 35 do Anexo 7. A Universidade considerou as respetivas situações como não violadoras do compromisso de dedicação exclusiva.

¹⁷³ Que, em 5 de fevereiro de 2014, exarou o seguinte despacho no requerimento do docente: *“Autorizo, caso se celebre protocolo específico ou contrato entre as duas instituições nesse sentido.”*. Contudo, a condição não se realizou, não tendo sido celebrado o protocolo ou contrato referidos no despacho.

¹⁷⁴ Confirmou-se, pela respetiva declaração de IRS, que a docente com o n.º mec. 988 percebeu nos anos de 2013 e 2014, verbas de 4 032,41€ e 2 416,40€, respetivamente, respeitantes a microprodução de energia.

¹⁷⁵ Relatório de auditoria n.º 2016/2010, respeitante ao Proc. n.º 2015/210/A5/861.

¹⁷⁶ Embora a análise da IGF tivesse incidido sobre os rendimentos de 2013 e 2014, a obrigação de reposição notificada pela Universidade a alguns dos docentes abrangeu, também, situações identificadas em 2012, que foram refletidas no Mapa 35 do Anexo 7.

excesso. Contudo, dada a natureza dos rendimentos (subsídios à exploração), foram, em alguns casos, apresentadas contestações à decisão, que (...)”, estariam para decisão final, após emissão de parecer jurídico¹⁷⁷. Os responsáveis, informam que os docentes a quem foi solicitada a reposição supramencionada “(...) não procederam ao pagamento voluntário, nem manifestaram intenção de o fazer, com exceção de um que foi acordado o pagamento em prestações mensais”, devendo a Universidade, como referido na pronúncia, “emitir certidão de dívida e remetê-la para a administração fiscal”.

3.7.2 Remuneração de Chefe do Gabinete de Apoio ao Administrador

241. Foi identificado em auditoria que o Gabinete do Administrador da Universidade era coordenado por um Chefe de Gabinete, contratado para o efeito, em 20 de maio de 2008¹⁷⁸, em regime de comissão de serviço, pelo prazo de um ano, renovável até um máximo de 3 anos. Essa contratação vigorou até 6 de Maio de 2014¹⁷⁹.
242. O contrato teve por objeto “(...) a coordenação do Gabinete do Administrador, como Chefe do Gabinete do Administrador (...)”¹⁸⁰, tendo-lhe sido atribuída uma “(...) remuneração mensal de 3 012,00 €, correspondente à categoria de Assessor, grau IV, nível IV, constante da tabela dos níveis remuneratórios do Regulamento de celebração de contratos individuais de trabalho do pessoal não docente da Universidade de Évora(RCIT), acrescido dos subsídios de refeição, de férias e de Natal”¹⁸¹.
243. A contratação em regime de comissão de serviço foi efetuada ao abrigo do art.º 244.º do Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, e do art.º 6.º do RCIT, aprovado pelo Despacho n.º 14 767/2007¹⁸² e considera-se que essa contratação foi ilegal, pelas seguintes razões.
244. A norma do CT apenas se aplicava a situações em que estavam em causa cargos de administração ou equivalentes, ou cargos de direção dependentes da administração ou funções de secretariado, o que não era manifestamente o caso.
245. O diploma estatutário da Universidade vigente ao tempo¹⁸³, apenas previa a equiparação a cargo dirigente (chefe de divisão) do coordenador do Gabinete do Reitor¹⁸⁴, o mesmo não sucedendo com o Gabinete de Apoio ao Administrador, cuja situação devia ter-se por similar às demais estruturas congéneres previstas nesses estatutos¹⁸⁵. Os Estatutos homologados pelo Despacho Normativo n.º 54/2008, de 9 de outubro¹⁸⁶, e em vigor

¹⁷⁷ Para além das notificações e emissão de guias de reposição aos docentes em causa, a UÉvora não enviou cópias doutra documentação na posse do Gabinete da Reitoria - designadamente, contestações, pareceres jurídicos e decisões da Reitora.

¹⁷⁸ Com efeitos a 7 do mesmo mês.

¹⁷⁹ Em 4 de março de 2011, o CG deliberou autorizar “(...) a renovação do contrato em regime de comissão de serviço do (...) Chefe de Gabinete do Administrador, nos mesmos termos e por igual período (3 anos).”

¹⁸⁰ Vide cl. 1.ª

¹⁸¹ Vide cl. 5.ª

¹⁸² Publicado no DR, II.ª série, de 9 de julho de 2007.

¹⁸³ Ou seja, os Estatutos homologados pelo Despacho Normativo n.º 84/89, de 31 de agosto, com a alteração homologada pelo Despacho Normativo n.º 6/2007, publicado no DR, II.ª série, de 12 de janeiro.

¹⁸⁴ Vide n.º 2 do art.º 64.º dos estatutos, “in fine”.

¹⁸⁵ Gabinetes de apoio aos diretores dos Serviços Administrativos, dos Serviços Académicos, dos Serviços da Reitoria, dos Serviços de Informática, dos Serviços Técnicos e ao coordenador dos Serviços de Reprografia e Publicações.

¹⁸⁶ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 203, de 20 de outubro de 2008.

a partir de 27 daquele mês, deixaram mesmo de prever a existência de um Gabinete de Apoio ao Administrador¹⁸⁷ ¹⁸⁸.

- 246.** À data da contratação, já tinha sido publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro¹⁸⁹, não prevendo este diploma a constituição de vínculos laborais de natureza administrativa por recurso ao CT.
- 247.** Mesmo que a contratação fosse admissível, a sua manutenção até 6 de maio de 2014 seria ilegal.
- 248.** O n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro¹⁹⁰, em vigor desde 1 de janeiro de 2009, determinava que as comissões de serviço constituídas ao abrigo dos arts. 244.º a 248.º do CT se mantinham somente até ao final do respetivo prazo. Nos termos do contrato celebrado, esse prazo era de um ano (cláusula 3.ª do contrato)¹⁹¹, pelo que não poderia ter ocorrido qualquer renovação (expressa ou tácita) a partir de 6 de maio de 2009.
- 249.** Refira-se, ainda, que o contratado já detinha um vínculo de direito público com a Universidade. Efetivamente, de acordo com os esclarecimentos prestados pela UÉvora¹⁹², o Chefe do Gabinete do Administrador detinha a categoria de origem de Assistente Estagiário, nos termos do ECDU, encontrando-se a sua situação profissional descrita¹⁹³ no Mapa 36 do Anexo 7.
- 250.** Nos anos de 2008 a 2014, foram pagos ao Chefe de Gabinete de Apoio ao Administrador da UÉvora, pelo exercício do cargo, os seguintes montantes:

Quadro 26 – Valores pagos ao Chefe de Gabinete (2008-2014)

Unidade: Euro

Anos	Vencimento	
	Valor Bruto	Valor Líquido
2008	32 988,76	21 709,14
2009	43 390,90	27 250,41
2010	43 390,90	26 132,00
2011	39 948,30	26 260,14
2012	34 241,40	20 553,24
2013	39 948,33	22 875,43
2014	17 075,46	9 942,25
Total	250 984,05	154 722,61

- 251.** Foram, assim, autorizadas despesas e pagamentos ilegais naquele montante, em violação do disposto no n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.
- 252.** A violação daquela norma proibitiva e a ausência de norma permissiva subsumem-se numa situação de ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos da al. a) do n.º 1 e n.º 2

¹⁸⁷ Ou seja, do próprio serviço que era suposto ser chefiado pelo contratado.

¹⁸⁸ A situação só se alterou em 2014, com o Despacho Normativo n.º 10/2014, que modificou os estatutos da UÉvora. As alterações introduzidas incluíam a criação dos Gabinetes do Presidente do Conselho Geral, do Reitor e do Administrador, todos dirigidos por chefes de gabinete diretamente designados, providos em comissão de serviço de duração coincidente com o mandato do nomeante e equiparados, para efeitos remuneratórios, a cargos de direção intermédia de segundo grau.

¹⁸⁹ Vide n.º 1 do seu art.º 118.º.

¹⁹⁰ Aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Quer o trabalhador, quer a Universidade, encontravam-se incluídos no âmbito da aplicação subjetiva e objetiva do mesmo, nos termos dos respetivos arts. 2.º e 3.º.

¹⁹¹ Que determinava que o mesmo fosse "(...) válido por um ano, renovável por períodos iguais até ao máximo de três."

¹⁹² Pedido adicional n.º X.

¹⁹³ Nos termos da resposta da UÉvora às questões n.ºs 2 e 3 do Pedido adicional n.º X.

do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, e da al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO em vigor ao tempo da prática dos factos, pelo que a situação é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e l) ¹⁹⁴ do n.º 1 e do n.º 2 ¹⁹⁵ do art.º 65.º da LOPTC.

253. Quanto à autorização da despesa, o procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória encontra-se extinto por prescrição, nos termos conjugados da al. a) do n.º 2 do art.º 69.º e do art.º 70.º da LOPTC. Deste modo, apenas subsiste eventual responsabilidade financeira sancionatória por autorização de pagamentos ilegais, nos anos de 2011 a 2014, no montante global de 79 631,06€, imputável aos membros do CG identificados no Anexo 3.
254. As alegações de contraditório e a respetiva apreciação constam do Anexo 1.

3.7.3 Suplementos Remuneratórios

255. Nos anos de 2009 a 2014 foram efetuados pagamentos de suplementos remuneratórios aos ex-Reitores da Universidade de Évora, o reitor com o n.º mec. 2140, no período de fevereiro de 2009 a março de 2010, no montante de 6 702,71€ e o reitor com o n.º mec. 890, entre março 2010 e maio de 2014, no montante de 24 126,78€, perfazendo o total de 30 829,49€ (vide Mapa 39 do Anexo 7).
256. O suplemento remuneratório foi abonado com base na al. e) do n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 388/90, de 10 de dezembro, pelo exercício da função de presidente do conselho científico de instituição de ensino superior. O abono baseou-se em deliberação do CG, tomada em 30 de janeiro de 2009 (ata n.º 1/2009) ¹⁹⁶, a qual reviu os suplementos remuneratórios dos titulares dos cargos de gestão da UÉvora e atribuiu ao Reitor, por inerência, um suplemento enquanto presidente do conselho científico da Universidade.
257. Na sequência daquela deliberação o despacho reitoral n.º 37/2009, de 18 de fevereiro, disciplinou a sua atribuição.
258. Sobre esta matéria, a Administradora informou que “(...) na Universidade de Évora, no pagamento de suplementos remuneratórios se cumpre com as regras previstas no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro” e que “a assinatura do termo de posse dá lugar ao pagamento do suplemento respetivo com as percentagens definidas na lei para cada tipo de cargo.” ¹⁹⁷.
259. O DL n.º 408/89, de 18 de novembro ¹⁹⁸, estabeleceu um sistema remuneratório próprio para os reitores e vice-reitores das universidades ¹⁹⁹, através da atribuição de um índice remuneratório específico. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, diploma que disciplina a atribuição de suplementos remuneratórios

¹⁹⁴ Aditada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

¹⁹⁵ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, citada, e alterada pela Lei n.º 61/2011, também citada.

¹⁹⁶ De notar que apesar da deliberação relativa aos suplementos remuneratórios ter sido tomada na reunião do CG de 30 de janeiro de 2009 (ata n.º 1/2009), contudo, eventualmente por lapso, do anexo de onde consta o montante de cada um dos suplementos remuneratórios a abonar menciona-se a reunião de 6 de fevereiro de 2009, da qual não existe ata.

¹⁹⁷ Resposta ao ponto 10 do pedido n.º 18.

¹⁹⁸ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 76/96, de 18 de junho, 212/97, de 16 de agosto, e 277/98, de 11 de setembro. Define o estatuto remuneratório do pessoal docente universitário, do pessoal docente do ensino superior politécnico e do pessoal de investigação científica.

¹⁹⁹ Vide n.º 2 do art.º 2.º.

aos titulares dos cargos de gestão do ensino superior, não prevê no n.º 1 do art.º 2.º a atribuição de qualquer suplemento remuneratório aos reitores. Como é expressamente referido no respetivo preâmbulo, entendeu o legislador que “(...) tendo já sido estabelecidas as remunerações base para os cargos de reitor e vice-reitor, não se justifica agora contemplá-las no regime de suplementos pelo desempenho de cargos de gestão (...)”.

260. Da Lei n.º 108/88, de 24 de setembro²⁰⁰, em vigor ao tempo da aprovação dos dois diplomas supra citados, decorria que era competência dos reitores “*presidir, com voto de qualidade, ao senado e demais órgãos colegiais da Universidade (...)*”²⁰¹, pelo que este foi, necessariamente, um dos pressupostos incorporados na definição do estatuto remuneratório dos titulares deste cargo.
261. Acresce que, tanto àquela época como agora, a lei só determina com força obrigatória a existência de conselhos científicos nas unidades orgânicas²⁰² e não entre os órgãos respeitantes ao governo da instituição de ensino superior.
262. Contudo, ao abrigo da faculdade concedida pelo n.º 3 do art.º 77.º do RJIES²⁰³, os estatutos da UÉvora em vigor à data da prática dos factos²⁰⁴ previram, no art.º 35.º, um Conselho Científico da instituição, com a natureza de órgão consultivo²⁰⁵, e cuja presidência cabe ao Reitor (al. a) do n.º 1 do art.º 36.º).
263. Acresce, ainda, que o n.º 3 do art.º 80.º do RJIES estatui que “*As instituições de ensino superior universitárias que, por não estarem organizadas em faculdades, institutos ou escolas, não tenham um conselho científico (...) em cada uma destas, devem dispor de um conselho científico da própria instituição.*” Ora, esta previsão legal não é manifestamente aplicável à Universidade de Évora, a qual se encontra organizada em escolas (arts 39.º e seguintes dos estatutos).
264. Do exposto decorre que a perceção de um suplemento remuneratório pelo exercício, pelos ex-Reitores com os n.ºs mec.s 2140 e 890, do cargo de Presidente do Conselho Científico da Universidade de Évora, viola o quadro normativo acima indicado, nomeadamente, os arts 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 388/90, conduzindo a ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA aplicável ao tempo, da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, cit., e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO em vigor ao tempo da prática dos factos. A situação é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos, respetivamente, das al. b) do n.º 1 e do n.º 2²⁰⁶ do art.º 65.º da LOPTC.
265. A situação é também suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira reintegratória, por pagamentos ilegais e indevidos, no montante de 17 668,13€, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, citada, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
266. Quanto ao procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória, o mesmo encontra-se extinto, por prescrição, nos termos conjugados da al. a) do n.º 2 do art.º 69.º e do art.º 70.º²⁰⁷ da LOPTC.

²⁰⁰ Lei de Autonomia das Universidades. Entretanto, revogada pelo RJIES.

²⁰¹ Vide al. c) do n.º 1 do art.º 20.º.

²⁰² Vide al. c) do n.º 2 do art.º 27.º da Lei n.º 108/88, cit., e art.º 80.º do RJIES.

²⁰³ Que prevê a possibilidade de os estatutos da instituição preverem a existência de outros órgãos de natureza consultiva.

²⁰⁴ Ou seja, os que foram homologados pelo Despacho Normativo n.º 54/2008, cit.

²⁰⁵ Vide o respetivo art.º 35.º.

²⁰⁶ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de setembro.

²⁰⁷ Com os aditamentos que lhe foram efetuados pela Lei n.º 48/2006, citada, e pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

267. No âmbito do contraditório, a Universidade sustentou a legitimidade da perceção destes suplementos por parte dos ex-reitores com base em argumentos que não são suficientes para afastar o que a lei determina. A respetiva indicação e apreciação consta do Anexo 1.
268. Refira-se que a Administradora da Universidade enviou ao Tribunal²⁰⁸ cópia de uma comunicação²⁰⁹ que lhe foi dirigida pelo anterior Reitor, o qual, na sequência de um ofício por aquela remetido²¹⁰, tomou a iniciativa de repor, através de cheque²¹¹, a quantia de 13 499,22€, o que prejudica o processo de responsabilização. O outro Reitor abrangido²¹² foi convidado a repor os valores em causa, mas isso ainda não sucedeu.

3.7.4 Contratos de prestação de serviços

269. Em 2012, a UÉvora celebrou contratos em regime de prestação de serviços não subsumíveis nas modalidades de tarefa ou avença²¹³, com 32 “prestadores” para o desempenho de diversas atividades²¹⁴, tendo com 25 destes contratados sido celebrado mais de um contrato, quer durante o ano em apreço, quer em anos subsequentes.
270. Da análise efetuada aos contratos inominados celebrados²¹⁵ com os “prestadores” identificados nos Mapas 37 e 38 do Anexo 7, verificou-se que as atividades desenvolvidas se reconduzem, essencialmente, ao apoio informático²¹⁶, ao apoio administrativo e de secretariado e ao apoio técnico especializado²¹⁷, caracterizando-se por sucessivas adjudicações aos mesmos prestadores que desenvolveram as respetivas atividades por períodos que mediam entre 2 e 6 anos.
271. As situações identificadas podem abranger também o exercício de atividades pelo mesmo “prestador”, no âmbito de vários projetos, aos quais aquele vai sendo sucessivamente afetado pela UÉvora²¹⁸.

²⁰⁸ Através de mensagem de correio eletrónico datada de 25 de novembro de 2016.

²⁰⁹ Datada de 11 de novembro de 2016.

²¹⁰ Ofício n.º 14/Gab.Adm./16, de 10 de novembro de 2016, em resultado de uma auditoria realizada pela IGF (Relatório n.º 2016/2010) que, tal como antes sucedera numa outra realizada pela IGEC (Relatório NUP: 11.04.08/00411/SC/13), concluiu pela ilegalidade da perceção deste suplemento remuneratório,

²¹¹ Do Banco Santander Totta, com n.º 3200000339, datado de 11 de novembro de 2016.

²¹² Com o n.º mec. 2140.

²¹³ Apesar das referidas prestações se caracterizarem pelo resultado da atividade dos contratados.

²¹⁴ Designadamente, tradução de artigos científicos, apoio técnico (em trabalho de campo, em desenvolvimento e em laboratório), apoio administrativo e secretariado a projetos, produção de conteúdos multimédia e informática.

²¹⁵ Reduzidos ou não a escrito. A opção pela forma escrita ocorreu, inclusive, em contratos relativamente aos quais, atento o respetivo valor, tal não era exigível (ou seja, até 10 000,00 €), nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 95.º do CCP.

²¹⁶ Que abrangem 7 das 13 situações. Trata-se dos prestadores n.ºs 2, 5 a 9 e 11.

²¹⁷ Enquadram-se nesta categoria os contratos celebrados com o indivíduo identificado na posição n.º 10, para o exercício de funções de técnico de laboratório, e com o indivíduo identificado na posição n.º 12, para o exercício das funções de cartógrafa.

²¹⁸ Vide, a título de exemplo, relativamente aos prestadores mencionados.

- N.º 1 – foi contratada, em 2013, para dar apoio administrativo ao Projeto EMMA-WEST/2013 e, a partir de 2014 passou a dar o mesmo tipo de apoio ao Projeto EMMA-WEST/2014;
- N.º 5 – em 2012, foi contratado para, no domínio da informática, proceder a trabalhos tendo em vista a integração e a certificação digital do SIUE e do GESDOC e, posteriormente, continuou a atividade no apoio ao “Projeto SIGPOA”;
- N.º 6 – começou por ser contratado, em 2012, para dar apoio técnico informático no âmbito da “Cátedra Rui Nabeiro – Cafés Delta” e foi, sucessivamente, sendo afetado a vários outros projetos e ações da Universidade;
- N.º 7 – de 2012 a 2016, foi sendo contratado para apoio informativo aos projetos “MOSCA”, “ARCHMAT”, “Erasmus Mundus Phoenix” e “SIGPOA”;
- N.º 11 – de 2012 a 2013 deu apoio administrativo no âmbito dos projetos “052540/2011/33” e “1/SAMA/2012 – Operação 33156 – UÉvora Ser+Q”. Em 2016, foi contratado para exercer fiscalização de segurança e saúde numa obra da Universidade.
- N.º 13 – de 2012 a 2015 deu apoio administrativo e informático aos projetos “NATURBA” e “INALentejo -07-0224-FEDER-001744”, bem como à consultadoria realizada pela UÉvora, no âmbito da implementação do SIIG – Sistema de Identificação e Informação Geográfica com o Porto de Sines.

272. As atividades em causa não são suscetíveis de serem desenvolvidas com autonomia, consubstanciando a realização de trabalho subordinado. Ou seja, a natureza da prestação prende-se com uma atividade que o contratante organiza e dirige e não com um resultado²¹⁹ em que os meios necessários para cumprir o objeto do contrato são de livre escolha e organização do contratado.
273. Como refere António Monteiro Fernandes, *“o elemento chave de identificação do trabalho subordinado há de (...) encontrar-se no facto de o trabalhador não agir no seio de uma organização própria – antes se integrar numa organização de trabalho alheia, dirigida à obtenção de fins igualmente alheios - (...) o que implica, da sua parte, a submissão às regras que exprimem o poder de organização do empregador - à autoridade deste, em suma, derivada da sua posição na mesma organização.”*²²⁰
274. Refira-se, ainda, que tais contratações foram inicialmente realizadas na sequência de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto no regime simplificado (nos termos dos arts. 128.º e seguintes, do CCP), no pressuposto de que o valor de cada adjudicação era inferior a 5.000,00€. No entanto, quando se sucederam várias adjudicações com idêntico conteúdo ao mesmo *“prestador”*, preteriu-se o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 129.º do CCP, que proíbe a prorrogação de contratos celebrados na sequência de ajuste direto no regime simplificado.
275. Como se observa nos Mapas 37 e 38 do Anexo 7 a partir do ano de 2014 assistiu-se a uma inversão de tendência, tendo passado a privilegiar-se a realização de procedimento pré-contratual, por ajuste direto, culminando com a celebração de contrato escrito, ainda que os valores em causa fossem inferiores ao limite acima indicado.
276. Questionado o serviço auditado²²¹, este informou²²², nomeadamente, que as contratações inominadas *“configuravam, inequivocamente, prestações de serviços distintas de trabalho subordinado. O nível de especialização das mesmas e a especificidade da sua realização, integrada em projetos de investigação ou organizacionais, revelou a adequação da contratação não enquadrada nas figuras de tarefa ou avença. Por um lado, constituíam serviços continuados que ultrapassavam o caráter isolado da tarefa; por outro, revelavam uma diferenciação de resultados que se eximia à uniformidade e regularidade da avença.”*
277. Relativamente ao facto dessas prestações se prolongarem no tempo, a Universidade²²³, clarificou ainda que *“os prazos das prestações são associados à evolução de projetos de investigação cuja duração não está parametrizada. Evoluem consoante os resultados intercalares, ou, por vezes, a recolha de contributos ou dados que não são diretamente controlados pela Universidade. São processos de resultado final de duração incerta.”*
278. Contudo, da natureza das prestações em causa e da documentação respeitante a cada uma das contratações, resulta, como se demonstrou, que a designação dos mesmos como prestação de serviços reveste um carácter meramente formal²²⁴.
279. Aliás, o facto de as prestações poderem estar associadas a projetos e terem uma limitação temporal não seria impeditivo da celebração do adequado vínculo – contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo

²¹⁹ Vide 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.

²²⁰ In *“Direito do Trabalho”*, 14.ª ed., pág. 140.

²²¹ Através do pedido n.º 23.

²²² Através de comunicação eletrónica enviada pela ex-Diretora dos SADM em 9 de fevereiro de 2015.

²²³ Na mesma resposta.

²²⁴ Vide Relatório de Auditoria n.º 10/12 – 2.ª Secção, pág. 36.

certo, nos termos do regime especial contido no art.º 4.º da Lei n.º 59/2008, de 12 de setembro²²⁵, e, atualmente, no art.º 7.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho²²⁶.

280. Face ao exposto, tal não é consentâneo com a declaração da UÉvora²²⁷ no sentido de terem a natureza de “(*... prestações de serviços especializadas que se configuram como trabalho independente (...)*)”.
281. Por outro lado, ainda que se tratasse de verdadeiras prestações de serviços (e não o são) e encontrando-se em vigor, à data da celebração dos primeiros contratos, o art.º 35.º da LVCR, e, a partir de 1 de agosto de 2014²²⁸, os arts. 10.º e 32.º da LGTFP, a celebração de contratos inominados, teria de ser enquadrada como tarefa ou avença e submeter-se ao enquadramento legalmente previsto²²⁹.
282. Ainda no ano de 2012, a UÉvora teve ao seu serviço outros 38 prestadores contratados, 1 por contrato de tarefa e os restantes através de contrato de avença (vide Mapa 37). Os contratos foram celebrados por escrito e após procedimento pré-contratual, independentemente do valor das adjudicações²³⁰.
283. O contrato de tarefa destinou-se ao apoio técnico superior ao Mestrado Europeu *Erasmus Mundus Techniques Patrimoines, Territoires de L' Industrie, Histoire, Valorisations et Didatique* (Mestrado TPTI).
284. Com exceção de um²³¹, os contratos de avença tiveram por objeto o exercício de funções equiparadas às de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, sendo os respetivos conteúdos adequados às

²²⁵ Aplicável ao tempo da prática dos factos.

²²⁶ Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. O referido artigo tem por epígrafe “*Duração dos contratos a termo certo para a execução de projetos de investigação e desenvolvimento*” e por redação o seguinte:

“1 - Nos contratos a termo certo para a execução de projetos de investigação e desenvolvimento a que se refere o artigo 122.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, o termo estipulado deve corresponder à duração previsível dos projetos, não podendo exceder seis anos.

2 - Os contratos a que se refere o número anterior podem ser renovados uma única vez, por período igual ou inferior ao inicialmente contratado, desde que a duração máxima do contrato, incluindo a renovação, não exceda seis anos.

3 - Os contratos de duração superior a três anos estão sujeitos a autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública e da tutela:

a) No momento da celebração do contrato, quando o período inicialmente contratado seja superior a três anos; ou

b) No momento da renovação do contrato, quando a duração do mesmo, incluindo a renovação, seja superior a três anos.

4 - Os contratos a termo certo para a execução de projetos de investigação celebrados com as instituições públicas de investigação científica e desenvolvimento tecnológico integradas no Sistema Científico e Tecnológico Nacional são objeto de regime especial a consagrar no âmbito da revisão da carreira de investigação científica.”

²²⁷ Através de comunicação eletrónica enviada pela atual Administradora com o n.º mec. 3230, em 9 de fevereiro de 2015, e em resposta ao Pedido n.º 23.

²²⁸ Por força do disposto no art.º 44.º da Lei n.º 35/2014, citada.

²²⁹ Com exceção da submissão à autorização prévia do membro do Governo responsável pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, conforme o disposto no n.º 4 do art.º 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do OE para 2012), e nas correspondentes normas respeitantes às leis do OE vigentes nos anos seguintes – vide n.º 4 do art.º 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, n.º 4 do art.º 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, n.º 5 do art.º 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e n.º 5 do art.º 35.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

²³⁰ O segundo parágrafo do preâmbulo de cada um dos contratos (outorgados pelo reitor em representação da Universidade) indica sempre que o mesmo foi autorizado por deliberação do CG de uma determinada data – o que coincide com a documentação existente. Contudo, o procedimento pré-contratual corre como se tivesse sido iniciado por uma proposta dirigida ao Administrador, no âmbito da competência delegada que possuía, escolhendo este o procedimento, autorizando a despesa e a adjudicação e homologando a minuta do contrato, como se não tivesse havido intervenção prévia e decisiva de um órgão originariamente competente (o CG) e se a outorga do contrato não fosse feita por um outro órgão originariamente competente para tal e com supremacia hierárquica sobre o Administrador – referimo-nos ao reitor.

²³¹ O contrato celebrado com a advogada (com o n.º de ordem 26 do Mapa 31 do Anexo 7), que teve por objeto as atividades de apoio jurídico e patrocínio judiciário à Universidade, o que corresponde ao exercício de profissão liberal. Como tal, todas as futuras menções a contratos de avença terão sempre pressuposta esta exceção.

atividades desenvolvidas nos serviços²³² ou projetos²³³ da Universidade a que foram afetados, conforme decorre do Mapa 37 do Anexo7.

285. Da documentação de suporte resulta que as situações em causa tiveram origem em ano anterior ao de referência da presente auditoria (2012) e prolongaram-se para além deste, até 2015.
286. Conforme se observa no Mapa 37 do Anexo 7, e à semelhança dos aludidos contratos inominados, não se está perante desempenhos traduzíveis em prestações sucessivas no âmbito de profissão liberal²³⁴, mas sim perante o exercício de atividades com caráter subordinado, em inobservância do disposto na al. a) do n.º 2 do art.º 35.º da LVCR²³⁵. A correspondência entre as funções efetivamente desempenhadas e as carreiras da Administração Pública constou sempre das propostas de contratação ou renovação contratual submetidas à apreciação do CG, havendo também menções noutras peças relativas a cada procedimento²³⁶.
287. Contudo, no que respeita às renovações destes contratos, efetuadas durante o ano de 2013, o CG passou a apreciar as situações de modo casuístico, fixando prazos mais curtos do que os firmados no contrato inicial²³⁷, mas mantendo inalterado o restante clausulado. Inclusivamente, no ponto 3.3 da ata n.º 11/2013²³⁸ o referido órgão deliberou que *“(...) para os lugares em que estão abertos concursos públicos, devem ser apenas renovados os contratos por um mês (abril de dois mil e treze).”*
288. 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.
289. Verificando-se estas características em todos os casos, com a única ressalva que se indicou, as prestações de serviços acima referidas (inominadas e nominadas) consubstanciam verdadeiras contratações para o exercício de atividades correntes dos serviços, ou seja, trabalho subordinado.

²³² A título de exemplo, refira-se que, nas diversas áreas dos Serviços da Reitoria (designadamente, nos gabinetes jurídico, de comunicação ou de formação) foram colocados 11 avançados, seguindo-se, em número, o IIFA e os Serviços Técnicos, com 5 e 4 avançados cada, respetivamente.

²³³ Apenas 3 avançados exerceram a respetiva atividade diretamente no âmbito de projetos, sendo dois no *“Hércules - Projeto Ciência Viva nº 16906”* e um no apoio informático ao *“Projeto PRODER”*.

²³⁴ Como seria exigível, face ao disposto no n.º 7 do art.º 35.º da LVCR, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

²³⁵ Em vigor, ao tempo.

²³⁶ A instrução dos procedimentos não segue um padrão. Assim, existem casos em que essa correspondência consta dos documentos de suporte à decisão de contratar, dos ofícios-convite, das propostas dos prestadores convidados, dos contratos ou dos ofícios através dos quais se informa o contratado do termo do respetivo vínculo, conforme consta dos volumes documentais respeitantes ao presente processo de auditoria.

²³⁷ Em regra, um ano, renovável por iguais períodos. Contudo, em 2013, operaram-se renovações por períodos de 3 meses, com menção expressa nas deliberações do CG de que tal autorização tivera caráter excecional.

²³⁸ Relativa à reunião ordinária que teve lugar em 6 de março de 2013.



290. Assim, as necessidades da Universidade neste domínio deveriam ter sido providas através da celebração de adequados contratos de trabalho e não de contratos de prestação de serviços inominados ou na modalidade de avença.
291. Face ao exposto, conclui-se que não foi observado o disposto nos n.ºs 1 a 3, 6 e 7, do art.º 35.º da LVCR (na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril)²³⁹ e, no caso das contratações efetuadas a partir da entrada em vigor da LGTFP, nos n.º 1 e 2 do art.º 10.º²⁴⁰ e no n.º 1 do art.º 32.º²⁴¹, ambos da referida lei, bem como no art.º 3.º do CPA, na al. a) do n.º 1 e o n.º 2 do art.º 22.º do Decreto-Lei nº 155/92, cit., e na al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
292. Em sede de contraditório²⁴² foi referido que *“na Universidade de Évora certas atividades similares às de assistente operacional e apoio aos serviços são exercidas de modo não subordinado”, que “as situações descritas pelo Relato, como não enquadradas no exercício de profissão liberal, correspondem, essencialmente, a assessorias técnicas em trabalhos que são exercidos com autonomia, recebendo a Universidade um resultado final que avalia, procedendo à sua aceitação ou rejeição”, que o relato não revelou “(...) factos ou circunstâncias concretas que demonstrem uma real subordinação jurídica na relação contratual” e que “(...) Universidade de Évora, ao abrigo da sua autonomia administrativa, não está vinculada a internalizar atividades que possam ser prestadas em modo externalizado.”*
293. Informam, ainda, que *“(...) das situações de prestação de serviços identificados pela equipa de auditoria apenas subsistem 4 casos: advogados contratados em regime de avença, responsáveis pela prestação de serviços de assessoria jurídica e contencioso em processos que decorrem nas diversas jurisdições.”* tendo junto²⁴³ uma relação com indicação de

²³⁹ E que é a seguinte:

“1 - Os órgãos e serviços a que a presente lei é aplicável podem celebrar contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, nos termos previstos no presente capítulo.

2 - A celebração de contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;

b) (Revogada.);

c) Seja observado o regime legal da aquisição de serviços;

d) O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social.

3 - Considera -se trabalho não subordinado o que, sendo prestado com autonomia, não se encontra sujeito à disciplina e à direção do órgão ou serviço contratante nem impõe o cumprimento de horário de trabalho.

(...)

6 - O contrato de tarefa tem como objeto a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido.

7 - O contrato de avença tem como objeto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.”

²⁴⁰ Cujá redação é a seguinte:

“1 - O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho.

2 - O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas pode revestir as seguintes modalidades:

a) Contrato de tarefa, cujo objeto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido;

b) Contrato de avença, cujo objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.”

²⁴¹ Cujá redação é a seguinte:

“1 - A celebração de contratos de tarefa e avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público;

b) Seja observado o regime legal de aquisição de serviços;

c) Seja comprovada pelo prestador do serviço a regularidade da sua situação fiscal e perante a segurança social.”

²⁴² A págs. 129, ss., da pronúncia.

²⁴³ Doc. 14 da pronúncia

avisos de abertura de concursos para admissão de pessoal, com indicação dos “nomeados”²⁴⁴ e uma outra com o nome de contratados em regime de tarefa ou de avença, ou em contratos inominados, com um conjunto de indicações sumárias²⁴⁵.

294. Concretamente sobre o alegado, refira-se que o relato referiu elementos específicos que provam o carácter subordinado das prestações, designadamente a correspondência estabelecida entre o objeto dos contratos e o conteúdo funcional de algumas carreiras da Administração Pública, correspondência essa que se estendeu também a propostas e autorizações. Tais factos demonstram que as atividades exercidas consubstanciaram necessidades permanentes dos serviços onde esses prestadores efetuaram os respetivos desempenhos.
295. Finalmente, não bastaria à UÉvora o “*desejo de externalizar*” algumas atividades para que lhe fosse lícito fazê-lo, porquanto a autonomia universitária é exercida nos termos da Constituição e das leis e o presente relatório é explícito quanto à identificação das normas violadas, cuja aplicabilidade às situações identificadas a pronúncia não contestou.
296. Face ao exposto reitera-se o enquadramento jurídico efetuado no relato.
297. A situação relatada seria suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. Contudo, atendendo a que a Universidade procedeu à regularização das situações identificadas e que, na sua maioria, as mesmas estariam prescritas, o Tribunal entende não imputar quaisquer responsabilidades pelo procedimento adotado.

3.8 FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS: *Ajustes Diretos recorrentes a um mesmo fornecedores e graves deficiências de controlo na contratação e execução de empreitadas*

3.8.1 *Aquisição de bens e serviços*

298. No âmbito da amostra selecionada, verificou-se que para as aquisições de bens e serviços efetuadas pela UÉvora foram, em regra, efetuados procedimentos pré-contratuais com adjudicação por ajuste direto.
299. Durante os anos económicos de 2011 a 2013, foram adjudicadas à mesma entidade, essencialmente na sequência do procedimento de ajuste direto simplificado (n.º 2 do art.º 128.º do CCP), prestações do mesmo tipo, designadamente, material para laboratório e material informático, em valor acumulado superior ao limite previsto no n.º 2 do art.º 113.º do CCP²⁴⁶ (75 000,00€).
300. Estão nesta situação os procedimentos adjudicatórios respeitantes aos fornecedores constantes do Mapas 40,41 e 42 do Anexo 7, identificando-se no quadro seguinte o montante das adjudicações efetuadas para além do limite previsto no citado preceito legal:

²⁴⁴ Para reproduzir a designação original. O primeiro respeita aos “prestadores” anteriormente vinculados por contratos de tarefa e de avença e o segundo, aos “prestadores” vinculados por contratos de prestação de serviços inominados.

²⁴⁵ O primeiro respeita a concursos para vinculação por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e o segundo a concursos para contratação a termo certo para a execução de projetos.

²⁴⁶ Conjugado com a al. a) do n.º 1 do art.º 19.º do mesmo código.



Quadro 27 – Aquisições de bens e Serviços > a 75 000,00€

Unidade: Euro

Empresas	Aquisição de bens e Serviços		Aquisições de bens e Serviços para além de 75 000,00€		Ajuste direto		Ajuste direto Simplificado/ajuste direto	
	Anos	Montante Global	Data em que ocorreu	Montante Global	Autorização da despesa (responsável) ²⁴⁷	Montante	Autorização Pagamento (responsável) ²⁴⁸	Montante
VWR International - Material de laboratório Lda.	2012-2013	381 812,89	16/10/2012	306 812,89	Ex-Administrador	167 656,86	Ex-Administrador	306 812,89
PARALAB - Equipamentos Industriais e de Laboratório, SA	2011-2013	257 954,34	08/04/2013	182 954,34	Ex-Administrador	239 283,66	Ex-Administrador	182 954,34
Dias de Sousa - Instrumentação Analítica e Científica, SA	2011-2013	282 568,12	18/06/2012	207 568,12	Ex-Administrador	178 572,02	Ex-Administrador	126 388,12
					Ex-Reitor	81 180,00	Ex-Reitor	81 180,00
Total		922 335,35		697 335,35				
				Total	Ex-Administrador	585 512,54	Ex-Administrador	616 155,35
					Ex-Reitor	81 180,00	Ex-Reitor	81 180,00

Fonte: Pedido de esclarecimentos n.º 10.

- 301.** O disposto n.º 2 do art.º 113.º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do art.º 19.º do CCP, impunha que, ultrapassado o valor de 75 000,00€ de adjudicações ao mesmo fornecedor, fossem convidados outros operadores económicos para efeitos de ajuste direto. Em caso de estarem em causa desdobramentos de fornecimentos, impor-se-ia mesmo a realização de procedimento concursal.
- 302.** Nos casos identificados foi violado o estabelecido nessas normas. Essa violação consubstancia uma situação de ilegalidade material dos atos de autorização de despesa e de pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA aplicável ao tempo, bem como da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO). Os factos são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e l)²⁴⁹ do n.º 1 e do n.º 2²⁵⁰, ambos do art.º 65.º da LOPTC.
- 303.** O montante das despesas e dos pagamentos ilegais é de 697 335,35€ e os responsáveis encontram-se identificados nos Mapas 40 a 42 do Anexo 7.
- 304.** Em sede de contraditório²⁵¹, a Universidade alegou que “os serviços que preparavam a documentação para autorização da entidade competente tinham indicações para verificação prévia do cumprimento das limitações legais e faziam o respetivo controlo, fazendo a entidade autorizante fundada convicção de que estavam cumpridas as condições para poder autorizar (...)”.
- 305.** Assim, “até 1 de janeiro de 2012 o controlo do limite de contratação por ajuste direto era efetuado pelo SIIUE, ao nível do código CPV²⁵² utilizando, para o efeito, 4 dígitos” e, a partir daquela data “(...) o próprio sistema de contabilidade que passou a ser utilizado - o SIAG - bloqueava qualquer consulta mediante ajuste direto, baseado no valor, quando o limite legal era atingido.”

²⁴⁷ Ex-Reitor, com o n.º mec. 890, e ex-Administrador, com o n.º mec. 4444.

²⁴⁸ Idem, relativamente à nota anterior.

²⁴⁹ Introduzida pela Lei n.º 48/2006, citada e alterada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

²⁵⁰ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, também citada.

²⁵¹ Págs. 113, ss., da pronúncia.

²⁵² Sigla que designa o “Vocabulário Comum para os Contratos Públicos”, que constitui o Anexo I ao Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 27 de novembro de 2007.

Trata-se de uma estrutura de códigos até nove dígitos, que parte de um conjunto abrangente de dois ou três dígitos, até à extrema especificação dos bens, prestações ou obras que podem ser objeto de cada contrato.

306. Para exemplificar, enviou seis quadros²⁵³, sendo três de resumo, onde se agruparam as aquisições pelo vocabulário correspondente aos quatro primeiros dígitos de cada produto, segundo o CPV e, de facto, desse modo, a soma das importâncias não atingiria os limites referidos na lei.
307. Contudo, este não é o modo mais adequado de interpretar o n.º 2 do art.º 113.º do CCP. Como melhor se detalha no Anexo 1, a doutrina e a melhor salvaguarda dos interesses protegidos pelo preceito apontam para que a identidade do tipo de objeto contratual, para efeitos da norma em causa, seja aferida em função do segmento de mercado em que a prestação contratual se insere. Isto significa, na utilização do código CPV, usar os dois ou, no máximo, os três primeiros dígitos dos produtos.
308. Refira-se que, face à alterações introduzidas ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto²⁵⁴, as regras relativas a procedimentos não concorrenciais foram alteradas²⁵⁵. Assim, o ajuste direto passou a caracterizar-se como *“(...) o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”*²⁵⁶, podendo ser escolhido somente quando o valor do contrato for inferior a 20 000,00 €²⁵⁷.
309. Para as aquisições cujo valor se situe entre 20 000,00 € e 75 000,00€, deverá adotar-se agora o procedimento de *“consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades (...)”*²⁵⁸. Este tipo de procedimento foi introduzido no CCP através da alteração à al. b) do n.º 1 do art.º 16.º, operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado, e caracteriza-se como *“o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar.”*²⁵⁹
310. Por fim, saliente-se que a restrição prevista no n.º 2 do art.º 113.º do CCP, na redação em vigor à data da prática dos factos, passa a ter igual aplicação nos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, somando-se indistintamente as adjudicações efetuadas a determinada entidade na sequência de qualquer um destes procedimentos.

3.8.2 Empreitadas

311. Na sequência da auditoria efetuada pela IGEC (2013), no âmbito da qual foram analisadas despesas relativas a três contratos de empreitada de obras públicas adjudicadas pela UÉvora e efetuadas verificações físicas às

²⁵³ Respeitantes às adjudicações às efetuadas pela UÉvora às empresas VWR International - Material de Laboratório Lda., PARALAB - Equipamentos Industriais e de Laboratório, SA, e Dias de Sousa - Instrumentação Analítica e Científica, SA.

²⁵⁴ E que vigorará a partir de 1 de janeiro de 2018. O diploma em causa foi também objeto de retificação, operada pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, publicada no DR, 1.ª Série, de 20 de outubro.

²⁵⁵ Vide arts. 16.º, ss., e 112.º, ss., do citado código na sua mais recente redação.

²⁵⁶ Vide n.º 2 do art.º 112.º do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado. A formulação agora utilizada para a caracterização desta figura jurídica, bem como a sua conjugação com a consulta prévia, reduziu a abrangência da figura face ao modo como se encontrava enunciada na redação do art.º 112.º em vigor à data da prática dos factos, visto já não poder ser futuramente utilizada num procedimento, ainda que de valor inferior a 20 000,00€, quando o adjudicante formular convites a mais do que uma entidade.

²⁵⁷ Vide al. d) do n.º 1 do art.º 20.º, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado.

²⁵⁸ Vide al. c) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado.

²⁵⁹ Vide n.º 1 do art.º 112.º do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado.

obras²⁶⁰ foi instaurado pelo ex-Reitor um processo de inquérito. No quadro deste inquérito foram averiguadas seis empreitadas, adjudicadas por ajuste direto, e proposta a instauração de um processo disciplinar ao ex-Diretor dos STEC, entretanto falecido²⁶¹. Nesse inquérito o inquirido reconheceu factos constitutivos de ilícitos disciplinares, financeiros e penais. As conclusões do processo apresentam-se no Mapa 43 do Anexo 7 e traduzem-se essencialmente na identificação de factos que conduziram ao pagamento de trabalhos não executados de acordo com o contratado.

- 312.** A Universidade efetuou participação criminal dos factos apurados ao DIAP de Évora²⁶². Contudo, a morte do agente a quem foram imputados os factos extinguiu a responsabilidade criminal e o respetivo procedimento criminal (art.ºs 127.º e 128.º do Código Penal), tendo consequentemente sido determinado o arquivamento do inquérito, por despacho, datado de 3 de julho de 2014, do procurador titular do processo, notificado à participante, conforme documentação comprovativa apresentada²⁶³.
- 313.** Atendendo ao elevado risco de controlo na área das empreitadas, decorrente de deficiências significativas nos procedimentos não concursais de empreitadas (cfr. pontos 3.8.3 a 3.8.5), procedeu-se ao alargamento da amostra aos processos relativos aos anos de 2011 a 2013.

3.8.3 Caracterização geral dos procedimentos das empreitadas

- 314.** Foram analisados processos de empreitadas relativos aos anos de 2011 a 2013, tendo-se constatado a inobservância de procedimentos estabelecidos no CCP, como se sumaria no quadro seguinte.

Quadro 28 – Empreitadas analisadas

Unidade: Euro

Empresas/Designação da Empreitada	Adjudicação		Desconformidades								
	Data	Valor (s/IVA)	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
Recuperévora, Lda.											
Recuperação de coberturas e de pavimento no Colégio do Espírito Santo	29/07/2011	11 419,70	X	X			X	X	X	X	X
Recuperação e limpeza de coberturas no edifício do Colégio do Espírito Santo, no Edifício de Santo Agostinho e no Palácio do Vimioso da Universidade de Évora	01/07/2010	37 402,25	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recuperação e limpeza de coberturas no edifício do Colégio do Espírito Santo, no Edifício de Santo Agostinho e no Palácio do Vimioso da Universidade de Évora - trabalhos suplementares	22/10/2010	2 837,75		X	X	X	X	X	X	X	X
Trabalhos de construção civil - Polo da Mitra -CÁTEDRA BES	20/06/2011	12 494,90	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Obras de recuperação/Alteração da sala de leite na vacaria da Herdade da Mitra j)	09/12/2011	12 987,14									
Obras de conservação na Residência Bento Jesus Caraça k)	06/09/2012	4 485,00	X	X			X	X	X	X	X
Remodelação da zona poente do edifício da Antiga Cadeia	27/11/2012	46 107,25	X	X			X	X	X	X	X
Remodelação e conservação na residência Soror Mariana	07/09/2012	25 951,00	X	X	X		X	X	X	X	X

²⁶⁰ Remodelação de pavimento no CLAV (Zona de acesso aos armazéns dos SASUÉ), Remodelação da fossa existente e Recuperação/alteração da sala de leite da vacaria na Herdade da Mitra e Remodelação da Zona poente do edifício da antiga cadeia.

²⁶¹ Em 6 de junho de 2014.

²⁶² Que, consequentemente, abriu o processo de inquérito n.º 351/14.7TDEV, que correu trâmites na 2.ª Secção daquele serviço.

²⁶³ Através de mensagem de correio eletrónico, a Administradora com o n.º mec. 3230 enviou cópia digitalizada do ofício n.º 1066175, de 4 de julho de 2014, do DIAP de Évora, dirigido ao então Reitor da Universidade e acompanhado do citado despacho de arquivamento.

Empresas/Designação da Empreitada	Adjudicação		Desconformidades								
	Data	Valor (s/IVA)	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
Empreitada de impermeabilização de parte da cobertura, pinturas interiores e recuperação de pavimentos nas Residências António Gedeão e Soror Mariana	24/06/2013	37 966,09	X	X	X		X	X	X	X	X
Ourimira - Pré-Esforçados, Lda.											
Construção de pontão na Herdade do Outeiro das Herdades Experimentais da Universidade de Évora	04/10/2011	12 500,00	X				X	X	X	X	X
Pinetree - Construções Lda.											
Empreitada de remodelação do Lagar - Edifício da Adega e Lagar do Pólo da Mitra	29/10/2013	23 992,72	X	X			X	X	X	X	X
Empreitada de remodelação do Lagar do Laboratório de Enologia- Edifício da Adega e Lagar do Pólo da Mitra	11/07/2013	43 669,87	X	X			X	X	X	X	X
Empreitada de remodelação de instalações sanitárias no Colégio Espírito Santo	11/11/2011	12 065,59	X	X			X	X	X	X	X
Empreitada de remodelação de instalações sanitárias nas residências de Portas de Moura, Eborim e Florbela Espanca	11/11/2011	35 219,97	X	X			X	X	X	X	X
Empreitada de remodelação de instalações sanitárias nas Residências Bento de Jesus Caraça e Manuel Álvares	24/06/2013	31 511,02	X	X			X	X	X	X	X
Planirest- Construções Lda.											
Empreitada de requalificação e ampliação da ala poente do palácio do Vimioso - Centro Interativo de arqueologia	22/06/2011	309 450,42							X	X	X
Empreitada de requalificação das fachadas interiores do pátio do palácio do Vimioso	19/06/2012	34 598,12	X		X		X	X	X	X	X
Rosado & Filhos Lda.											
Empreitada de reparação da impermeabilização e do sistema de escoamento de águas pluviais do Pavilhão Gimnodesportivo	31/05/2013	43 720,00	X				X	X	X	X	X
Empreitada de remodelação do pavimento no Colégio Luís António Verney (zona de acesso aos armazéns dos SASUE) e remodelação da fossa existente	29/11/2012	9 990,00	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vestígios & Lugares Lda.											
Empreitada de execução das redes de abastecimento de água às habitações do Pátio Matos Rosa, no Pólo da Mitra	04/11/2013	17 177,24	X	X			X	X	X	X	X
Empreitada de conservação do isolamento da cobertura da laje do restaurante/grill, no Colégio do Espírito Santo.	27/11/2012	28 995,33	X				X	X	X	X	X

Legenda:

- Falta de indicação, nos procedimentos não concursais, dos motivos que determinaram a escolha de cada uma das empresas convidadas para apresentarem propostas.
- Falta de evidência acerca do meio utilizado para a transmissão dos convites às empresas escolhidas.
- Falta de inclusão, no convite, do projeto de execução (aí se incluindo, nomeadamente, o mapa de quantidades).
- Falta de inclusão, nas propostas dos empreiteiros, de mapas de quantidades com os preços unitários de cada espécie de trabalhos, bem como da memória descritiva para a realização da intervenção.
- Inexistência de autos de consignação.
- Inexistência de documentação suscetível de evidenciar fiscalização das obras.
- Inexistência de autos de receção provisória.
- Inexistência de conta-corrente e conta final da empreitada.
- Inexistência de relatório final da empreitada.
- Obra com procedimento, faturação e pagamento, mas não realizada.
- Na empreitada “Obras de conservação na Residência Bento Jesus Caraça”, para além das desconformidades assinaladas, foi violado o disposto nos arts. 73.º e seguintes, decorrente da ausência de ato de adjudicação pelo órgão competente e de auto de medição.

315. As desconformidades verificadas têm a caracterização e relevância que seguidamente se aponta.

Quadro 29 - Empreitadas - Caracterização das desconformidades

Desconformidades	Análise
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em regra, a Universidade realizou procedimentos de ajuste direto com consulta a uma só entidade



Desconformidades	Análise
a) Falta de indicação, nos procedimentos não concursais, dos motivos que determinaram a escolha de cada uma das empresas convidadas para apresentarem propostas	<ul style="list-style-type: none">As informações contendo cada manifestação de necessidade são elaboradas pelos STEC (ou pelos SADM²⁶⁴) e dirigidas à entidade competente para abertura do procedimento, apresentando uma redação muito sucinta²⁶⁵A omissão da referência ao alvará assume especial relevância na medida em que, por força da entrada em vigor da alteração feita ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho²⁶⁶, foi revogado o art.º 126.º daquele código, onde se estipulavam as condições em que, no âmbito de um ajuste direto, o adjudicatário deveria proceder à apresentação dos documentos de habilitaçãoO art.º 38.º do CCP <u>impõe a fundamentação da escolha do procedimento de formação dos contratos</u>O dever de fundamentar deveria ter-se efetuado nos termos do art.º 125.º do CPA - o que manifestamente aqui não sucede, pois como se refere no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul n.º 01582/07, de 6 de fevereiro de 2007²⁶⁷, “a fundamentação é um conceito relativo, que varia em função do tipo legal de ato administrativo, exigindo-se que, perante o itinerário cognoscitivo e valorativo constante daquele ato, um destinatário normal possa ficar a saber porque se decidiu em determinado sentido (...), assegurando-se a dupla finalidade, visada pela lei e pela própria Constituição (art.º 268.º, n.º3), de acautelar, por banda da Administração, a adequada reflexão na decisão a proferir e, por parte do administrado, uma opção esclarecida entre a aceitação e a eventual impugnação de uma tal decisão (...)”<u>A falta de justificação das razões que conduziram à seleção das empresas convidadas traduz-se em falta de transparência da ação da Administração</u> naquele particular domínio - vide arts. 268.º da Constituição e n.º 4 do art.º 1.º do CCP²⁶⁸.De acordo com o “Guião para as boas práticas e o combate à corrupção na Administração Pública”²⁶⁹, elaborado, em novembro de 2011, pelos Organismos Estratégicos do Controlo Interno da CPLP (OEI - CPLP), “transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão a ser vigiados e que a aplicação do dinheiro público está a ser controlada, tendem, naturalmente, a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos.”²⁷⁰Nos termos da Recomendação n.º 1/2015 do Conselho de Prevenção da Corrupção²⁷¹, “(...) a todas as entidades que celebrem contratos públicos (...)” foi aconselhado reforço no que concerne à “(...) atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar -se sempre a escolha do adjudicatário.”²⁷²
b) Falta de evidência acerca do meio utilizado para a transmissão dos convites às empresas escolhidas	<ul style="list-style-type: none">Esta é uma situação que releva apenas no que toca aos <u>procedimentos por ajuste direto</u>, dispondo o n.º 4 do art.º 115.º do CCP que “o convite deve ser formulado por escrito e acompanhado do caderno de encargos, podendo ser entregue diretamente ou enviado por correio ou ainda por qualquer meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, devendo a entrega ou o envio ocorrer simultaneamente quando for convidada a apresentar proposta mais de uma entidade.”A falta desta informação, para além de <u>não permitir a comprovação do cumprimento do formalismo legal por parte do dono da obra</u>, releva, também, para a <u>afirmação do cumprimento dos prazos procedimentais</u>, visto que, de acordo com os procedimentos da UÉvora a contagem dos prazos para apresentação de propostas, dos documentos de habilitação²⁷³ e para eventual supressão de irregularidades pelos empreiteiros era efetuada a partir da data do envio do respetivo convite.
c) Falta de inclusão, no convite, do projeto de execução (aí se incluindo, nomeadamente, o mapa de quantidades)	<ul style="list-style-type: none"><u>Nos procedimentos respeitantes a empreitadas de obras públicas, é obrigatória a inclusão de um caderno de encargos</u> (vide n.º 1 do art.º 40.º do CCP).Ainda que o objeto do contrato a celebrar seja constituído por prestações manifestamente simples, aplicando-se-lhe o disposto no n.º 2 do art.º 42.º do mesmo Código, deve constar do caderno de encargos um projeto de execução (vide n.º 1 do art.º 43.º do CCP)²⁷⁴, que, nos termos do n.º 4 do citado art.º 43.º, “(...) deve ser acompanhado de:<ul style="list-style-type: none">a) Uma descrição dos trabalhos preparatórios ou acessórios, tal como previstos no artigo 350.º;b) Uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades.”Apesar da esmagadora maioria dos procedimentos aqui analisados consubstanciarem ajustes diretos com consulta a uma única entidade, realce-se que, nos termos do n.º 4 do art.º 115.º do CCP, o convite para apresentação de proposta deve ser acompanhado pelo caderno de encargos. Todavia, de um modo geral, nestes procedimentos o grau de cumprimento deste requisito esgotava-se com a junção do mapa de quantidades.

²⁶⁴ Sem competência em razão da matéria e em violação direta de normas estatutárias.

²⁶⁵ Assim, quando é proposto o envio de convite a uma empresa, tendo em vista a obtenção da respetiva proposta para a realização dos trabalhos em causa, bastam-se com a mera indicação da empresa, sendo sempre omissas no tocante às razões por que, num tão vasto universo de empresas capacitadas para a realização da intervenção em causa, se optou exatamente por aquela.

²⁶⁶ Vigente a partir de 11 de agosto desse ano, nos termos do n.º 1 do seu art.º 5.º.

²⁶⁷ Vide <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7b97ae1eee1f148c80257272c004effbe?OpenDocument>.

²⁶⁸ Refira-se também que o novo CPA agora vigente (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), no seu art.º 201.º intitulado “Procedimentos pré-contratuais”, consagra expressamente a aplicabilidade do princípio da transparência - o que não sucedia no que se encontrava em vigor à data da prática dos factos -, no que se traduz num claro reforço da ordem jurídica neste domínio.

²⁶⁹ Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/guia_cplp.pdf.

²⁷⁰ Vide pág. 17.

²⁷¹ Publicada no DR, 2.ª Série, de 13 de janeiro.

²⁷² Vide n.º 1 da referida recomendação.

²⁷³ Somente no caso dos procedimentos iniciados antes da revogação do art.º 126.º do CPP, operada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, citado.

²⁷⁴ De entre as empreitadas observadas, a única na qual este requisito se encontra cumprido de forma exemplar é a “Empreitada de Remodelação do Laboratório de Enologia - Edifício da Adega e Lagar do Pólo da Mitra”, executada pela Pinetree - Construções, Lda. e cujo caderno de encargos foi elaborado pela empresa João Giga - Serviços de Engenharia, Unipessoal, Lda.

Desconformidades	Análise
d) Falta de inclusão, nas propostas dos empreiteiros, de mapas de quantidades com os preços unitários de cada espécie de trabalho, bem como da memória descritiva para a realização da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> Nos termos do n.º 1 do art.º 56.º do CCP, “a proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo”. No caso dos procedimentos para a formação de contratos de empreitada de obras públicas, para além dos requisitos gerais exigidos pelo n.º 1 do art.º 57.º do CCP, as propostas devem, ainda, ser constituídas por “uma lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução”, como dispõe a al. a) do n.º 2 do mesmo art.º 57.º, pelo que a não inclusão da mesma constitui violação de lei e deveria conduzir à exclusão dessas propostas, por força da al. c) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP, visto que a falta dessa lista impede a avaliação da proposta.
e) Inexistência de autos de consignação	<ul style="list-style-type: none"> “A consignação da obra é o ato pelo qual o dono da obra (ou o seu representante) faculta ao empreiteiro os locais onde irão ser executados os trabalhos, bem como os materiais e plantas complementares do projeto que sejam necessárias para que se possa proceder à execução”²⁷⁵. O ato de consignar é, como decorre dos arts. 355.º, ss., do CCP, um requisito essencial dos procedimentos no âmbito das empreitadas de obras públicas, constituindo-se como um dever jurídico do dono da obra (como dispõe o respetivo art.º 356.º) a ser formalizado em auto, nos termos do n.º 2 do art.º 359.º do mesmo Código. A natureza específica da consignação determina que “o prazo fixado para a execução da obra começa a contar-se, não da data da celebração do contrato, mas sim da consignação da obra, pois só a partir desta última o empreiteiro está em condições de executar os trabalhos a que se obrigou.”²⁷⁶ Consequentemente, o n.º 1 do art.º 362.º do CCP determina que “o prazo de execução da obra começa a contar-se da data da conclusão da consignação total ou da primeira consignação parcial ou ainda da data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, nos termos previstos na lei, caso esta última data seja posterior”. De notar que aquela menção constava dos contratos de empreitada analisados²⁷⁷. Deste modo, em caso de incumprimento por parte do empreiteiro, assistiriam à Universidade as prerrogativas decorrentes da sua posição de credor de obrigação parcialmente incumprida que, no caso específico das empreitadas de obras públicas, se encontram previstas nos arts. 403.º, ss., do CCP, e donde se destaca a sanção prevista no n.º 1 deste artigo – o poder de “(...) aplicar uma sanção contratual, por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1 (por mil) do preço contratual, sem prejuízo de o contrato poder prever valor mais elevado, até ao dobro daquele valor.” Ora, sem evidência da consignação da empreitada, a UÉvora, para além de violar diretamente o disposto na lei (e, especificamente, no art.º 356.º do CCP), permitiu uma indevida transferência de risco do empreiteiro para o dono da obra, uma vez que a Universidade não ficou de posse do documento suscetível de fazer prova de que, a partir de determinada data, o empreiteiro se encontrava de posse do local e dos meios para a realização da obra, situação que introduziu naqueles contratos um desequilíbrio não previsto nem tolerado pelo regime jurídico que os disciplina – o CCP.
f) Inexistência de documentação suscetível de evidenciar fiscalização das obras	<ul style="list-style-type: none"> Estão aqui pressupostos relatórios, atas de reunião de obra e demais ações inerentes à atividade de fiscalização de empreitadas de obras públicas - arts. 303.º a 305.º, 307.º, 333.º e 344.º, do CCP acerca da medição dos trabalhos, os arts. 387.º, ss., também do CCP. Num total de 21 obras analisadas, em 11 não existem autos de medição Nas restantes 10 obras, os autodesignados “autos de medição”, foram elaborados de um modo “sui generis”. O modo imperativo com que se encontram redigidos o art.º 387.º²⁷⁸ e o n.º 2 do art.º 388.º²⁷⁹, ambos do CCP, determina que a realização de medições constitui um dever do dono da obra, cabendo-lhe também a redação do auto onde os resultados da referida medição se registam, limitando-se o empreiteiro a colaborar na referida redação. Contudo, os tais “autos de medição” que se encontram nos 10 processos de empreitadas de obras públicas analisados, a que se aludiu, apresentam-se elaborados pelos empreiteiros²⁸⁰, com aposição de um mero “visto”²⁸¹ pelo representante do dono da obra, o que configura uma violação das normas acima citadas²⁸². Outras vezes essa aposição do “visto” foi colocada na própria fatura apresentada pelo empreiteiro.
g) Inexistência de autos de receção provisória	<ul style="list-style-type: none"> A receção provisória numa empreitada de obras públicas, prevista nos arts., 394.º, ss., do CCP, releva para efeitos de aferição do cumprimento dos prazos de execução e do início de contagem dos prazos de garantia. Importa conjugar esta desconformidade com aquela que foi indicada na al. e). Assim, a inexistência de autos de consignação e de autos de receção provisória implica a inexistência de determinação das datas de início e do termo de cada obra, o

²⁷⁵ Vide Fátima Dias, in “O Contrato de Empreitada – O Regime das Alterações ao Plano Convencionado”, ed. Verbo Jurídico, 2009, pág. 9. Contrariamente ao que sucedia com os regimes jurídicos de empreitadas de obras públicas, que o antecederam, o atual CCP não define a figura jurídica da “consignação”.

²⁷⁶ Vide Fátima Dias, ob. cit., pág. 9.

²⁷⁷ Nas situações em que o contrato de empreitada não foi reduzido a escrito, o dever de consignar formalmente a obra continuava a impender sobre a UÉvora, aplicando-se diretamente as normas constantes do caderno de encargos ou do ofício-convite, ou, na omissão destes, a norma supletiva contida no n.º 1 do art.º 359.º do CCP, onde se estipula que “na falta de estipulação contratual, a consignação deve estar concluída em prazo não superior a 30 dias após a data da celebração do contrato, no caso de consignação total ou da primeira consignação parcial, ou logo que o dono da obra tenha acesso aos prédios, com a faculdade de os entregar a terceiros, no caso das demais consignações parciais.”

²⁷⁸ Intitulado “Objeto da medição” e cuja redação é a seguinte:
“O dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projeto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra.”

²⁷⁹ O artigo intitula-se “Procedimento e critérios da medição” e o respetivo n.º 2 encontra-se assim redigido:
“As medições são feitas no local da obra com a colaboração do empreiteiro e são formalizadas em auto.”

²⁸⁰ Normalmente, com um grafismo similar ao das faturas respeitantes aos trabalhos mencionados nos mesmos autos.

²⁸¹ Por vezes, em forma de carimbo, mas existiram situações em que nem a palavra “visto” foi escrita, observando-se apenas a aposição da rubrica do ex-Diretor dos Serviços Técnicos, sem qualquer identificação pessoal ou funcional.

²⁸² Neste domínio, a tomada de iniciativa pelo empreiteiro apenas pode ocorrer no quadro previsto no n.º 1 do art.º 391.º do CCP – ou seja, “quando seja impossível a realização da medição nos termos do n.º 1 do artigo 388.º e, bem assim, quando o dono da obra, por qualquer motivo, deixe de fazê-la (...)”. Contudo, nem mesmo nesta situação-limite a lei confere ao empreiteiro capacidade para elaborar um auto de medição, ou, sequer, para o minutar, permitindo-lhe apenas “(...) apresentar, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos efetuados no mês em causa, juntamente com os documentos respetivos.” – vide n.º 1, do art.º 391.º do CCP, “in fine”. O realce é nosso.



Desconformidades	Análise
	<p>que conduz necessariamente à impossibilidade de contagem dos prazos de garantia dos trabalhos, previstos no art.º 397.º do CCP, e redundante, deste modo, numa indevida transferência de risco do empreiteiro para o dono da obra</p> <ul style="list-style-type: none">▪ A falta de autos de receção provisória implica, também a inexistência da confirmação oficial, por parte do dono da obra, de que esta foi executada de acordo com as “<i>legis artis</i>” e com as peças procedimentais, alcançando-se assim a consecução da parcela do interesse público que determinou a realização da despesa em causa.
h) Inexistência de conta corrente e conta final da empreitada	<ul style="list-style-type: none">▪ A obrigatoriedade da existência de uma conta corrente da empreitada decorre do disposto no art.º 389.º do CCP, sendo um dos elementos integrantes da conta final, nos termos da al. a) do art.º 400.º do mesmo código. Vide, também, os arts. 390.º (relevância da conta corrente nas correções da medição dos trabalhos) e 392.º (importância dessa conta nas operações de liquidação), ambos do mesmo diploma.▪ Por sua vez, a obrigatoriedade de existência de uma conta final da empreitada resulta do disposto nos arts. 399.º, ss., do CCP. Vide, também, o n.º 2 do art.º 381.º do mesmo diploma, onde se determina que esta conta é o momento procedimental em que se liquidam eventuais indemnizações devidas ao empreiteiro por supressão de trabalhos determinada pelo dono da obra.
i) Inexistência de relatório final da empreitada	<ul style="list-style-type: none">▪ A elaboração de um relatório final da obra é um dever imposto pelo art.º 402.º do CCP, sendo de comunicação obrigatória ao Instituto da Construção e do Imobiliário, nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 466.º do mesmo Código.

316. Nos processos examinados, as propostas que suportavam a decisão de contratar (art.º 36.º do CCP) foram, em geral, redigidas de modo sucinto, não justificando a necessidade da realização dos trabalhos. O seu conteúdo reconduzia-se, em regra, ao seguinte: *“existindo a necessidade de proceder à realização da empreitada acima referida e considerando que o valor da empreitada não ultrapassa (...)”*, indicando-se seguidamente o montante. Ora, a decisão de contratar deveria ser *“(…) tomada na sequência (i) da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, (ii) da sua completa caracterização e (iii) da identificação do meio/instrumento/etc. adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar.”*^{283 284}
317. As propostas de adjudicação analisadas eram, também, em regra, redigidas de forma sintética e, apesar de constituírem o fundamento técnico e jurídico da adjudicação de uma empreitada, não continham qualquer apreciação de mérito.
318. Por outro lado, a inexistência de autos de consignação, a ausência de documentação que evidenciasse o exercício da atividade de fiscalização, a falta de autos de receção provisória e de relatório final da empreitada, conjugadas com as omissões detetadas na fase pré-contratual, obstaram à apreciação pela UÉvora do grau de cumprimento pelo empreiteiro das obrigações contratualmente estabelecidas, designadamente quanto aos trabalhos executados e ao prazo para a realização da empreitada.
319. Para além das desconformidades assinaladas, verificou-se ainda que nos cadernos de encargos das obras de valor inferior a 200.000,00€²⁸⁵, não se previu a retenção até 10% do valor dos pagamentos a efetuar. Esta circunstância obsta ao ressarcimento, designadamente no caso de *“obrigações de correção de defeitos”*, por parte do empreiteiro, pelo que, também aqui, se observou uma indevida transferência de risco do empreiteiro para o dono da obra, lesiva dos interesses da Universidade enquanto entidade adjudicante.

²⁸³ Vide Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL, in, *“Manual de Procedimentos – Contratação Pública de Bens e Serviços – Do início do procedimento à celebração do contrato”*, ed. da Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sem data, pág. 29, disponível em <http://www.ideram.pt/files/MANUAL%20DE%20PROCEDIMENTOS%20CCP%20comentado-%20Vers%C3%A3o%20Final%20com%20Minutas.pdf>.

²⁸⁴ Vide António Lorena de Séves, in *“Contratação de bens e serviços – guia de aplicação do DL 197/99, de 8 de junho”*, ed. da Divisão de Informação e Documentação da Direção-Geral do Desenvolvimento Regional do Ministério das Finanças, maio de 2003, pág. 22. Conquanto o reporte legislativo seja efetuado para legislação revogada, o fundamento doutrinário mantém-se atualizado.

²⁸⁵ Relativamente às quais, por força do disposto no n.º 2 do art.º 88.º do CCP, não é exigível a apresentação de caução.

320. Para além das desconformidades tendencialmente transversais aos contratos de empreitada, constataram-se, ainda, algumas situações específicas analisadas mais à frente.
321. Em sede de contraditório²⁸⁶, a Universidade alegou que *“a caracterização dos procedimentos apresentada não é significativa do universo contratual da Universidade de Évora”*, pois *“centrou-se em seis procedimentos pré-contratuais de formação de contratos de empreitada de obra pública, de valor reduzido, se considerarmos a tramitação legal associada a este tipo de despesa”*. Não se compreende esta alegação, porquanto as referidas observações resultam do exame de múltiplos procedimentos. Desde logo, os 21 procedimentos explicitamente referidos no Quadro 28 e, ainda, os 15 procedimentos a seguir mencionados (vide Mapas 44 e 45 do Anexo 7).
322. Para além das empreitadas identificadas no Mapa 44 do Anexo 7, a UÉvora procedeu à adjudicação, através do regime simplificado do ajuste direto, de 15 obras de valor inferior a 5.000,00€ (vide Mapa 45 do Anexo 7).
323. De notar que, nos termos do n.º 1 do art.º 128.º do CCP, na versão então em vigor, o regime simplificado de ajuste direto apenas era aplicável aos contratos *“(…) de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços (…)”*. No entanto, com as alterações recentemente introduzidas ao CCP através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto²⁸⁷, que entraram em vigor em 1 de janeiro de 2018, a possibilidade de opção pelo regime previsto nos arts. 128.º e 129.º do CCP estende-se às empreitadas de obras públicas de valor não superior a 10 000,00 €²⁸⁸, pelo que não se justifica agora o apuramento de responsabilidade financeira pela violação do referido art.º 128.º.
324. Os procedimentos relativos a estas empreitadas de obras públicas de baixo valor apresentaram desconformidades correspondentes às assinaladas nas alíneas a) e e) a i), da legenda do Quadro 29 supra (falta de fundamentação da escolha e de documentação essencial de controlo).
325. Sobre a razão por que os processos de obra das empreitadas às empresas Recuperévora, Rosado & Filhos e Ourimira não continham auto de consignação, relatório de fiscalização, auto de receção provisória, conta corrente e conta final da empreitada, a Universidade informou, nomeadamente, que²⁸⁹:
- *“Não foi possível localizar (…)”* tais documentos, pois *“apesar da solicitação efetuada aos Serviços Administrativos para que tais documentos fossem disponibilizados, a Reitoria da Universidade de Évora recebeu informação de que os mesmos não estão incluídos nos processos administrativos”*, tendo ainda o cumprimento da solicitação sido *“(…) prejudicado pelo falecimento do responsável pela Direção de Serviços Técnicos, que tinha a competência de gerir os procedimentos adjudicatórios de contratos de empreitadas de obras públicas e acompanhar a respetiva execução”*;
 - Se trata de *“(…) trabalhos de construção civil de diminuta complexidade (…)”*. Contudo, *“(…) as obras que não foram consideradas de manifesta simplicidade (para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 42.º do CCP) (…)* foram instruídas com cadernos de encargos e contratos, que regulam os aspetos da execução das obras a incluir nos documentos agora solicitados”;
 - *“(…) Nas obras em causa o dono de obra cumpriu o dever de consignar, disponibilizando ao empreiteiro o local de execução conforme estatuído nas respetivas condições contratuais”*;

²⁸⁶ Vide págs. 135, ss., da pronúncia.

²⁸⁷ O diploma em causa foi também objeto de retificação, operada pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, publicada no DR, 1.ª Série, de 20 de outubro.

²⁸⁸ Vide n.º 1 do art.º 128.º, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, citado.

²⁸⁹ Pedido n.º 20, no caso da Recuperévora, e pedido n.º 21, relativamente à Rosado & Filhos e à Ourimira.

- *“O relatório de fiscalização não é o único elemento suscetível de evidenciar o exercício deste poder por parte do dono de obra. Outros elementos são admitidos. O curto prazo da execução permitia consolidar o exercício do poder de fiscalização com a prerrogativa de receção provisória, porquanto a lei também admite a receção tácita, quando o dono da obra, após a sua conclusão, a afeta aos fins de interesse público a que se destina”;*
- *“(…)Também as contas correntes e final das empreitadas poderiam confinar-se à verificação dos mapas de medição que correspondiam às propostas adjudicadas.”*

- 326.** Em sede de contraditório, foram alegadas razões similares, ligadas à falta de complexidade das obras e a uma pretensa flexibilidade contratual admitida pelo CCP. No Anexo 1 inclui-se uma análise mais detalhada dos argumentos oferecidos.
- 327.** As alegações têm um conteúdo meramente opinativo e sem fundamento legal. A atividade da Administração tem subjacente a observância de um conjunto de normas e princípios jurídicos que não podem ser postos em causa pela alegada “flexibilidade contratual” não consagrada na lei. De resto, como resultou do inquérito acima referido e da verificação a que nos referiremos mais à frente, constatou-se que, por omissão de procedimentos legais de controlo, e apesar do baixo valor das obras, ocorreram efetivamente situações que prejudicaram o interesse público. O que veio inequivocamente demonstrar a importância dos procedimentos preteridos.
- 328.** A ausência dos procedimentos indicados Quadro 29, com as consequências supra aduzidas, indicia violação, dos arts. 1.º, n.º 4, 40.º a 43.º, 57.º, n.º 2, al. a), 115.º, 284.º, 303.º a 305.º, 307.º, 333.º, 344.º, 355.º, ss., 387.º, ss., 389.º, 394.º, ss., 397.º, 399.º, ss., 400.º, al. a), 403.º, ss., e 466.º, n.º 2, al. c), do CCP, bem como do n.º 4 do art.º 58.º da LEO aplicável à data da prática dos factos, do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, citado, do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, do n.º 1 do art.º 95 do RJIES, da al. b) do art.º 34.º do Estatuto do Pessoal Dirigente²⁹⁰ (relativamente ao ex-Administrador com o n.º mec. 4444) e dos arts. 29.º, n.º 1 do art.º 74.º e n.º 1 do art.º 76.º dos Estatutos da UÉvora.
- 329.** A conduta omissiva dos responsáveis viola o quadro normativo acima indicado, conduzindo à ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA aplicável ao tempo, da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, cit., e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO em vigor ao tempo da prática dos factos, sendo suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e l)²⁹¹ do n.º 1 e do n.º 2²⁹², ambos do art.º 65.º da LOPTC.
- 330.** Dadas as desconformidades apontadas no Quadro 29, a responsabilidade financeira acima referida, decorrente da inexistência ou incorreção dos requisitos ali indicados tem a natureza de responsabilidade por omissão.
- 331.** Os pagamentos ilegais foram autorizados pelos responsáveis constantes do quadro seguinte:

²⁹⁰ Relativamente ao ex-Administrador e ao ex-Diretor de Serviços Técnicos.

²⁹¹ Introduzida pela Lei n.º 48/2006, citada e alterada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

²⁹² Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, também citada.

Quadro 30 – Empreitadas - Autorização da despesa e pagamentos

Unidade: Euro

Empresas	Autorização da despesa (responsável) ²⁹³	Valor (s/IVA)	Autorização do pagamento (responsável) ²⁹⁴	Valor (c/IVA)
Recuperévora - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.	Ex-Administrador	161 215,08	Ex-Administrador	234 926,05
	Ex-Reitor/Conselho de Gestão	30 4360,00		
Ourimira - Pré-esforçados, Lda.	Ex-Administrador	12 500,00	Ex-Administrador	15 375,00
Pinetree - Construções Lda.	Ex-Administrador	146 389,47	Ex-Administrador	180 067,90
Planirest- Construções Lda.	Reitor	290 590,40	Ex-Administrador	179 248,52
	Ex-Administrador	34 598,21	Ex-Administrador	190 225,58
Rosado & Filhos Lda.	Ex-Administrador	53 710,00	Ex-Administrador	66 063,30
Vestígios & Lugares Lda.	Conselho de Gestão	49 066,32	Ex-Administrador	54 930,43
	Total	778 505,48	Total	920 836,78

332. Quanto à fase de execução das empreitadas, a Universidade reconhece a existência das debilidades apontadas, adiantando que tal situação “(...) justificou o devido apuramento de responsabilidades”, remetendo, para o processo disciplinar instaurado ao ex-Diretor dos STEC²⁹⁵, que atribui as responsabilidades nesta matéria àquele dirigente. Alegam, ainda, que “(...) não se identifica que a área específica de acompanhamento e gestão das empreitadas de obras públicas estivesse delegada no ex-Administrador da Universidade de Évora”, concluindo que “(...) a genérica superintendência não se sobrepunha a outras competências mais diretas que eram exercidas (...)” pelo ex-diretor dos STEC.
333. O ex-Administrador com o n.º mec. 4444, pelos mesmos fundamentos, solicita que sejam afastadas as imputações ao nível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória que lhe foram feitas “(...) no que concerne ao tema ‘Empreitadas’”.
334. Se prejuízo de a matéria estar analisada em maior detalhe no Anexo 1, importa tecer algumas considerações gerais.
335. É certo que impedia sobre o ex-Diretor dos STEC um especial dever de fiscalizar o modo de execução dos contratos de empreitada. No entanto, a responsabilidade do ex-Diretor dos STEC circunscrevia-se às competências funcionais contidas no n.º 1 do art.º 8.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro²⁹⁶, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, com republicação, e às competências materiais decorrentes do art.º 76.º dos Estatutos da UÉvora²⁹⁷.

²⁹³ Ex-Reitor, com o n.º mec. 890, e ex-Administrador com o n.º mec. 4444.

²⁹⁴ Idem, quanto à nota anterior.

²⁹⁵ Nomeadamente, os pontos 5.º a 8.º do relatório final. Realça-se que, no ponto 8.º se afirma que o ex-dirigente não reportou as situações “(...) ao seu superior hierárquico e Administrador da Universidade de Évora, nem ao Vice Reitor e Pró-Reitora com competências delegadas pelo Reitor nesta matéria”.

²⁹⁶ Aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente.

²⁹⁷ Que exerciam “(...) a sua ação nos domínios da programação, construção e fiscalização de obras, da manutenção, conservação e reparação das instalações e equipamento, da manutenção e orientação das oficinas gerais e da elaboração de pequenos projetos de obras e da reprografia.” As

336. Na verdade, vários diplomas legais obrigam a intervenções específicas, nos procedimentos em causa, de outros órgãos, serviços e dirigentes. Para além dos poderes de fiscalização técnica, estão cometidos ao contraente público poderes de fiscalização financeira e jurídica do modo de execução do contrato “(...) por forma a poder determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções” (n.º 1 do art.º 304.º do CCP).
337. De entre eles, destacam-se os estabelecidos no art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, no n.º 4 do art.º 58.º da LEO e no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro²⁹⁸, que preveem o controlo dos serviços de contabilidade, para efeitos de autorização e pagamento das despesas. O n.º 1 do art.º 74.º dos Estatutos da Universidade previa a existência de Serviços Administrativos (SADM), que exerceriam “(...) a sua ação no domínio da administração financeira e patrimonial (...)”²⁹⁹. Ora, não existe evidência da intervenção dos SADM no domínio do controlo administrativo das empreitadas, quer no decurso quer no final da empreitada, tendo o mesmo processado pagamentos autorizados pelo ex-Administrador, desacompanhados dos documentos probatórios de suporte da inerente despesa, designadamente contas correntes, autos de receção das obras, garantias ou conta final da empreitada.
338. Por outro lado, nos termos do n.º 1 do art.º 95.º do RJIES, reproduzido pela al. a) n.º 1 do art.º 29.º dos Estatutos, compete ao CG³⁰⁰ “(...) conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição (...)” e, pelo Despacho n.º 9915/2010³⁰¹ (n.ºs 1.1 e 1.2), o ex-Reitor da UÉvora (com o n.º mec. 890) delegou no ex-Administrador (com o n.º mec. 4444), respetivamente, competências de superintendência administrativa relativamente “(...) a todas as Unidades Orgânicas e Serviços da Universidade de Évora” e de “(...) orientação geral dos Serviços enunciados no n.º anterior e (...)” acompanhamento da “(...) sua atuação”. Nos n.ºs 3.1 e seguintes do mesmo despacho, foram delegadas no ex-Administrador competências específicas nos domínios da autorização de despesas, de pagamentos e de condução de procedimentos no âmbito do CCP.
339. O ex-Administrador, enquanto detentor das competências delegadas acima indicadas, tinha um especial dever de conhecer as normas jurídicas e regulamentares e os atos administrativos que disciplinavam a sua atuação neste domínio e, conseqüentemente, os formalismos a que obedecem os procedimentos relativos a contratos administrativos de obras públicas, razão por que não deveria bastar-se com a documentação que, alegadamente, lhe era presente nas diferentes fases de cada procedimento. Apenas deveria ter autorizado despesas e pagamentos “(...) desde que cumpridos os pressupostos e regras legais”.³⁰²
340. O CG, por seu turno, enquanto órgão responsável pela condução da gestão administrativa, financeira e patrimonial da instituição não instituiu procedimentos de controlo interno que garantissem o cumprimento dos procedimentos aplicáveis nesta matéria.

referidas competências foram posteriormente densificadas no Regulamento dos Serviços Técnicos, anexo ao Despacho n.º 12639/2013, publicado no DR, 2.ª Série, de 3 de outubro, em vigor a partir da data respetiva publicação.

²⁹⁸ Lei dos compromissos e pagamentos e atraso alterada e republicada pela Lei n.º 21/2015, de 17 de março.

²⁹⁹ As referidas competências foram posteriormente densificadas no Regulamento dos SADM, anexo ao Despacho n.º 12710/2013, publicado no DR, 2.ª Série, de 4 de outubro, em vigor a partir da data respetiva publicação.

³⁰⁰ Órgão presidido pelo Reitor e integrado pelo Administrador, nos termos do n.º 1 do art.º 94.º do RJIES.

³⁰¹ Publicado no DR, 2.ª Série, de 11 de junho.

³⁰² Despacho reitoral de delegação de competências n.º 9915/2010, de 11 de junho.

3.8.4 Procedimentos de autorização e pagamento nas empreitadas

341. O ex-Administrador da UÉvora possuía as competências próprias que lhe advêm da lei e dos estatutos³⁰³ e, ainda, as que lhe foram delegadas pelo ex-Reitor³⁰⁴.
342. Através do Despacho n.º 9915/2010³⁰⁵, o ex-Reitor da UÉvora (com o n.º mec. 890) delegou no ex-Administrador (com o n.º mec. 4444) competências para, nomeadamente:
- Autorizar a realização de despesas até ao limite de 50.000,00€, cumpridos os pressupostos e regras legais;
 - Autorizar os pagamentos correspondentes a despesas anteriormente aprovadas;
 - Celebrar contratos de empreitadas de obras públicas, em representação da Universidade de Évora, até ao montante de 50 000,00€;
 - Proceder à escolha prévia do tipo de procedimentos, indicação dos júris/comissões, à opção pela forma de audiência prévia, à convalidação das fontes de financiamento e demais informações concursais, procedimentais e processuais, nos termos do CCP;
 - Proceder à aprovação dos processos de concurso (programas de concurso, memórias descritivas, cadernos de encargos e outras peças concursais), editais e demais documentos concursais, nos termos do disposto do CCP;
 - Velar pela regular pré-cabimentação e cabimentação de despesas, nos termos legais;
 - Praticar todos os atos subsequentes à autorização de abertura de procedimentos, exarando despachos e assinaturas;
 - Autorizar a redução, cancelamento ou liberação de garantias bancárias e demais cauções, verificados e respeitados os procedimentos e normas legais.
343. Ora, da análise dos procedimentos de empreitada de obras públicas selecionados, constatou-se que se verificaram várias situações em que o responsável em causa tomou decisões que não se continham nos limites da sua competência.
344. A empreitada de *“Requalificação e ampliação da ala poente do palácio do Vimioso – Centro Interativo de arqueologia”*, no valor de 328 017,45€, acrescido de IVA, adjudicada à Planirest - Construções, Lda., foi executada na sequência de concurso público e de adjudicação por parte do ex-Reitor com o n.º mec. 890. Através de despacho, datado de 14 de outubro de 2011, e por proposta do ex-Diretor dos STEC, o ex-Administrador autorizou a concessão de um adiantamento ao empreiteiro, devidamente caucionado, no valor de 92 835,13€, correspondente a 30% do valor da adjudicação, na sequência de solicitação da empresa e, em 14 de novembro de 2011, autorizou o respetivo pagamento. O ex-Administrador não detinha competência para este ato, nem em razão da matéria nem em razão do valor. Aquele ato não se enquadrava nas suas competências próprias e delegadas, tanto mais que o procedimento e o contrato foram autorizados pelo ex-Reitor da UÉvora. Ao contrário do que decorre do despacho do ex-Diretor dos STEC dirigido ao ex-Administrador, não está em causa

³⁰³ Vide art.º 123.º do RJIES e art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 129/97, de 20 de maio, em tudo o que não contrarie o RJIES, como dispõe o n.º 2 do art.º 182.º deste diploma, bem como o art.º 26.º dos estatutos da Universidade. As referidas competências reportam-se, genericamente, à gestão corrente da instituição de ensino superior e à coordenação dos respetivos serviços.

³⁰⁴ Ao abrigo do n.º 3 do art.º 123.º do RJIES e do n.º 3 do art.º 26.º dos estatutos.

³⁰⁵ Vide especialmente os n.ºs 3.1 a 3.7 do referido despacho.

uma mera autorização de pagamentos, mas sim o deferimento de uma pretensão autónoma requerida pela empresa, com a conseqüente autorização da despesa que esse deferimento implica.

345. O ex-Administrador procedeu à adjudicação da empreitada de *“Remodelação da zona poente do edifício da antiga cadeia”*, em 27 de novembro de 2012, e em 30 do mesmo mês celebrou, em representação da UÉvora, contrato escrito com a empresa Recuperévora, pelo valor de *“(…) 46 107,25€ (…), acrescido de IVA à taxa legal em vigor”*³⁰⁶, o que perfaz a quantia global de 56 711,92€, atos para os quais não detinha competência em razão do valor³⁰⁷.
346. O mesmo ocorreu com a empreitada de *“Reparação da impermeabilização e do sistema de escoamento de águas pluviais do Pavilhão Gimnodesportivo”*, adjudicada por *“43 720,00€, acrescido de IVA à taxa de 23%, no valor de 10 055,60€, que totaliza o montante de 53.775,60€ (…)”* à Empresa Rosado & Filhos, cujo contrato foi celebrado em 11 de junho de 2013.
347. Do exposto, decorre que foram violados o n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 18 de junho, e o ponto n.º 3.4 do Despacho n.º 9915/2010, de 11 de junho, conduzindo a ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, cit., e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, pelo que a situação é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) e da 1.ª parte da al. l)³⁰⁸, ambas do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
348. O responsável pela autorização da despesa ilegal, no montante de 110 487,52³⁰⁹, e pelos pagamentos ilegais, no total de 203 322,65€, é o ex-Administrador com o n.º mec. 4444.
349. Ao contrário do alegado em contraditório (vide Anexo 1), na definição dos procedimentos aplicáveis atende-se à regra contida no artigo 473.º do CCP (não consideração do IVA), mas quando esteja em causa a realização das despesas deve aplicar-se o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 (custo total).
350. No âmbito dos pagamentos, o quadro seguinte evidencia que em várias empreitadas analisadas foram emitidos cheques para pagamento das mesmas sem que as obras estivessem concluídas. Mais também evidencia que os referidos cheques só foram movimentados no ano económico subsequente. Os cheques ficaram retidos na tesouraria entre 52 e 262 dias, conforme os casos.

³⁰⁶ Nos termos da cláusula 2.ª do contrato.

³⁰⁷ Nos termos do n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 18 de junho, mantido em vigor pela al. f) do n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, aplicável às empreitadas de obras públicas por analogia, em matéria de autorização de despesa o valor a considerar é o do custo total da empreitada. Inicialmente, a aplicação era direta, por força da al. a) do n.º 1 do art.º 4.º, inadvertidamente revogada pela al. f) do n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, que manteve em vigor o art.º 16.º. Como não seria manifestamente intenção do legislador desregular a competência em razão do valor para a autorização de despesas com empreitadas de obras públicas, entende-se que existe uma lacuna suscetível de integração por analogia. Precisamente porque a integração por analogia é juridicamente admissível, não se propende para uma interpretação corretiva na sua asserção extrema de interpretação abrogante.

³⁰⁸ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³⁰⁹ Relativamente aos montantes de 56 711,92€ e de 53.775,60€ respetivamente.

Quadro 31 – Retenção de cheques

Unidade: Euro

Designação	Datas						Empreitada			Obs.
	Adjudicação	Fatura	Autorização Pagamento	Emissão Cheque	Movimentação cheque	Nº de dias	Data de início	Data de conclusão	Valor pago	
				(1)	(2)	(3) = (2)-(1)				
Recuperévera - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.										
Obras de recuperação/ Alteração da sala de leite na vacaria da Herdade da Mitra	09/12/2011	28/12/2011	30/12/2011	30/12/2011	20/02/2012	52	-	-	12 987,14	De acordo com a resposta da Universidade ao Pedido n.º 21: A obra não se realizou em 2011. Segundo informação constante no documento designado "Auditoria às obras realizadas nos anos de 2011 e 2012- Relatório Provisório" de 28 de abril de 2013, elaborado pelo ex-Diretor dos STEC, "foi emitida fatura, tendo o cheque ficado pendente até à realização dos trabalhos". Em 2012 devido à não aquisição de uma cuba de conservação e refrigeração de leite, foi considerada "desnecessária a execução da obra em apreço".
Remodelação da zona poente do edifício da Antiga Cadeia	27/11/2012	28/12/2012	31/12/2012	31/12/2012	30/04/2013	120	30/11/2012	-	56 711,92	De acordo com a resposta da Universidade ao Pedido n.º 20: " A obra foi iniciada após a data da assinatura do contrato em 30 de novembro e terá sido concluída entre a última semana de Abril e a primeira de Maio de 2013"
Rosado & Filhos Lda.										
Empreitada de remodelação do pavimento no Colégio Luís António Verney (zona de acesso aos armazéns dos SASUE) e remodelação da fossa existente	29/11/2012	30/12/2012	31/12/2012	31/12/2012	12/07/2013	193	-	23/05/2013	8 475,93	De acordo o relatório final do processo disciplinar instaurado ao ex-Diretor de STEC : " A obra do CLAV foi concluída (...) em 23 de maio de 2013"
Ourimira - Pré-esforçados, Lda.										
Construção de pontão na Herdade do Outeiro das Herdades Experimentais da Universidade de Évora	27/12/2011	31/12/2011	31/12/2011	30/12/2011	17/09/2012	262	-	-	15 375,00	De acordo com a resposta da Universidade ao Pedido n.º 21: No mesmo relatório existe a indicação que a "obra encontra-se concluída", mas não foram indicadas datas."
Total									93 549,99	

351. As faturas e os meios de pagamento foram emitidos no final de cada ano (dezembro de 2011 e dezembro de 2012), quando as obras ainda não se encontravam executadas e, conseqüentemente, inexistia contrapartida.

352. Sobre esta matéria a Universidade informou que "os atos administrativos relativos à contratação e execução destas empreitadas basearam-se nas informações e propostas elaboradas pelo Diretor dos Serviços Técnicos entretanto falecido"³¹⁰. Em sede de contraditório³¹¹, veio esclarecer ter sido assumido pelo ex-Diretor dos STEC

³¹⁰ Resposta à pergunta n.º B - I -1, do pedido n.º 21.

³¹¹ Vide págs. 140, ss., da pronúncia.

“(...) que nos finais de 2011 e 2012 ficaram cheques pendentes porque houve processos que se atrasaram e a emissão dos cheques visou resolver questões de execução orçamental, porquanto este ex-dirigente considerava que tais valores se perderiam no ano seguinte se os processos não fossem concluídos e os respetivos cheques não fossem emitidos”, razão por que “(...) determinadas faturas foram visadas sem os correspondentes autos de medição (...)”, tendo sido aquele dirigente “(...) a propor as autorizações de despesa e pagamento, instruindo os processos administrativos com documentos que evidenciavam a justificação dos atos propostos”. Estes documentos consistiam em vistos sobre as faturas.

- 353.** A mera aposição de visto na fatura é insuficiente para se aferir sobre o modo de execução das prestações que integram o contrato, uma vez que o exercício dos poderes de fiscalização e receção carece de ficar documentado em autos, relatórios ou livros próprios (art.º 305.º do CCP). As situações observadas consubstanciam uma inaceitável ausência de mecanismos de controlo interno no que respeita à execução de empreitadas.
- 354.** Conforme documentado na auditoria, e com exceção de uma empreitada que não chegou a ser executada, as obras referenciadas no mapa foram concluídas mais tarde e os cheques foram retidos na tesouraria até à sua conclusão. Este facto evidencia que, não apenas o diretor técnico, mas também os serviços de tesouraria, sabiam que os trabalhos não estavam concluídos e que o visto sobre as faturas não era meio idóneo suficiente para comprovar essa conclusão. De outra forma não teriam retido esses cheques.
- 355.** Ora, apesar de poder não ter existido um efetivo pagamento das obras antes da sua conclusão, a emissão dos meios de pagamento não observou as regras de realização da despesa. O processamento, a liquidação e a emissão dos meios de pagamento sem que as obras estivessem realizadas constituiu uma violação dos artigos 27.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho.
- 356.** A emissão dos cheques, com inobservância dos mencionados preceitos legais, nos anos de 2011 e de 2012, no valor global de 93 549,99€, é suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC.
- 357.** O responsável pela autorização dos pagamentos e pelos serviços que procederam à emissão e retenção dos meios de pagamento é o ex-Administrador (com o n.º mec. 4444). O ex-administrador alega que *“qualquer situação das descritas no processo de auditoria com a retenção de cheques não ocorreu por (...)”* sua *“(...) iniciativa ou decorrente de alguma ação ou omissão (...) por si preconizada (...)”*. Refira-se que a sua pronúncia é omissa quanto aos controlos instituídos, nos serviços que coordenava, que obstassem à ocorrência das situações identificadas.
- 358.** De resto, existem elementos específicos em algumas das obras que justificariam especiais conhecimentos, quer do Administrador, quer dos SADM, no sentido de que, pelo menos essas, não estariam concluídas. Assim:
- a)** A “Remodelação da zona poente do edifício da Antiga Cadeia” foi executada no próprio edifício onde funcionam os SADM;
 - b)** As “Obras de recuperação/alteração da sala de leite na vacaria da Herdade da Mitra” e “Construção de pontão na Herdade do Outeiro das Herdades Experimentais da Universidade de Évora” situavam-se em zonas sob intervenção da ZEA, da qual o Administrador também era, ao tempo, gerente.
- 359.** Pela aposição de vistos nas faturas de empreitadas que ainda não se encontravam realizadas, em violação do disposto no CCP, seria imputável ao ex-Diretor dos STEC (com o n.º mec. 1310) responsabilidade financeira

sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) (1.ª parte) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC. Todavia, atendendo ao seu falecimento, o procedimento por responsabilidade financeira extinguiu-se, nos termos do disposto na al. b) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC.

360. A situação verificada constitui, ainda, uma irregularidade contabilística com reflexo sobre as demonstrações financeiras. A emissão do meio de pagamento num ano leva ao registo contabilístico da correspondente despesa. Se ela não foi efetivamente realizada (já que a movimentação só ocorreu no ano seguinte), o montante refletido nas contas não corresponde ao montante real, pois este está sobrevalorizado.

3.8.5 Adjudicações à empresa Recuperévora

361. Do conjunto de empreitadas adjudicadas à empresa Recuperévora, nos anos de 2010 a 2013 (Mapas 44 e 45 do Anexo 7) procedeu-se a uma análise mais detalhada das que se indicam:
- a) Empreitada de Recuperação/alteração da sala de leite da vacaria da Herdade da Mitra;
 - b) Empreitada de remodelação da Residência Soror Mariana;
 - c) Empreitada de Remodelação e Conservação e Obras de Conservação da Residência Bento de Jesus Caraça.
362. No âmbito da análise a estas empreitadas, a Universidade alegou o incumprimento da lei na intervenção de um auditor da DGTC, especializado em engenharia civil, nas verificações realizadas às referidas obras. A explicitação e apreciação dessa alegação consta do Anexo 1. No essencial, esclarece-se que esse auditor interveio como membro da equipa de auditoria e que os seus contributos técnicos especializados foram um dos elementos considerados para a formulação dos juízos de auditoria, que só aos magistrados subscritores deste relatório cabe formular.

Empreitada de Recuperação /alteração da sala de leite da Vacaria da Herdade da Mitra

363. Relativamente a esta empreitada, o Mapa 46 do Anexo 7 apresenta, de forma cronológica, os factos apurados.
364. A adjudicação desta empreitada, efetuada em 9 de dezembro de 2011, pelo valor de 12 987,14€, à sociedade Recuperévora, foi precedida de um procedimento pré-contratual por ajuste direto.
365. Da documentação consultada³¹² e da resposta da UÉvora ao Pedido n.º 20 resulta comprovado que a obra não foi realizada.
366. No entanto, a mesma foi faturada em 28 de dezembro de 2011, foram emitidos os meios de pagamento em 30 de dezembro de 2011 e foi efetivamente paga em 20 de fevereiro de 2012. A UÉvora informou³¹³ que “*O pagamento*

³¹² Nomeadamente, as peças relativas ao processo disciplinar movido ao ex-Diretor dos STEC, com o n.º mec. 1310.

³¹³ Resposta à questão n.º III.1.2 do pedido n.º 20.

foi efetuado com base em fatura descritiva dos trabalhos supostamente realizados, validada pelo Diretor dos Serviços Técnicos, e após tramitação do procedimento de ajuste direto na plataforma eletrónica de contratação”.

367. No relatório final do processo disciplinar³¹⁴, afirmou-se que o ex-Diretor dos STEC “(...) admitiu, conforme auto de declarações a fls. 490 a 493 dos autos, que, no caso da obra da sala de leite da vacaria da Mitra, visou a fatura duma obra que não tinha sido feita e que não se encontrava acompanhada de auto de medição dos trabalhos (...) declarando que o fez por razões de ‘execução orçamental’ e por estar convencido de que a obra se realizaria.”
368. Sobre a não execução da presente empreitada, a Universidade esclareceu³¹⁵ que o CG só terá tomado conhecimento do ocorrido em abril de 2013, durante uma auditoria realizada pela IGEC, e, perante a assunção de responsabilidades pelo então Diretor dos Serviços Técnicos, instaurou-lhe um processo disciplinar³¹⁶.
369. No aludido relatório às obras realizadas nos anos de 2011 e 2012, o ex-Diretor dos STEC, reconhecendo que a obra se não realizou por ter-se tornado desnecessária, indicou que “(...) havendo já transitado de ano económico e existindo uma ‘Empreitada de Remodelação e Conservação na Residência Soror Mariana’, adjudicada à mesma empresa, (...) optou por utilizar as verbas destinadas aos trabalhos não executados na vacaria, para a realização de trabalhos adicionais na referida residência”, destinando-se os mesmos “(...) essencialmente à substituição de vãos de janelas que se encontravam bastante degradados.” E reconheceu que “(...) deveria ter proposto a anulação da adjudicação da empreitada da vacaria e que os trabalhos adicionais realizados na residência deveriam ser objeto de novo e distinto procedimento”.
370. A UÉvora comprovou que solicitou à Recuperévora a reposição do valor indevidamente recebido pela empresa, mas esta não procedeu a essa reposição, alegando³¹⁷ que lhe tinha sido determinado pelo ex-Diretor dos STEC que, em vez dos trabalhos a realizar na vacaria, realizasse trabalhos no mesmo valor na Residência Soror Mariana. A empresa fez os trabalhos na Residência Soror Mariana, como solicitado, considerando que não era da sua competência questionar as referidas alterações ou colocar reparos de ordem legal administrativa. Refira-se, a este respeito, que inexistente norma permissiva que possibilite “compensações de valores” entre empreitadas de obras públicas.
371. Aquando da emissão dos meios de pagamento, inexistia evidência da realização da empreitada nos termos previstos no CCP (elaboração de autos de medição, de acordo com os arts. 387.º e seguintes³¹⁸). A aceitação e validação, mediante aposição de “visto”, da fatura de uma obra que não se encontrava realizada e a autorização do pagamento da mesma, desacompanhada de documentos complementares à fatura, que comprovassem a boa execução dos trabalhos³¹⁹, conduz à ilegalidade material dos atos de autorização do pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA, da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, citado, e da al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO³²⁰. A situação é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) e da 1.ª parte da al. l)³²¹, ambas do n.º 1 e do n.º 2³²² do art.º 65.º da LOPTC.

³¹⁴ A fls. 6889 do mesmo.

³¹⁵ Resposta ao ponto III do pedido n.º 20.

³¹⁶ Vide, nomeadamente, as peças relativas ao processo disciplinar movido ao ex-Diretor dos STEC, com o n.º mec. 1310.

³¹⁷ Carta comercial datada de 12 de maio de 2014, assinada por um representante da Gerência da Recuperévora.

³¹⁸ O procedimento e os critérios da medição constam do art.º 388.º do Código citado.

³¹⁹ Nomeadamente, auto de medição, auto de receção da obra, com vistoria anexa, e conta final da empreitada.

³²⁰ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, sucessivamente alterada, tendo sido republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, e, posteriormente, alterada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, e pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

³²¹ Na redação que lhe foi dada pela da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³²² Também na redação que lhe foi dada pela da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

372. Acresce que, não tendo sido comprovada a reposição pela Recuperévora do montante indevidamente pago, a situação implica também a existência de pagamentos indevidos, com dano para o erário público, no montante de 12 987,14€, por falta de contraprestação efetiva. Nesta medida, é suscetível de configurar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.
373. A responsabilidade é imputável ao ex-Administrador da UÉvora com o n.º mec. 4444, que autorizou os pagamentos sem a legalmente devida comprovação de realização dos trabalhos.
374. A responsabilidade poderia ainda recair no ex-Diretor dos STEC com o n.º mec. 1310, nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, na medida em que a respetiva conduta, por ação e omissão, possa ter influenciado a decisão. O seu falecimento determina que, relativamente a ele, e nos termos do artigo 69.º da LOPTC, subsista apenas a eventual responsabilidade financeira reintegratória³²³ emergente da infração financeira por pagamentos indevidos.

Empreitada de Remodelação e Conservação da Residência Soror Mariana

375. Relativamente a esta empreitada o Mapa 47 do Anexo 7 apresenta, de forma cronológica, os factos apurados.
376. A adjudicação desta empreitada, efetuada em 7 de setembro de 2012, pelo valor de 25 951,00€, acrescido de IVA, foi precedida de um procedimento pré-contratual por ajuste direto.
377. Da análise efetuada aos documentos que suportam o procedimento pré-contratual, verificou-se que as especificações técnicas contidas no Caderno de Encargos (CE) não procederam a uma completa caracterização da intervenção a realizar, designadamente a concreta indicação das áreas a intervencionar (v.g. o n.º do quarto), reconduzindo-se a uma formulação genérica e imprecisa das obras a concretizar. Destaca-se o facto, inaceitável, de o mapa de quantidades anexo ao CE prever um n.º de polibans (20) superior ao n.º total dos existentes na residência universitária (13).
378. Sobre esse aspeto, a Universidade³²⁴ informou que o Anexo I do CE procede a “(...) *uma descrição genérica, mas suficiente, dos trabalhos a realizar, incluindo medições*”, e salientou que “*a empreitada consistia na requalificação de um espaço residencial, sem contemplar intervenções estruturais.*”
379. Contudo, contrariamente ao que refere a Universidade, essa é uma omissão relevante, suscetível de dificultar quer a orçamentação dos trabalhos, quer a elaboração da proposta, quer a fiscalização da obra.
380. Esta empreitada, como outras, e como já atrás referido, foi deficiente e insuficientemente gerida, designadamente na vertente da fiscalização da obra e na omissão da elaboração de documentos essenciais (auto de consignação, de receção provisória, conta corrente³²⁵ e conta final). Assume especial gravidade o facto de inexistirem documentos relativos à fiscalização da empreitada, cujo exercício deveria ficar documentado em

³²³ Pelo facto da morte não se encontrar incluída nas causas de extinção deste tipo de responsabilidade, previstas no n.º 1 do art.º 69.º da LOPTC, contrariamente ao que sucede no n.º 2 do mesmo artigo, relativamente à responsabilidade financeira sancionatória.

³²⁴ Pedido n.º 17. A resposta da Universidade foi remetida através de mensagem de correio eletrónica, datada de 1 de outubro de 2014, e enviada pela então Diretora dos SADM, com o n.º mec. 3230. Deste modo, todas as citações de respostas às questões formuladas pela equipa de auditoria através do Pedido n.º 17 devem entender-se por reportadas à mensagem acima indicada.

³²⁵ N.º 1 do art.º 389.º do CCP.

autos, relatórios ou livros próprios, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 305.º do CCP. Não houve ordens, diretivas ou instruções emitidas por escrito (n.º 3 do art.º 304.º do CCP), nem vistoria.

- 381.** Deste modo, não era possível a confirmação dos trabalhos realizados e da respetiva conformidade e o real apuramento do custo da empreitada, pressupostos do respetivo pagamento.
- 382.** Quando solicitada a fundamentar a ausência de elaboração de documentos legalmente previstos³²⁶, a Universidade informou que quando o CG *“(...) constatou a inexistência dos documentos deliberou a instauração de um inquérito tendente a apurar a responsabilidade pela sua omissão. O referido inquérito culminou na instauração de um processo disciplinar ao Diretor de Serviços Técnicos.”*³²⁷.
- 383.** Independentemente do referido, é manifesta a ausência de controlo interno dos procedimentos de contratação pública ao nível pré-contratual e da execução da obra (incluindo a respetiva fiscalização)³²⁸, com a consequente majoração dos riscos de deficiente execução, não cumprimento contratual e prejuízo para o erário público. Isto reflete-se em riscos acrescidos de ilegalidade na realização da despesa, designadamente das autorizações de pagamento, por serem desacompanhadas dos documentos probatórios que evidenciem a realização dos trabalhos.
- 384.** Do Mapa 48 do Anexo 7 constam as conclusões relativamente aos trabalhos não executados da empreitada em referência, que resultaram do processo disciplinar instruído pela UÉvora e das verificações físicas realizadas na presente auditoria. Ambas as ações concluíram que os trabalhos contratados não foram integralmente cumpridos.
- 385.** O relatório da UÉvora identificou como trabalhos contratuais não realizados os descritos no referido Mapa 48, no valor total de 10 215€. A verificação conduzida nesta auditoria identificou desconformidades do executado relativamente ao contratado (constantes de papéis de trabalho, do relato e do Mapa 49 do Anexo 7), entre as quais se contam:
- A substituição de apenas 11 polibans
 - A não revisão geral e limpeza da cobertura do edifício na extensão contratada
 - A não substituição da soleira
 - O isolamento do terraço com materiais de qualidade e preço inferior ao contratado
 - A não execução de gárgulas de drenagem no terraço
 - A não reparação da porta de acesso ao terraço
 - A não reparação de janelas
 - A realização de apenas 33,4% das pinturas exteriores
- 386.** O Mapa 49 do Anexo 7 discrimina o valor dos trabalhos não executados, no montante global de 11 634,52€.

³²⁶ Tais como auto de consignação, relatórios de fiscalização, autos de receção provisória, conta corrente e conta final da empreitada e relatório final da empreitada.

³²⁷ Resposta da atual administradora, de 1 de outubro de 2014, ao pedido n.º 17.

³²⁸ Comuns à generalidade dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, como anteriormente se constatou, no ponto 3.8.3 do presente relatório.

387. Instada a esclarecer aquelas divergências (pedido n.º 17³²⁹), a UÉvora não respondeu.
388. Estas desconformidades convivem com anomalias no controlo da empreitada, que permitiram a sua não deteção.
389. Desde logo, o auto de medição n.º 1, datado de 2 de setembro de 2012, tem data anterior à do ato de adjudicação, que ocorreu em 7 do mesmo mês, tendo, estranhamente, dado como realizados a totalidade dos trabalhos relativos a demolições consubstanciados no “*Levantamento de poliban em casa de banho, incluindo remoção e transporte a vazadouro autorizado de materiais sobrantes*” (art.º 2.1) e o “*Fornecimento e montagem de bases de duche (...)*” (art.º 7.1).
390. Nos termos do disposto no art.º 387.º do CCP, “*O dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projeto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra*”. Contudo, no caso, os autos de medição n.ºs 1 e 2 foram elaborados pela Recuperévora em papel timbrado da empresa. O relatório do processo disciplinar instaurado pelo ex-Reitor da UÉvora ao ex-Diretor dos STEC e a verificação realizada nesta ação confirmaram-no. No auto de medição n.º 1 apenas consta uma rubrica do ex-Diretor dos STEC e no auto de medição n.º 2 não está, sequer, evidenciada a intervenção do representante do dono da obra, tendo aquele ex-dirigente apenas visado a respetiva fatura. Competindo ao dono da obra proceder às medições com a “*colaboração do empreiteiro*” e formalizá-las em auto (n.º 2 do art.º 388.º do CCP), não poderia este substituir-se ao ente público.
391. Os referidos autos de medição reproduziram os exatos valores da proposta apresentada e estiveram na origem da faturação e pagamento desses valores. No entanto, concluiu-se que esses autos não refletem os trabalhos efetivamente realizados, tendo originado a faturação e pagamento de trabalhos que não foram executados.
392. Como se refere no acórdão deste Tribunal 15/2016-3.ª S/PL “*O auto de medição é uma formalidade essencial, para efeitos financeiros, já que este é o ato preparatório que fundamenta o ato final do processo de realização da despesa, ou seja, a autorização de pagamento e conseqüente pagamento*” (...) “*Na verdade, são os autos de medição, realizados de acordo com a lei, que permitem ao dono da obra pagar bem, ou seja, de acordo com os trabalhos efetivamente executados*”.
393. No caso, é manifesta a falta de credibilidade dos “*autos de medição*” relativos aos trabalhos contratuais, que traduz a total ausência de controlo pelo dono da obra dos procedimentos inerentes à execução do contrato.
394. O Mapa 50 do Anexo 7 evidencia anomalias detetadas na verificação física feita durante a auditoria, relativas a trabalhos incluídos na empreitada. Contudo, a Universidade não notificou o empreiteiro para proceder às reparações necessárias, nos termos do disposto no n.º 2 da Cláusula 16.ª do CE. Como não foi elaborado auto de receção provisória da obra (art.º 395.º do CCP), não ficaram consignados em auto eventuais defeitos da obra. Por outro lado, como a UÉvora optou por não exigir caução nem reter uma percentagem do valor de cada pagamento para garantia da obra (n.º 3 do art.º 88.º do CCP), não se salvaguardou contra eventuais incumprimentos ou defeitos. Como estas situações ocorreram, temos de concluir que o interesse público não foi devidamente acautelado, nem em abstrato nem em concreto.

³²⁹ Pergunta n.º 7.

395. Os designados “*trabalhos complementares/trabalhos adicionais*” vieram a constar dos denominados “*autos de medição final dos trabalhos*”, elaborados cerca de um ano após a data de execução da empreitada. Estes trabalhos não foram refletidos nos autos elaborados em setembro e outubro de 2012, as alterações em termos de preços e quantidades não foram fundamentadas e inexistem quaisquer documentos justificativos para a sua realização.
396. A título meramente exemplificativo, indica-se a “*Pintura a tinta de água a duas demãos em paredes e tetos*”, em que consta do “*auto de medição*” n.º 1 a área de 300m², no montante de 3 750,00€, tal como contratado, e que foi faturado e pago. No “*auto*” dos designados “*trabalhos complementares/trabalhos adicionais*”, datado de 4 de julho de 2013, esta pintura é repetida e “*umentou*” para cerca do triplo da despesa, ou seja, para 1 257m² e 9 427,50€.
397. Constatou-se, entretanto, que havia sido adjudicada à mesma empresa, em 24 de junho de 2013, uma outra empreitada “*Impermeabilização de parte da cobertura pinturas interiores e recuperação de pavimentos nas residências António Gedeão e Soror Mariana*”, prevendo-se relativamente à Residência Soror Mariana, a “*Execução de pinturas interiores com aplicação de uma demão de isolante tipo “Isolalite da Nitin” e de duas demãos de tinta “Novatin da Nitin de cor branca, incluindo raspagem e todos os trabalhos complementares necessários*” (art.º 8.2), numa área de 200m², com o custo total de 2 700€³³⁰. E, embora na segunda intervenção tivesse sido prevista a aplicação de isolante, foi adjudicada, novamente, decorrido cerca de um ano, a pintura de paredes interiores, à mesma empresa.
398. Tudo indica que os supostos trabalhos adicionais visaram justificar o montante relativo à empreitada “*Recuperação/alteração da sala de leite da vacaria da Herdade da Mitra*” (12.987,14€), que não havia sido realizada. Eles apresentam um valor idêntico ao montante da adjudicação dessa empreitada. E, como já se referiu, os meios de pagamento dessa empreitada foram emitidos em dezembro de 2011, tendo o cheque sido movimentado em fevereiro de 2012, ou seja, cinco meses antes da adjudicação da presente empreitada.
399. Refira-se, ainda, que quaisquer trabalhos adicionais só poderiam realizar-se nos termos previstos no CCP, através da figura legal dos “*trabalhos a mais*”. Isso pressuporia que decorressem de uma circunstância imprevista (al. b) do n.º 1 do art.º 370.º do CCP) e que preenchessem os seguintes requisitos:
- a) A execução dos trabalhos ter sido ordenada por escrito ao empreiteiro, pelo dono da obra (n.º 1 do art.º 371.³³¹ e n.º 1 do art.º 376.³³², ambos do CCP) e lhe terem sido entregues “*(...) as alterações aos elementos da solução da obra necessárias à (...)*” execução dos trabalhos a mais (n.º 1 do art.º 371.º);
 - b) Terem sido discriminados, por um lado, os “*(...) trabalhos da mesma espécie de outros previstos no contrato e a executar em condições semelhantes (...)*” e, por outro, os “*(...) trabalhos de espécie diferente ou da mesma espécie de outros previstos no contrato mas a executar em condições diferentes (...)*”³³³.

³³⁰ Atendendo a que em ambas as empreitadas não se encontravam identificados no CE os espaços em que seriam executadas as pinturas, foi solicitada à UÉvora que confirmasse onde ocorreu cada uma das intervenções (anexo ao pedido n.º 17) não tendo sido obtida resposta.

³³¹ No que concerne aos trabalhos a mais.

³³² Relativamente aos trabalhos para supressão de erros e omissões.

³³³ Vide, respetivamente, as als. a) e b) do n.º 1 do art.º 373.º do CCP, aplicáveis “*à fixação do preço e do prazo de execução dos trabalhos de suprimimento de erros e omissões (...)*”, nos termos do n.º 1 do art.º 377.º do mesmo Código.

- c) Serem formalizados por escrito “(...) *todos os termos e condições a que deve obedecer a execução dos trabalhos a mais (...)*”, (art.º 375.º).
400. Inexiste evidência do preenchimento de qualquer daqueles requisitos, uma vez que a UÉvora, na qualidade de dono da obra, não demonstrou que os mesmos tivessem sido formalmente ordenados, dada a ausência de orçamentos apresentados pelo empreiteiro, de aprovação dos trabalhos e de ordens de execução e, conseqüentemente, de autorização da despesa, nos termos do disposto nos arts. 21.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.
401. A falta de fiscalização da obra³³⁴, a não elaboração e a aceitação de “*autos de medição*” que não refletiam os trabalhos executados, em violação do disposto nos arts. 387.º e 388.º do CCP, e a aceitação de faturas visadas que não reproduziam a situação real da obra conduziram à ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA, da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, citado, e da al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, o que é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) e da 1.ª parte da al. l) ³³⁵, ambas do n.º 1, e do n.º 2³³⁶ do art.º 65.º da LOPTC.
402. Parte dos pagamentos efetuados não tinham correspondência em trabalhos realizados, o que configura uma situação de pagamentos indevidos geradora de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC. O montante destes pagamentos indevidos, realizados em 2012, é de 5 268,73€ e está detalhado no Mapa 49 do Anexo 7.
403. A despesa ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos foram autorizados pelo ex-Administrador da UÉvora (com o n.º mec. 4444), sendo-lhe imputáveis as infrações nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 61.º e no n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC.
404. Refira-se, aliás, que as insuficiências graves de controlo interno permitiram que o ex-Administrador autorizasse o pagamento em data posterior à da própria emissão dos meios de pagamento, procedimento da responsabilidade dos serviços administrativos e não dos serviços técnicos.
405. A responsabilidade poderia ainda recair no ex-Diretor dos STEC (com o n.º mec. 1310), nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, na medida em que visou as faturas e aceitou os autos de medição elaborados pelo empreiteiro, os quais, não refletindo os trabalhos efetivamente realizados, conduziram às decisões. O seu falecimento determina que, relativamente a ele, e nos termos do artigo 69.º da LOPTC, subsista apenas a eventual responsabilidade financeira reintegratória³³⁷ emergente da infração financeira por pagamentos indevidos.
406. As responsabilidades em causa recaem também no fiscal de obras dos STEC da UÉvora, com o n.º mec. 2430, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, visto que tinha a incumbência de acompanhar presencialmente a realização dos trabalhos, documentando a sua intervenção, de assegurar que aqueles

³³⁴ Que não evidenciou acompanhamento da obra suscetível de assegurar que a execução pelo empreiteiro correspondia na íntegra ao contratado.

³³⁵ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³³⁶ Também na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³³⁷ Pelo facto da morte não se encontrar incluída nas causas de extinção deste tipo de responsabilidade, previstas no n.º 1 do art.º 69.º da LOPTC, contrariamente ao que sucede no n.º 2 do mesmo artigo, relativamente à responsabilidade financeira sancionatória.

estavam a ser desenvolvidos de acordo com o previsto nas peças procedimentais e de confirmar que os autos de medição refletiam os trabalhos efetivamente realizados.

407. Em sede de contraditório³³⁸ e relativamente à intervenção do fiscal de obras, a Universidade argumentou que do teor das peças do processo disciplinar ao ex-Diretor dos STEC, se conclui “(...) *pela inexistência de responsabilidades imputáveis ao (...)*” trabalhador em causa “(...) *pois não lhe foi incumbida qualquer atividade de fiscalização, não lhe foram facultados documentos dos procedimentos contratuais, ou das empreitadas, nem tão pouco foi instruído para realizar a formalização ou verificação de quaisquer situações relativas à execução dos referidos contratos*”. Esta posição não é de acolher, visto que o trabalhador em causa procedeu à assinatura de autos de medição desconformes com os trabalhos efetivamente realizados.

Empreitada de Remodelação e Conservação da Residência Bento Jesus Caraça

408. Relativamente a esta empreitada o Mapa 51 do Anexo 7 apresenta, de forma cronológica, os factos apurados.
409. A obra em causa foi “encomendada” em 18 de setembro de 2012, pelo valor de 4 485,00€, acrescido de IVA, à sociedade Recuperévora, sem precedência de verdadeiro procedimento pré-contratual ou adjudicação. Foram tão só submetidos ao CG dois orçamentos, sem timbre e sem assinatura, tendo sido aprovado o de menor valor. A proposta posteriormente apresentada não foi objeto de qualquer decisão pelo órgão competente.
410. A ausência da prática de um ato procedimental essencial, como é o ato de adjudicação, viola o disposto nos arts. 73.º e 74.º do CCP. Mesmo na figura atualmente admitida do ajuste direto simplificado exige-se uma decisão de adjudicação (vide art. 128.º do CCP).
411. Ao comparar a proposta apresentada pela RecuperÉvora para esta obra, em 17 de setembro de 2012, com a que a mesma empresa havia apresentado, em 27 de agosto de 2012 (escassos 20 dias antes), para a empreitada de “*Remodelação e Conservação na Residência Soror Mariana - 58/DRFF-SAP/2012*”, observaram-se variações significativas de custos parciais relativos a artigos que apresentam igual “*Designação das Atividades*” (vide Mapa 52 do Anexo 7)
412. A variação é especialmente significativa para os custos de estaleiro (que se agravam para uma situação de trabalhos de menor quantidade, que requerem menos andaimes e que se desenvolvem num contexto de maiores facilidades de acesso) e para o fornecimento e assentamento de uma soleira com as mesmas características e dimensões, à qual corresponde um preço com um acréscimo de 160% relativamente ao oferecido na empreitada anterior.
413. Sobre esta matéria, a UÉvora informou “(...) *que as propostas são dirigidas a edifícios diferentes e com condições de execução diversas*”³³⁹. Em contraditório voltou a alegar que “(...) *é irrefutável que os preços embora variem correspondem a trabalhos realizados em locais diferentes, em momentos diferentes, o que se pode traduzir, igualmente, em custos diferentes.*”

³³⁸ A págs. 145, ss., da respetiva pronuncia.

³³⁹ Ponto 4.1 do pedido n.º 20.

414. Este argumento não é, em concreto, relevante, atendendo à similitude dos trabalhos e às condições das obras.
415. Quanto ao procedimento instituído na Universidade para avaliar os preços praticados pelos empreiteiros e às medidas de controlo adotadas pela instituição sobre esta matéria, a UÉvora, indicou que *“em contratos de empreitada deste montante a Universidade de Évora não tinha um procedimento específico de controlo dos preços praticados pelos empreiteiros, estando tal competência delegada no Diretor de Serviços Técnicos”*, acrescentando ainda que à data da referida resposta *“(...) define-se o preço base após análise comparada de mercado e promovem-se consultas plurais.”*³⁴⁰.
416. Na linha do constatado nos restantes casos, não foi nesta empreitada encontrada qualquer evidência de documentos relativos à fiscalização da mesma, nos termos do estatuído no n.º 3 do art.º 305.º do CCP, ou da elaboração de autos de medição dos trabalhos realizados (remetendo o descritivo da única fatura emitida pela Recuperévora para *“nota de encomenda, que se anexa n.º 0003394”*), como exigem os artigos 387.º e 388.º do CCP.
417. É, assim, manifesta a ausência de controlo interno dos procedimentos de contratação pública, quer na fase pré-contratual quer na da execução da empreitada, o que recorrentemente tem vindo a ser apontado no presente relatório.
418. As constatações resultantes da verificação física da obra (vide Mapa 53 do Anexo 7) levaram a um pedido de esclarecimentos à UÉvora (quadro anexo ao pedido n.º 20³⁴¹), para que esta procedesse à sua justificação. A Universidade informou que *“Os factos reportam-se ao exercício de competências do Diretor de Serviços Técnicos”, “os atos administrativos relativos à contratação e execução destas empreitadas basearam-se nas informações e propostas elaboradas pelo referido dirigente. O seu falecimento impede a Universidade de Évora de apurar os elementos agora solicitados, por não dispor de outros elementos escritos relacionados”*, recordando, novamente, a abertura dos processos de inquérito e disciplinar já referidos.
419. Não se compreende a resposta da Universidade (que se reconduz sempre à conduta daquele dirigente), uma vez que a Direção de Serviços Técnicos não era constituída apenas pelo seu ex-Diretor, mas integrava, designadamente, fiscais de obra. Trata-se de uma resposta que não só evidencia falta de sistemas de controlo, como, eventualmente, aponta para a violação do princípio da segregação de funções, princípio basilar do controlo interno, designadamente nas áreas das obras e aquisições, especialmente vulneráveis a fraude e corrupção.
420. A questão mais relevante prende-se com o trabalho identificado no art.º 3.1 do orçamento contratado (17 de setembro de 2012) *“Revisão geral da cobertura com substituição de telhas partidas, limpeza e remates necessários na zona de levantamento de painéis solares”* cuja descrição e quantidade (206 m²) são exatamente as mesmas do art.º 3.1 do orçamento PT-DM-1305, que suporta a proposta da Pinetree, de 16 de maio de 2013, da empreitada *“Remodelação das instalações sanitárias das residências Bento de Jesus Caraça e Manuel Álvares”*. Ambos os trabalhos foram faturados e pagos.

³⁴⁰ Ponto 4.3 do pedido n.º 20.

³⁴¹ Ponto II - 2.

421. A Universidade não respondeu ao pedido de esclarecimento sobre a duplicação destes trabalhos, alegando, em sede de contraditório erro, na qualificação da infração. Não foi demonstrado quais os trabalhos efetuados no âmbito do art.º 3.1 relativo à cobertura da aludida residência. Se foi necessário adjudicá-los meses mais tarde a outro empreiteiro e os responsáveis não apresentaram justificação para a realização do mesmo trabalho por dois empreiteiros diferentes³⁴², só resta concluir que os mesmos não terão sido realizados no âmbito desta empreitada.
422. Assim, não existiu fundamento para a sua faturação e pagamento. O valor desses trabalhos é de 1 071,20€ (s/IVA).
423. A situação descrita, decorrente da ausência de ato de adjudicação, em violação do disposto nos arts 73.º e 74 do CCP, e da atitude passiva da fiscalização³⁴³, consubstanciada em fatura visada que não reproduzia a situação real da obra, conduz à ilegalidade material dos atos de autorização da despesa e do pagamento, nos termos do art.º 3.º do CPA, da al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL nº 155/92, citado, e da al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
424. A autorização da despesa ilegal é imputável ao CG e é suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e l) ³⁴⁴ do n.º 1 e do n.º 2³⁴⁵ do art.º 65.º da LOPTC.
425. Verificam-se também pagamentos ilegais e indevidos, no ano de 2012, no valor de 1 071,20€, imputáveis ao ex-Administrador da UÉvora (com o n.º mec. 4444), atento o disposto no n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, sendo a situação suscetível de constituir responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.
426. A responsabilidade poderia ainda recair no ex-Diretor dos STEC (com o n.º mec. 1310), nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, pela conduta omissiva de não propositura da adjudicação desta empreitada e por ter visado uma fatura que identificava trabalhos que não foram realizados, conduzindo à decisão de autorização do pagamento. O seu falecimento determina que, relativamente a ele, e nos termos do artigo 69.º da LOPTC, subsista apenas a eventual responsabilidade financeira reintegratória³⁴⁶ emergente da infração financeira por pagamentos indevidos.
427. Tal como nas demais situações envolvendo empreitadas de obras públicas, a Universidade realça a concentração de funções no ex-Diretor dos STEC, atribuindo-lhe a responsabilidade plena pelas ilegalidades relatadas e realçando que *“(...) os casos identificados e montantes envolvidos não são significativos, ou conclusivos, quanto a uma alegada manifesta ausência de controlo interno dos procedimentos de controlo da contratação pública”*.
428. Foram já referidas as razões por que não se concorda com este entendimento. Deve, aliás, concluir-se da análise dos procedimentos de empreitada que esta área é afetada por graves deficiências de controlo, já suficientemente

³⁴² Que também não foi dada em sede de pronúncia.

³⁴³ Que não evidenciou acompanhamento da obra suscetível de assegurar que a execução pelo empreiteiro correspondia na íntegra ao contratado.

³⁴⁴ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³⁴⁵ Também na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

³⁴⁶ Pelo facto da morte não se encontrar incluída nas causas de extinção deste tipo de responsabilidade, previstas no n.º 1 do art.º 69.º da LOPTC, contrariamente ao que sucede no n.º 2 do mesmo artigo, relativamente à responsabilidade financeira sancionatória.

explicitadas, que a falta de esclarecimentos e as alegações recentes demonstram não terem ainda sido reconhecidas, e conseqüentemente, poderão não ter sido ainda corrigidas.

3.9 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA E JUÍZO SOBRE A CONTA : *Desfavorável*

3.9.1 *Demonstração numérica*

429. A demonstração numérica da conta, da responsabilidade do CG da Universidade, no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, é a que se apresenta no seguinte quadro:

Quadro 32 – Demonstração numérica - 2012

Unidade: Euro

01 de janeiro a 31 de dezembro de 2012			
Recebimentos		Pagamentos	
Saldo de abertura	4 107 767,18	Despesa da gerência	54 476 716,15
Operações orçamentais	3 904 684,48	Operações orçamentais	44 204 760,63
Importâncias recebidas para entrega a terceiros	203 082,70	Importâncias entregues a terceiros	10 271 955,52
Receita da gerência	55 520 067,71	Saldo de encerramento	5 151 118,74
Operações orçamentais	44 272 498,26	Operações orçamentais	3 972 422,11
Importâncias recebidas para entrega a terceiros	11 247 569,45	Importâncias a entregar a terceiros	1 178 696,63
Total	59 627 834,89	Total	59 627 834,89

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2012

3.9.2 *Juízo sobre a conta*

430. Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que:

- a) O sistema de controlo interno da Universidade de Évora apresentou-se deficiente, apresentando riscos elevados para a consistência e integridade da execução orçamental e do relato financeiro em áreas importantes como as Disponibilidades e os Fornecimentos e Serviços Externos (pontos 3.2 e 3.8);
- b) Foram evidenciadas desconformidades que afetaram de forma materialmente relevante as demonstrações financeiras da Universidade de Évora relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012 e a respetiva fiabilidade, designadamente:
 - Não reconhecimento contabilístico no ano em causa de propinas de alunos na conta de acréscimo de proveitos, em violação do princípio da especialização dos exercícios (vide pontos 3.3 e 3.6.1);
 - Subavaliação do valor da dívida de alunos, por não contabilização de um valor adicional de **307 458,75€** (vide §186)
 - Omissão da contabilização em 2012 de **28 362,14€**, relativos a cheques emitidos em 2011, mas retidos e só movimentados em 2012, referentes a empreitadas que não se encontravam realizadas e que, em parte, nem o chegaram a ser (vide Quadro 31).

- Contabilização indevida em 2012 de **65 187,85€**, relativos a cheques emitidos em 2012, mas retidos e só movimentados em 2013, referentes a empreitadas cujos trabalhos não se encontravam realizados, conduzindo à sobrevalorização das DF (vide Quadro 31).
 - Valores de Fundos de Maneio de anos anteriores não restituídos nem justificados por documentos de despesa, por parte dos respetivos responsáveis, no valor global de **51 904,56€** (§ 108).
 - Registo de dívidas de clientes no valor de **86 021,53€** (Empresa Clamitec), sem título jurídico válido (§222).
 - Montante identificado no exercício de 2012 de **1 603 837,65€** afetado por desconformidades com as normas legais aplicáveis, as quais são ou seriam qualificáveis como fonte de responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória (Mapa 6o do Anexo 7 e correspondentes pontos do relatório e anexos).
- 431.** Nesta medida, e em consequência das distorções e desconformidades referidas, **a apreciação final respeitante às demonstrações financeiras e execução orçamental da Universidade de Évora é desfavorável**, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

II – FUNDAÇÃO LUIS DE MOLINA

432. O objetivo de auditoria relativamente a esta entidade foi o de analisar as relações existentes entre a UÉvora e a FLM, no que se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos cedidos/partilhados reciprocamente.
433. Esta análise teve obviamente em consideração a RCM n.º 79-A/2012, de 25 de setembro, que recomendou a extinção da Fundação em causa.

3.10 OBJETO E ATIVIDADES DA ENTIDADE

434. A Fundação Luís de Molina é uma fundação pública de direito privado sem fins lucrativos, que se rege pela lei-quadro das Fundações e que foi instituída pela UÉvora por escritura pública, de 15 de janeiro de 1996³⁴⁷, com um fundo patrimonial inicial de 25.000,00€.
435. A Fundação tem por objeto a promoção da contribuição da Universidade para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade, designadamente³⁴⁸:
- Promover a cooperação da Universidade de Évora com pessoas singulares ou coletivas, públicas, privadas ou cooperativas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;
 - Apoiar atividades de ensino e de investigação no domínio das artes e das ciências;
 - Promover a difusão dos conhecimentos artísticos, científicos e tecnológicos;
 - Apoiar ações de formação e ainda facilitar o funcionamento de sistemas de prestação de serviços à comunidade.
436. A Fundação desenvolveu até 2014 atividades nos seguintes setores:

Quadro 33 – Atividades desenvolvidas FLM

Setores de atividade/custos	Descrição
Serviços Centrais	Coordenação do Sector da Contabilidade, de Gestão de Tesouraria e de Expediente Geral.
Transportes	Apoio na logística de transportes prestado à Universidade de Évora.
Gabinete de Imagem	Apoio às atividades na área da Comunicação e Design Gráfico, da Fundação e da UÉvora.

³⁴⁷ Publicação em DR III série, N.º 136, de 14 de junho de 1996.

³⁴⁸ Conforme os estatutos da FLM, alterados por escritura pública de 11 de outubro de 2013, publicados em DR 2.ª Série, N.º 231, de 28 de novembro de 2013.

Setores de atividade/custos	Descrição
Gabinete de apoio à promoção da propriedade industrial	Colabora com as instituições de investigação e desenvolvimento na proteção dos seus ativos intelectuais. Contribui para o reforço da inovação e da competitividade das empresas através do estímulo e proteção da diferença. Apoia as iniciativas empresariais inovadoras através dos programas disponíveis a nível nacional e dos parceiros da rede de colaboração.
Gestão de projetos I&D	Promove projetos que respondem às necessidades das populações, resultantes da iniciativa dos investigadores da Universidade de Évora e/ou de entidades locais, regionais, nacionais e internacionais.
Loja Molina	Aberta ao público no Colégio Espírito Santo da Universidade de Évora, onde são vendidos produtos de carácter cultural, informativo e de marketing, editados pela Universidade de Évora e pela FLM.
Hospital Veterinário	Prestação de serviços de medicina animal, designadamente nas valências de medicina interna, cirurgia, anatomia patológica e análises clínicas
Laboratório da Água	Prestação de serviços especializados a diversas entidades regionais, nomeadamente Câmaras Municipais e Direções Regionais, que se debatem com graves problemas na qualidade e gestão da água e se apresentam carenciadas em infraestruturas para analisar a água que gerem. Presta ainda serviços de Consultoria Ambiental.

437. Vimos já no ponto 3.4.4 deste relatório que, na área dos transportes e ao longo dos anos, a Fundação adquiria veículos automóveis para afetar ao serviço da Universidade. Recebia subsídios da UÉvora, os quais cobriam os custos dessa função. Quando esses subsídios deixaram de ser atribuídos, o défice da atividade de transportes aumentou drasticamente. Recordemos aqui o Quadro 19 (Gastos em Transporte-FLM (2010-2014)

Unidade: Euro

Ano	Subsídios		Total Subsídios	Rendimentos imputados a transportes			Total Rendimentos (1)	Gastos transportes (2)	Diferença (3) = (1) - (2)
	UÉvora	Outros		Prestação de serviços	Subsídios	Outros rendimentos			
2010	176 800,00	46 256,76	223 056,76	1 276,79	60 000,00	1 175,29	62 452,08	59 675,27	2 776,81
2011	144 000,00	22 587,74	166 587,74	488,18	40 500,00	16,40	41 004,58	64 297,18	-23 292,60
2012	70 000,00	17 572,05	87 572,05	2 440,02	37 800,00	369,32	40 609,34	49 103,31	-8 493,97
2013	0,00	58 014,20	58 014,20	-	-	-	1 496,97	41 680,83	-40 183,86
2014	0,00	14 627,88	14 627,88	-	-	-	12 366,91	58 824,28	-46 457,37

Fonte: Relatórios e Contas da FLM

438. Concluiu-se, também, nesse ponto que a aquisição e cedência de veículos à Universidade permitiu a esta contornar os constrangimentos legais à gestão do parque automóvel dos organismos públicos.

439. Ao longo do tempo, a Fundação prestou outros serviços à UÉvora, como, por exemplo, *design* e execução de publicações, edição de vídeos, elaboração de cartazes e *flyers* e aquisição/prestação de serviços externos.

440. Como se refere no Quadro 33, a atividade da Fundação integrou também a prestação de serviços através do Hospital Veterinário e do Laboratório da Água, o que se aborda no ponto seguinte.

3.11 GESTÃO DO HOSPITAL VETERINÁRIO E DO LABORATÓRIO DA ÁGUA PELA FLM: Atividades da própria Universidade

441. Nos termos do art.º 80.º dos estatutos, o Hospital Veterinário (HV) constitui uma Unidade científico-pedagógica da Universidade de Évora, cujos objetivos são os seguintes³⁴⁹:
- Servir de espaço de ensino a estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação em medicina veterinária, podendo dar apoio a escolas públicas ou privadas, nomeadamente da região do Alentejo, com currículos relacionados com a ciência veterinária;
 - Servir de campo de aperfeiçoamento para profissionais e estagiários nas áreas da sua atuação;
 - Prestar serviços à comunidade sob a forma de atendimento médico-cirúrgico;
 - Promover a investigação, o desenvolvimento e a divulgação de novos conhecimentos no domínio da medicina veterinária.
442. A gestão do HV foi transferida para a FLM, por deliberação do CG, de 30 de janeiro de 2009³⁵⁰. Em 25 de maio de 2011, foi celebrado um protocolo entre a FLM, a UÉvora e o HV que tinha por objeto “a cooperação entre a Fundação e o Hospital Veterinário (unidade científico-pedagógica) na prestação de serviços a terceiros através da candidatura ou participação em quaisquer procedimentos de formação de contratos públicos nacionais ou internacionais, e através da realização de projetos e atividades nas áreas de atuação do Hospital” (cláusula 1.ª).
443. O Laboratório da Água (LAg) desenvolve trabalhos de investigação (nomeadamente no âmbito de novas técnicas de análise para monitorização e melhoria da gestão da água do Alentejo), de ensino e de serviços.
444. De acordo com esclarecimentos prestados pela FLM, “não existe processo de passagem do Laboratório da Água para a Fundação. O processo deverá remontar ao início da própria FLMolina e por ser muito antigo não existe informação sobre esse processo.”
445. Em 24 de maio de 2011, foi celebrado um protocolo de colaboração entre a FLM, o Laboratório e a Universidade, com vista à realização de prestação de serviços a terceiros, através da candidatura ou participação em procedimentos de formação de contratos públicos nacionais ou internacionais, entre outros, e realização de projetos e atividades nas áreas de atuação do Laboratório. Neste protocolo, a UÉvora comprometia-se a afetar os recursos humanos e técnicos necessários e a prestar apoio logístico, através da cedência gratuita dos espaços e dos equipamentos do LAg da Universidade (cláusulas 1.ª a 3.ª).
446. Tudo indica que, nestes dois casos, é a Universidade que partilha os seus recursos com a Fundação e que o contributo desta se relaciona com a candidatura a contratos e fundos externos. De resto, estas atividades podem e devem ser realizadas pela Universidade, uma vez que a natureza das tarefas em causa não constitui uma coadjuvação (art.º 15.º do RJIES) e que a UÉvora possui serviços habilitados a desenvolvê-las.

³⁴⁹ Cfr. art.º 2.º do Regulamento do Hospital Veterinário aprovado pelo Reitor, em 22 de junho de 2012 - Ordem de serviço n.º 13/2012.

³⁵⁰ Ata n.º 1/2009

447. E, de facto, resulta dos relatórios e contas da FLM³⁵¹ que são os serviços da UÉvora que têm assegurado as atividades desenvolvidas pelo Hospital Veterinário e pelo Laboratório da Água³⁵².
448. No entanto, as receitas geradas pelo HV e pelo LAg encontravam-se contabilizadas nas contas da FLM, detendo esta o controlo financeiro da receita e da despesa.
449. No princípio do ano de 2013, no seguimento da recomendação da tutela, no sentido de que a FLM deveria ser extinta, a Reitoria decidiu que o HV passaria para a gestão da Universidade³⁵³. Contudo, não se verificou que esta situação tenha sido objeto de deliberação pelo Conselho de Gestão, conforme análise das atas disponibilizadas de 2012 e 2013.
450. Em sede de contraditório, a UÉvora informou sobre o HV que “a *transição dos inventários (...) para a Universidade de Évora (...) foi efetuada por referência a 31 de dezembro de 2012 com identificação dos bens a incorporar, em inventário elaborado para o efeito*” e enviou o registo contabilístico realizado em 30 de março de 2013, no valor de 30 968,35€.
451. No que concerne aos bens do Laboratório da Água, a Universidade esclareceu que “(...) *não existe registo por não ter existências relevantes (...)*” e ainda informou que alguns destes produtos se encontravam “(...) *depreciados*”.

3.12 DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO E FLUXOS FINANCEIROS ENTRE A UNIVERSIDADE E A FLM: *Resultados líquidos negativos associados à cessação da subsídio*

452. O Mapa 54 do Anexo 7 integra os balanços de 2011 e 2012 da FLM, encontrando-se um resumo do balanço de 2012 no Quadro abaixo.

Quadro 34 – Balanço 2012 – FLM

Unidade: Euro

Designação	2011	2012	Var (%)
Ativo não corrente	53 031,18	52 809,43	-0,4%
Ativo corrente	591 910,93	651 335,30	10,0%
Total do ativo	644 942,11	704 144,73	9,2%
Fundos patrimoniais	275 314,29	269 606,02	-2,1%
Passivo corrente	369 627,82	426 717,09	15,4%
Total dos fundos patrimoniais e do Passivo	644 942,11	704 144,73	9,2%

Fonte: Balanço de 2012, de acordo com o SNC

453. O ativo é composto, essencialmente, por “*Clientes*” (32%), “*Caixa e depósitos bancários*” (46%) e “*ativos fixos tangíveis*” (7%). No fundo patrimonial relevam os resultados transitados (23%) e as reservas (11%). No passivo, evidenciam-se os “*diferimentos*” (43%) e as dívidas a “*fornecedores*” e “*outras contas a pagar*”, de 9% e 4% respetivamente.
454. A demonstração de resultados de 2011 a 2014 encontra-se sintetizada no quadro seguinte, estando a de 2012 detalhada no Mapa 55 do Anexo 7.

³⁵¹ De 2013, 2014 e 2015, respetivamente.

³⁵² Que não dispõe de regulamento.

³⁵³ Cfr. Resposta ao pedido n.º 1 da FLM.

Quadro 35 – Demonstração de Resultados – FLM

Unidade: Euro

Designação	2011	2012	2013	2014
Total dos rendimentos	(A) 1 275 608,14	961 930,35	754 077,52	627 332,14
Total dos gastos	(B) -1 188 487,83	-971 519,12	-778 132,97	-816 589,28
Resultado Operacional	87 120,31	-8 628,64	26 159,54	101 714,96
Resultado Líquido (A)-(B)	87 120,31	-9 588,77	-24 055,45	-189 257,14

Fonte: Demonstração de Resultados 2011 a 2014

455. Os rendimentos da Fundação foram provenientes essencialmente de “*vendas e serviços prestados*” e de “*subsídios à exploração*”.
456. Quanto aos gastos, salientam-se os “*forneçimentos e serviços externos*” e os gastos com pessoal.
457. Em 2012, apesar do ligeiro acréscimo nos outros rendimentos e ganhos, o resultado líquido e o resultado operacional do exercício passaram a ser negativos. A este resultado não será estranha a diminuição significativa dos subsídios à exploração por parte da UÉvora, bem como a diminuição da venda e prestação de serviços. Estas tendências acentuaram-se nos anos subsequentes, com o avolumar de resultados líquidos negativos.
458. Se analisarmos os fluxos financeiros da Universidade para a FLM³⁵⁴, vemos que há uma diminuição crescente do nível de subsidiação da Fundação e também uma diminuição dos pagamentos feitos pela primeira a título de prestação de serviços.

Quadro 36 – Fluxos financeiros da Universidade para a FLM

Unidade: Euro

Descrição	2010	2011	2012	Total
Subsídios	176 800,00	144 000,00	70 000,00	390 800,00
Prestação de serviços	91 331,45	180 426,41	54 547,24	326 305,10
Total	268 131,45	324 426,41	124 547,24	717 105,10

Fonte: Questionário e Relatório e contas 2012 da FLM

459. Em 2013 e 2014, a Universidade não atribuiu subsídios à FLM, por força das leis do OE.
460. Os subsídios transferidos pela Universidade para a FLM, nos anos de 2010 a 2012, foram utilizados para fazer face aos custos decorrentes, designadamente, das atividades relativas a Serviços Gerais, a Transportes e a Promoção de Imagem. A partir de 2013, os relatórios e contas da Fundação apresentam valores deficitários naquelas áreas de atividade, coincidindo com o facto de a Universidade ter deixado de transferir subsídios para a Fundação.
461. Nos anos de 2012 a 2014³⁵⁵, verificou-se a seguinte situação relativa aos rendimentos/gastos da FLM:

³⁵⁴ Corresponde aos anos relativos ao questionário igual para todas as entidades participadas e que tinha por referência o ano de 2012 e o biénio anterior.

³⁵⁵ Dados disponíveis apenas para o período indicado.

Quadro 37 –Gastos/ Rendimentos – FLM – (2012-2014)

Unidade: Euros

Atividades	2012		Rendimentos		2013		Rendimentos		2014		Rendimentos	
	Gastos	Rendimentos	Gastos	Gastos	Rendimentos	Gastos	Gastos	Rendimentos	Gastos	Rendimentos	Gastos	
	(1)	(2)	(2) - (1)	(1)	(2)	(2) - (1)	(1)	(2)	(2) - (1)			
Serviços Gerais	27 920,07	28 079,15	159,08	54 405,34	8 976,75	-45 428,59	51 588,53	12 039,52	-39 549,01			
Transportes	49 103,31	40 609,34	-8 493,97	41 680,83	1 496,97	-40 183,86	58 824,28	12 366,91	-46 457,37			
Loja Molina	22 203,58	19 349,63	-2 853,95	75 790,31	86 682,18	10 891,87	143 330,57	146 205,43	2 874,86			
Promoção e Imagem	89 130,56	70 717,52	-18 413,04	63 992,09	22 568,93	-41 423,16	73 678,87	38 927,77	-34 751,10			
Projetos e Consultadoria	660 660,86	677 291,09	16 630,23	473 349,86	565 436,23	92 086,37	781 829,82	710 556,96	-71 272,86			
Hospital Veterinário	121 740,37	125 123,25	3 382,88	43 157,13	43 157,13	0,00	0,00	0,00	0,00			
Projetos Europeus	760,37	760,37	0,00	25 757,41	25 759,33	1,92	101,66	0,00	-101,66			
Total	971 519,12	961 930,35	-9 588,77	778 132,97	754 077,52	-24 055,45	1 109 353,73	920 096,59	-189 257,14			

Fonte: Relatórios e contas (2012-2014)

- 462.** Do quadro anterior verifica-se que os gastos aumentaram em 2014. Só os rendimentos da “Loja Molina” cobrem os gastos efetuados. Nos anos de 2012 a 2014, as rubricas “Transportes” e “Promoção e Imagem” apresentam sempre valores negativos, isto é, os gastos foram sempre superiores aos rendimentos.
- 463.** Os fluxos financeiros da FLM para a Universidade respeitam apenas a prestação de serviços, que nos anos de 2010 a 2012 totalizam 110.514,67€³⁵⁶.

3.13 APRECIÇÃO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE: *Projeto financeiramente insustentável sem atividade*

- 464.** No âmbito do censo realizado a todas a fundações, que visou a avaliação do seu custo/benefício e a respetiva viabilidade financeira (Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro), a RCM n.º 79-A/2012, de 25 de setembro, recomendou a extinção da FLM, destacando-se do ponto VI do projeto de decisão os seguintes fundamentos:

“A Fundação tem por fim/objeto “a promoção da contribuição da Universidade de Évora para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade”, fim que se revela redundante face aos do ente instituidor, a Universidade de Évora”; “Decorre, assim, que a intermediação ou a criação de interposta pessoa para a prossecução de fins coincidentes com o ente instituidor, induz a proliferação de estruturas em sentido contrário à necessidade de reduzir o denominado “Estado paralelo”.

- 465.** Através da RCM n.º 13-A/2013, de 8 de março, foi efetuada uma síntese do acompanhamento às propostas formuladas na RCM n.º 79-A/2012 (alínea a) do n.º 6 do Anexo I), referindo-se que a FLM apresenta uma situação de discordância da proposta de extinção.
- 466.** Não obstante a recomendação de extinção da Fundação, através do Despacho n.º 15858/2013, de 5 de dezembro, o Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares confirmou o estatuto de utilidade pública da FLM, FP, tendo esta passado a reger-se pelo disposto na Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho³⁵⁷.

³⁵⁶ Indicam-se a título de exemplo: gastos com telefones do HV pagos pela Universidade a suportar pela FLM e valores relativos a cedência de pessoal pela Universidade para o HV a suportar pela FLM.

³⁵⁷ Por escritura pública, de 11 de outubro de 2013, foi alterada a denominação da FLM, acrescentando-se o acrónimo FP. Posteriormente e em cumprimento das prescrições legais, a FLM procedeu, em 28 de novembro de 2013, à publicação em DR (Aviso n.º 14706, DR, 2.ª Série, de 28 de novembro) da alteração dos Estatutos da FLM, que ocorreram por escritura pública celebrada em 11 de outubro de 2013.

467. De acordo com informação prestada pela UÉvora³⁵⁸ “(...) por decisão do Conselho Geral da Fundação Luís de Molina, a mesma cessou a sua atividade com efeitos a 31-12-2015”.
468. Com efeito, tendo em conta a atividade que a Fundação prosseguia, bem como a sua incapacidade de gerar rendimentos suficientes que garantissem a sua autossustentabilidade (vide Quadro 37 – gastos/rendimentos (2012/2014) cujo diferencial, em 2014, é negativo (189 257,14€)) e a que acresce a ausência de património próprio, considerou-se que a utilidade da sua manutenção se encontrava prejudicada.
469. Assim, e atendendo a que atualmente são os serviços da UÉvora que desempenham as tarefas anteriormente realizadas pela FLM (cfr. **Quadro 33** - Atividades FLM) e que os trabalhadores da FLM “(...) integram o mapa de pessoal da Universidade em regime de mobilidade, tendo em alguns casos, sido já consolidada essa mobilidade”³⁵⁹, não se identificaram razões justificativas para a continuidade da mesma.
470. Salienta-se, ainda, que no Anexo às DF de 2015 da FLM se refere que “Neste exercício a Fundação, desenvolveu e registou as suas transações tendo em vista a suspensão da atividade, factos que vieram a ser consubstanciados e suportados em ata do Conselho Diretivo de 18 de janeiro de 2016.”
471. E que: “Decorrente do processo de suspensão da atividade da Fundação, em 31.12.2015 deixou de ter qualquer trabalhador”.
472. No entanto, atendendo a que na certificação das DF de 2016³⁶⁰, se apresenta como “Incerteza material relacionada com a continuidade”, que “Conforme referido no relatório de atividades, a Fundação (...), encontra-se com a sua atividade suspensa desde janeiro de 2016, estando a continuidade das operações condicionada pelas deliberações que vierem a ser tomadas sobre a eventual retoma das suas atividades”, deverá a UÉvora promover o processo de extinção da FLM e de liquidação do seu património, bem como a remessa dos documentos de prestação de contas reportados à data da sua liquidação e o relatório da comissão liquidatária.
473. No âmbito do contraditório, a UÉvora informou que “(...) o Conselho Geral deliberou cessar a atividade da Instituição, para efeitos fiscais, em 31 de dezembro de 2015”. Sobre as outras situações esclareceu que: “Decorre na presente data procedimento de auscultação das entidades representadas no Conselho Geral para aferir da disponibilidade para realização de uma reunião extraordinária para apresentação de proposta de extinção da Fundação.”. “(...) em caso de extinção o seu património reverte para a Universidade (...)”
474. Como ainda não ocorreu a extinção da FLM, a UÉvora não apresentará “(...) por ora, (...) o estado dos saldos das contas bancárias, inventário final e o modo da sua transição para a Universidade.”
475. Conclui-se, assim, que a Fundação Luís de Molina se transformou num projeto financeiramente insustentável que, na situação atual, não tem atividade. No entanto, a Universidade ainda não decidiu se irá extinguir a FLM ou se apenas mantém a sua atividade suspensa.
476. A Universidade deverá informar o TdC dos desenvolvimentos entretanto encetados.

³⁵⁸ Pedido adicional n.º XI.

³⁵⁹ Resposta aos pontos 4, 5 e 6 do pedido adicional n.º XI.

³⁶⁰ Sociedade de revisores oficiais de contas – Ascensão, Cruz, Costa & Associados – S.R.O.C., Lda.

III – ZEA – SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA.

477. O objetivo de auditoria relativamente a esta entidade foi o de analisar as relações existentes entre a UÉvora e a ZEA (Zona Experimental Agrícola), no que se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos cedidos/partilhados reciprocamente e verificar se os objetivos para que a ZEA foi criada foram alcançados.

3.14 CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

478. A ZEA – Sociedade Agrícola Unipessoal, Lda., é uma sociedade comercial por quotas, constituída pela Universidade de Évora, como sócia única, por escritura pública, em 6 abril de 2009, na sequência de deliberação do seu conselho de gestão, de 7 de novembro de 2008, com o capital social inicial de 5.000,00€, integralmente realizado pela Universidade.

479. A sociedade tem por objeto a produção, a exploração e a gestão agrícola das herdades da Universidade, situadas no Concelho de Évora (Herdade da Mitra) e no Concelho de Beja (Herdades de Almocreva e do Outeiro) que poderá, também, desenvolver o seu aproveitamento turístico, nomeadamente, de turismo rural.

480. Tem, ainda, por objeto “*disponibilizar meios e condições que permitam apoiar o ensino e a investigação na Universidade, potenciando-se os meios existentes e a adquirir, para que a Universidade possa ser referência de qualidade no meio académico e empresarial no sector agrário europeu, e atrair alunos e investigadores de qualidade*”.

3.15 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS 2012 A 2015: *Especificidade do apoio à universidade*

481. As atividades da ZEA, tiveram o seu início em 7 de maio de 2009. Em 25 de maio seguinte foi celebrado, entre a UÉvora e a ZEA, um acordo de cedência para a gestão e exploração das herdades, que melhor se analisará no ponto 3.19. Em janeiro de 2010, o efetivo bovino foi administrativamente transferido da UÉvora para a ZEA³⁶¹. Da documentação disponibilizada não foi possível identificar quaisquer outros bens cedidos que integrassem os três polos a seguir referidos.

Pólo da Mitra

482. Neste polo, a ZEA tem desenvolvido a exploração agrícola, pecuária e florestal, para funcionar como uma sala de aula e laboratório para os alunos dos diferentes cursos que frequentam a UÉvora.

483. Na herdade cultiva-se a vinha, pomares, hortas e olival tradicional, com a colaboração dos alunos do curso de agronomia, e produz-se forrageira, que serve de base de alimentação aos diferentes efetivos pecuários. É produzido vinho tinto e branco, que tem vindo a ser comercializado, maioritariamente pela Loja Molina, e cujos

³⁶¹ Conforme ofício do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas-IFAP, de 12 de janeiro de 2010, em que informa a Universidade que o processo de transferência administrativa para a ZEA do efetivo bovino detentor das marcas de exploração WG45C (182 animais de exploração) e VX85A (114 animais de exploração) já se encontra concluído.

rótulos das garrafas apresentam o logotipo da UÉvora. A ZEA explora uma área florestal que totaliza 56 hectares, sendo composta por montado de sobro e azinho e por eucaliptos dispersos e comporta vários campos de ensaios. Dispõe de um efetivo animal diversificado e numeroso, para a realização de aulas práticas e investigação. O efetivo animal e as áreas de apoio à pecuária nos anos de 2012 e 2015, são as que se apresentam:

Quadro 38 – Efetivo animal – Pólo da Mitra (2012 e 2015)

Animais	2012					2015				
	Ovinos	Bovinos Carne	Bovinos Leite	Suínos	Equinos	Ovinos	Bovinos Carne	Bovinos Leite	Suínos	Equinos
Fêmeas reprodutivas	47	71	39	25	10	60	76	35	38	10
Machos reprodutores	2	2	2	4	4	2	2	0	7	7
Fêmeas Jovens	5	15	0	0	7	7	22	2	87	0
Machos jovens	0	24	0	0	7	8	26	1	87	0
Total	54	112	41	29	28	77	126	38	219	17
Total de efetivos	264					477				

Fonte: Relatórios e contas da ZEA (2012 e 2015)

Quadro 39 – Área semeada vertente pecuária – Pólo da Mitra (2012 e 2015)

Cultura	2012	2015
	Área semeada (ha)	Área semeada (ha)
Prado Semeado	38,72	0,0
Aveia forrageira	16,65	12,5
Azevém	12,05	12,7
Total	67,42	25,2

Fonte: Relatórios e contas da ZEA (2012 e 2015)

484. Durante o ano de 2012, a ZEA apoiou unidades curriculares e de projetos, dos quais se destacam:

- Proteção do solo em olivais e vinhas mediterrânicas;
- Desenvolvimento de um controlador de rega autónomo e automático;
- Colaboração no âmbito do contrato de prestação de serviços para a realização de trabalho de investigação, às condições de solo e clima verificadas na horta da herdade experimental da Mitra
- Ensaios de subnutrição de ovelhas em ambiente controlado
- Apoio nos trabalhos conducentes aos graus de mestre e de doutor.

485. Em 2015, para além das atividades desenvolvidas no âmbito do ensino e investigação, existiam no polo da Mitra estufas para a produção de “microleafs” e a obtenção de plantas de stevia (contratos de comodato). Existem ainda estufas do ICAAM que têm permitido sustentar a produção de algumas plantas obtidas por micropropagação (por ex. nogueiras).

486. Naquele ano, a ZEA ainda apresentou várias candidaturas a projetos de investigação na área das Ciências Agrárias, destacando-se a candidatura no âmbito do Alentejo 2020, ao programa “Sistema de incentivos, qualificação de PME – contratação de recursos humanos altamente qualificados”, para a contratação de dois médicos veterinários e estabelecimento de parceria com o Hospital Veterinário.

Pólo de Almocreva

487. Neste polo a exploração é essencialmente agrícola e desenvolve-se nas herdades das Rascas e na da Almocreva. A ZEA explorava o olival tradicional de sequeiro com aproximadamente 60 hectares, destinado à produção da azeitona para azeite, a aveia forrageira, cereais para grão, cevada e girassol³⁶². Estes produtos eram escoados com base em contratos celebrados anualmente, sendo uma parte para consumo dos animais que compunham o efetivo pecuário nas herdades do Outeiro e da Mitra.
488. A exploração da Herdade de Almocreva pela ZEA cessou a partir de 2016, em virtude da Universidade ter celebrado uma parceria com o consórcio Terras D'Almocreva, para a utilização de 323,78 hectares, incluindo uma área irrigável do empreendimento do Alqueva³⁶³.
489. Sobre esta matéria a ZEA, indica no Relatório e contas de 2015 que *“(...) nos próximos anos a gestão da ZEA deve procurar alternativas para conseguir substituir as receitas das atividades realizadas na Herdade de Almocreva”*.

Pólo do Outeiro

490. Este pólo compreende atividades na vertente agrícola, pecuária e florestal. A produção agrícola é desenvolvida para a produção forrageira destinada ao autoconsumo. É, essencialmente, uma zona de aproveitamento pastoril, apoiada pela produção vegetal de consistência herbácea para utilizar no maneo alimentar do efetivo pecuário.
491. Nos anos de 2012 e 2015, a vertente pecuária era composta pelos seguintes efetivos:

Quadro 40 – Efetivo animal – ZEA (2012 e 2015)

Animais	2012	2015
	Bovinos	Bovinos
Fêmeas reprodutivas	163	158
Machos reprodutoras	4	3
Fêmeas jovens	22	27
Machos jovens	21	29
Total	210	217

Fonte: Relatórios e contas da ZEA (2012 e 2015)

3.16 AUMENTOS DE CAPITAL: *Falta de submissão a controlo prévio do TC*

492. A 31 de dezembro de 2014, o capital social da ZEA, integralmente subscrito pela UÉvora, ascendia a 400 000,00€, conforme se indica:

³⁶² As produções de cereais foram comercializadas através da Agrocamprest, que é um agrupamento de produtores da qual a ZEA é associada, o que permite que o cereal comercializado tenha um pagamento complementar.

³⁶³ Relatório e contas da ZEA de 2015 e 2016.

Quadro 41 – Capital - ZEA

Unidade: Euro

Designação	Ano	Participação/ UÉvora	Valor	Escrituras (Data)	Atas do CG da UÉvora
Capital inicial	2009	100%	5 000,00	6 de abril de 2009	7 de novembro de 2008
Aumento de capital	2012	100%	50 000,00	7 de dezembro de 2012	21 de novembro de 2012
Aumento de capital	2014	100%	345 000,00	22 de dezembro de 2014	17 de abril de 2014 a)
Total			400 000,00		

a) Informação da UÉvora enviada no âmbito do contraditório

493. Em 2014, a UÉvora procedeu a um aumento de capital na ZEA, no valor de 345 000,00€, o qual fez ascender o valor global do capital constante do contrato de sociedade a 400 000,00€.
494. Esse aumento de capital social estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. De facto, nos termos do disposto nos art. 46.º, n.º 1, als. b) e e), no n.º 3 do mesmo artigo e no art. 48.º da LOPTC, conjugado com o art.º 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro³⁶⁴, os atos ou contratos de aquisição patrimonial que, nessa data, formalizassem modificações objetivas a contratos não visados, implicando (em conjunto com o valor do contrato inicial e as anteriores modificações) o agravamento dos respetivos encargos financeiros para valor superior a 350 000,00€, estavam sujeitos a esse controlo prévio. Assim acontecia no caso, por estarem em causa alterações da cláusula do contrato de sociedade relativa ao capital social.
495. A não submissão, pela UÉvora, do contrato de aumento do capital social celebrado em 2014 a visto do TdC, é suscetível de configurar um ilícito financeiro, por violação dos preceitos legais referidos no parágrafo anterior, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.
496. Em sede de contraditório, os responsáveis discordam que o contrato necessitasse desse controlo prévio, atento o diferimento da realização do capital e o objetivo contratual. No Anexo 1 comentam-se essas alegações e as razões por que não colhem.
497. É responsável pela não remessa do contrato a visto do TdC a Reitora da Universidade, com o n.º mec. 195, por, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC, lhe competir o envio dos processos para fiscalização prévia, sendo os membros do CG responsáveis pela execução financeira do contrato sem a precedência desse visto (vide Anexo 1).

3.17 TRANSFERÊNCIAS DE VERBAS PELA UÉVORA PARA A ZEA: *Falta de clareza e não reconhecimento contabilístico*

498. Constataram-se em auditoria várias situações de pagamentos realizados entre a Universidade à ZEA, sem ou com confuso suporte documental e até com falta da devida relevação contabilística, justificados como acerto de contas entre as duas entidades. Vejamos primeiro os pagamentos da UÉvora à ZEA.

³⁶⁴ LOE de 2014.

499. Na sequência de uma dúvida sobre um aumento de capital que não se realizou, foram juntas pela ZEA³⁶⁵ cópia de cheques da Universidade emitidos em nome da ZEA em 2009, nos valores de 46.690,65€ e de 7.684,90€ (no total de 54 375,55€). Nem a Universidade nem a empresa indicaram qual o fim a que se destinou aquele montante. Por outro lado, da análise da documentação que integra a conta de gerência da Universidade de 2009, resultou que este montante também não foi evidenciado nas DF.
500. Reportada a situação no relato como eventual fonte de responsabilidade financeira reintegratória, a Universidade veio, em sede de contraditório, informar que “*No fim de 2009, o valor de 54 375,55 € foi utilizado para compensar a dívida do cliente Universidade de Évora, que efetuou várias aquisições ao fornecedor ZEA - Sociedade Agrícola Unipessoal, Lda.*”. De acordo com a documentação enviada^{366/367}, aquela dívida terá resultado de produtos originários da ZEA faturados à UÉvora em 2009 e cujos valores não foram entregues à ZEA. Os últimos gerentes da ZEA³⁶⁸ referiram a este respeito que “*O valor adiantado pela sócia Universidade de Évora foi utilizado para pagamento de recursos e fatores de produção usados em 2009 no apoio aos ensinamentos das Ciências Agrárias da Universidade de Évora.*”.
501. No ano de 2011, e de acordo com a documentação disponibilizada, a UÉvora transferiu para a ZEA o valor global de 132 500,00€:

Quadro 42 – Transferências da UÉvora para a ZEA – 2011

502. Unidade: Euro

Descrição	Notas de pagamento		Montante	Obs.
	Data	N.º		
1.ª Tranche	19/05/2011	2687/2011	30 000,00	Adiantamento, autorizado pelo CG em reunião de 04 de maio de 2011 (ata n.º 11/2011)
2.ª Tranche	04/07/2011	3927/2011	30 000,00	Adiantamento, autorizado pelo CG em reunião de 04 de maio de 2011 (ata n.º 11/2011)
3.ª Tranche	12/09/2011	5690/2011	30 000,00	Adiantamento, autorizado pelo CG em reunião de 04 de maio de 2011 (ata n.º 11/2011)
Sub-total			90 000,00	
1.º Trimestre-subsídio	25/03/2011	1278/2011	11 250,00	Subsídio, autorizado pelo CG em reunião de 13 de janeiro de 2011 (ata n.º 1/2011)
2.º Trimestre-subsídio	30/06/2011	3874/2011	11 250,00	Subsídio, autorizado pelo CG em reunião de 13 de janeiro de 2011 (ata n.º 1/2011)
3.ª Transferência	10/11/2011	7601/2011	20 000,00	Subsídio, autorizado pelo CG em reunião de 13 de janeiro de 2011 (ata n.º 1/2011)
Sub-total			42 500,00	
Total			132 500,00	

503. Os “adiantamentos”, no valor total de 90 000€, foram solicitados pela ZEA à UÉvora por: “*Os apoios à produção concedidos pelo Ministério da Agricultura só começam a ser disponibilizados (...) a partir do mês de outubro. Assim durante os meses de fevereiro, março, abril, maio e junho é necessário fazer investimentos sendo as receitas diminutas.*”. Estes “(...) investimentos (...) têm de ser feitos para tornar as atividades que se praticam nas três herdades sob administração da ZEA (...) rentáveis (...)”.

³⁶⁵ Pedido n.º 1 - ZEA.

³⁶⁶ Documentação enviada com o contraditório e a posteriormente solicitada através de mensagem eletrónica de 23 de abril de 2018.

³⁶⁷ Nota de adiantamento n.º 7, no valor de 46 690,95€, e n.º 10, no valor de 7 684,90€, com registo de 03 de junho e de 25 de junho de 2009, respetivamente.

³⁶⁸ Docentes com os n.ºs mec.s 2447 e 4456

504. O subsídio a atribuir pelo Ministério da Agricultura - IFAP³⁶⁹, que se invoca apenas ocorreria em outubro de 2011, veio a efetivar-se, no montante de 161 123,10€, conforme consta da nota 18 (subsídios à exploração) da DF de 2011.
505. De acordo com o disposto nos arts. 243.º e 244.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), o “adiantamento” concedido consubstancia a atribuição de um suprimento, uma vez que visou financiar a atividade da empresa. Trata-se do denominado contrato de mútuo suprimento, ou seja, um “contrato consensual”³⁷⁰ que nos termos do disposto no n.º 6 do art.º 243 do CSC, não depende de forma especial.
506. Um dos elementos fundamentais do contrato de suprimento consiste na obrigação de a sociedade restituir o dinheiro emprestado. Assim, impedia sobre a ZEA a obrigação de proceder ao seu reembolso à Universidade, tanto mais que recebeu o subsídio do IFAP. No entanto, do mapa 8.3.4. “Transferências e subsídios” de 2011 consta o montante total referido no Quadro 42, não tendo a ZEA procedido ao reembolso do aludido “adiantamento”³⁷¹.
507. A própria UÉvora terá convertido esse valor em subsídio, conforme publicação no DR³⁷² em 2013, onde consta o valor global de 132 500,00€ como montante dos subsídios atribuídos em 2011. Contudo, não podia a UÉvora, enquanto ente público, renunciar a créditos que resultaram de um empréstimo realizado com fundos públicos a uma sociedade, atendendo à ausência de previsão ou de habilitação legal³⁷³.
508. Por outro lado, os ex-Administrador e ex-Vice-Reitor da Universidade de Évora, enquanto gerentes da ZEA, não podiam deliberar a atribuição do “adiantamento” ou a sua conversão em “subsídio”, por se encontrarem numa situação de impedimento, atento o disposto na alínea a) do art.º 44.º do CPA³⁷⁴.
509. Os responsáveis da UÉvora, ao não interpelaram a ZEA para o pagamento do montante em dívida (90 000,00€), renunciaram a um crédito decorrente de suprimentos realizados, o que era ilegal devido à ausência de norma legal permissiva, em violação, quer do princípio da legalidade previsto no art.º 3.º do CPA, quer da al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO e da al. a) do n.º 1 e o n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho.
510. A situação relatada é suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. Os responsáveis pela conduta omissiva, são os membros do CG identificados nos Anexos 1 e 3.
511. Em contraditório, os responsáveis consideraram que as verbas em causa eram necessárias para a gestão da ZEA e que poderiam ser convertidas em aumentos de capital ou prestações acessórias. Para além dos obstáculos resultantes da aplicação do princípio da legalidade, as verbas em causa tinham sido atribuídas como

³⁶⁹ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

³⁷⁰ Alexandre Mota Pinto, *Do contrato de suprimento*, pág. 372. De acordo com este autor, “No silêncio das partes, a existência de um contrato de suprimento será indiciada, e logo presumida (...) se as partes não estipularam qualquer prazo e o reembolso não foi exigido durante um ano”.

³⁷¹ Note-se que no ponto n.º 6 do questionário, a ZEA não considerou em 2011 a existência de fluxos financeiros da UÉvora para a ZEA.

³⁷² Aviso n.º 5063/2013, de 15 de abril.

³⁷³ Como se pode ler no parecer da Procuradoria-Geral da República P000022001, (...) a lei não é apenas um limite à atuação da Administração: é também o fundamento da ação administrativa. Quer isto dizer que hoje em dia não há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça.

³⁷⁴ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro.

adiantamentos/suprimentos e não como subsídios e não foi junta qualquer deliberação para as transformar noutra tipo de prestação.

3.18 PESSOAL DA UÉVORA CEDIDO À ZEA: *Falta de clareza e de contrapartida financeira*

512. Verificaram-se também situações de confusos acertos de contas entre as duas entidades, por pagamentos que a ZEA deveria fazer à Universidade. Esse pagamento deveria ocorrer pela utilização pela ZEA de recursos humanos da UÉvora.
513. Em 2012 foi identificada a cedência à ZEA de 9 trabalhadores³⁷⁵, tal como discriminados no quadro seguinte.

Quadro 43 – Cedência de pessoal da UÉvora à ZEA

Trabalhador (n.º mecanográfico)	Trabalho desenvolvido	Observações
635	Tratador de gado; Tratorista	Centro de estudos e Experimentação da Mitra (CEEM)
1184	Tratador de gado	Centro de estudos e Experimentação da Mitra (CEEM)
04H	Empregada de limpeza	Herdade de Almocreva
2552	Tratorista	Centro de estudos e Experimentação da Mitra (CEEM)
1368	Empregada de limpeza	Centro de estudos e Experimentação da Mitra (CEEM)
06H	Encarregado de Exploração	Herdade de Almocreva
08H	Mecânico 1.ª	Herdade de Almocreva
02H	Tratorista	Herdade do Outeiro
03H	Vaqueiro	Herdade do Outeiro

Fonte: Questionário das participadas – ZEA

514. A Universidade informou que estes trabalhadores: “ (...) inserem-se no mapa de pessoal da Universidade de Évora (...) estão sujeitos ao poder de direção e disciplinar da Universidade de Évora, exercidos pelos seus docentes, chefias intermédias e superiores. As suas funções são essenciais ao normal funcionamento das unidades curriculares de cursos que decorrem no Pólo da Mitra e nas Herdades, tal como ao prosseguimento das atividades de investigação e de apoio ao exercício da atividade de extensão rural, que a UÉ pratica. Quando o trabalho que prestam é aproveitado pela ZEA, ocorre o ressarcimento do respetivo valor através de pagamento à Universidade de Évora.”
515. Os documentos e DF não evidenciam esse pagamento.
516. No âmbito das verificações efetuadas, designadamente aos registos contabilísticos da UÉvora, observou-se que, nos anos de 2010 e 2011, foram emitidas notas de débito relativamente aos custos com os trabalhadores da Universidade ao serviço da ZEA, nos termos do quadro seguinte:

³⁷⁵ Questionário realizado às entidades em que a Universidade detém participação.

Quadro 44 – Notas de Débito da UÉvora para a ZEA (2010-2011)

Unidade: Euro

Nota de débito n.º	Data	Descrição	Valor	OBS
13/UE10	09/11/2010	Relativamente aos custos com pessoal suportados pela Universidade em 2009	114 739,98	Considerados 14 trabalhadores da Universidade no período de maio a dezembro de 2009
80/UE11	30/12/2011	Relativamente aos custos com pessoal cedidos à ZEA	203 664,42	Considerados 17 trabalhadores da Universidade relativamente ao ano de 2010
Total			318 404,40	

Fonte: Extratos da conta corrente da Universidade relativo ao cliente ZEA

517. No entanto, em 2012, este valor global de 318 404,40€ (relativo à utilização de trabalhadores em 2009 e 2010) ainda não tinha sido pago à Universidade.
518. Por outro lado, não foram encontradas quaisquer faturas ou pagamentos relativamente a custos com pessoal cedido nos anos subsequentes (2011 e seguintes, incluindo 2012). O Mapa 56 do Anexo 7 evidencia as divergências constantes dos vários documentos disponibilizados, no que concerne ao número de trabalhadores cedidos.
519. Da análise do relatório e contas da ZEA confirmou-se que, em 2012, subsistia por pagar à Universidade em 2012 o montante de 317 018,75€ tendo a ZEA informado que³⁷⁶: *“A Universidade de Évora debitou custos com pessoal à ZEA relativos aos anos de 2009 e 2010. Contudo, face à natureza das atividades da ZEA e do apoio que aquela entidade dá à Universidade de Évora no âmbito dos ensinamentos ligados às ciências agrárias e veterinária, assim como à investigação nessas áreas desenvolvida nas herdades que a mesma explora, verificou-se que a relação entre as duas instituições não estava a ser tratada de forma equitativa e recíproca, uma vez que nenhum custo a ZEA debitou à Universidade pelo apoio dado. Por essa razão, o valor em causa encontra-se ainda em aberto nas contas da ZEA, estando a ser analisadas as várias possibilidades de escrituração dos valores envolvidos, por forma a especializarem-se custos e proveitos a fim de que fiquem refletidos nas contas das duas entidades esses valores. Por esta mesma razão, não foram ainda efetuados quaisquer registos relativos a 2011 e 2012.”*
520. A Universidade³⁷⁷, por seu turno, esclareceu que, em 2014, a ZEA depositou na conta bancária da UÉvora³⁷⁸ o montante de 320 709,86€, *“(…) relativo a todos os montantes que se encontravam em aberto à data do pagamento e no qual se incluem (…) as respetivas notas de débito”*.
521. No dia anterior a esse depósito, em 22 de dezembro de 2014, tinha ocorrido o aumento de capital da ZEA, realizado pela UÉvora no valor de 345 000,00€. Elementos no processo referem que neste valor se incluiu 320 709,86€ relativos aos custos de pessoal suportados pela Universidade, 3 583,07 relativo a um adiantamento e ainda 142,28 de outros gastos.

³⁷⁶ Resposta ao pedido n.º 1 da ZEA, obtida em 30 de junho de 2014.

³⁷⁷ Resposta ao pedido adicional n.º IX –ZEA, obtida em 29 de março de 2016.

³⁷⁸ Talão de depósito no valor de 320 709,86€ efetuado na conta bancária do Millennium BCP da Universidade, em 23 de dezembro de 2014

522. Desta forma afigura-se que não houve um real pagamento pela ZEA dos custos com os trabalhadores da UÉvora, sendo certo que os custos dos anos seguintes nunca foram faturados nem pagos.
523. Em 2014³⁷⁹ foi celebrado um protocolo de colaboração entre estas duas entidades, no sentido de formalizar a cooperação no âmbito da cedência de funcionários para “(...) o funcionamento da Herdade Almocreva e a Herdade do Outeiro” (cfr. Cláusula 1.ª). Para atingir os fins deste protocolo, a Universidade compromete-se³⁸⁰ a “Disponibilizar seis funcionários de diversas categorias, para a execução das tarefas nas Herdades (...) distribuídos de acordo com a lista em anexo (Anexo I)” e a “Emitir mensalmente uma fatura à ZEA, referente aos vencimentos e encargos sociais”. A ZEA compromete-se³⁸¹ a efetuar “Pagamentos à UÉ, respeitante aos vencimentos e encargos sociais dos respetivos funcionários, mediante a emissão de uma fatura mensal emitida pela UÉ”.
524. No âmbito do contraditório, a Universidade confirma que “(...) são trabalhadores contratualmente vinculados à Universidade de Évora e executam trabalhos de apoio ao ensino e à investigação que decorrem em propriedades sob gestão da ZEA.” E justifica que “(...) sem a prestação destes trabalhadores não seria possível assegurar as atividades das unidades curriculares dos cursos de agronomia, veterinária, zootecnia, engenharia agrícola, desporto (equestre) e biologia.” e que “(...) é dirigido por docentes da Universidade de Évora (...)” com o resultado de “uma efetiva subordinação jurídica caracterizadora de um contrato de trabalho”. Informa também que “(...) para regular as relações entre estas entidades, foi assinado em 2017 um contrato programa³⁸² que prevê contrapartidas recíprocas, incluindo os pagamentos dos custos laborais pela ZEA”.
525. A posição da Universidade não esclarece a situação observada, porquanto, a ocorrer o contexto referido, não se justificaria de todo que os protocolos celebrados previssem o pagamento dos custos laborais, de que, aliás, não se encontrou registo.

3.19 CONTRATOS DE CEDÊNCIA: Não observância do princípio da onerosidade

526. Na sequência da deliberação do CG, tomada em 25 de maio de 2009, foi celebrado entre a Universidade e a ZEA, na mesma data, um “contrato de cedência” tendo por objeto “(...) a gestão e exploração das parcelas incluídas no Sistema de Identificação Parcelar (SIP) de 2009³⁸³ e que pertencem aos prédios (...)” que se identificam (cláusula 2.ª):

³⁷⁹ Assinado, em 9 de janeiro de 2014, pela ZEA, pelos sócios gerentes (ex-Vice-Reitor com o n.º mec. 2970 e dirigente com o n.º mec. 4444), e pela Universidade, pelo Reitor com o n.º mec. 890.

³⁸⁰ Vide cláusula 2.ª

³⁸¹ Idem

³⁸² Celebrado entre Universidade e a ZEA, em 27 de janeiro de 2017, que, nos termos da respetiva cl. 1.ª, tem por objeto, “regular o serviço público prestado nas herdades experimentais, que são unidades científico-pedagógicas da Universidade de Évora”, nele se inserindo “(...) as atividades de apoio ao ensino superior, à investigação científica e prestação de serviços à comunidade, que pressuponham a exploração agrícola das herdades experimentais”. Na respetiva cl. 3.ª foram definidos os apoios a conceder pela Universidade. O referido contrato é tendencialmente infinito, porquanto, nos termos da sua cl. 11.ª, “(...) vigorará até à total execução do projeto/atividade referido na Cláusula 1.ª e cumprimento pelas partes das obrigações nele impostas, podendo ser revisto anualmente, através de adenda ao mesmo.”. Ora, tratando a cl. 1.ª do objeto e coincidindo este com o que se encontra definido quer do ponto de vista estatutário da Universidade, quer no objeto e nos sucessivos planos de atividades da sociedade, enquanto ambas as entidades subsistirem, o contrato perdurará.

³⁸³ De acordo com os formulários do IFAP-Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

Quadro 45 – Identificação das Unidades de Produção – 2009

Descrição	Concelho	Área (ha)	N.º de Parcelas	Data da última atualização
Herdade do Outeiro	Ferreira do Alentejo	448.40	56	09-11-2009
Herdade da Mitra	Évora	292.95	24	09-11-2009
Herdade de Almocreva	Beja	455.62	39	09-11-2009

Fonte: SIP – 2009

527. De acordo com a cláusula 3.^a desse contrato, a Universidade de Évora cede o seu património móvel e imóvel, que constitui o Centro de Estudos e Experimentação da Mitra (CEEM), bem como todos os bens e serviços propriedade da Universidade não integrados em projetos financiados por fundos comunitários “*de um modo faseado de acordo com os compromissos anteriormente acordados com as entidades nacionais e comunitárias.*”³⁸⁴
528. A cedência do património imóvel foi efetuada a título gratuito por um período de 10 anos (cláusula 4.^a)³⁸⁵.
529. O contrato celebrado consubstancia um comodato (art.º 1129.º do Código Civil), uma vez que a Universidade se limitou a ceder gratuitamente à ZEA (ainda que alegadamente para gestão e exploração) um conjunto de parcelas das Herdades do Outeiro, Mitra e Almocreva. De facto, nele não foram estabelecidas nem as obrigações a que a ZEA estava sujeita, nem as contrapartidas a atribuir à Universidade, nem o referido faseamento das cedências de bens móveis e imóveis cedidos. Ou seja, não estão contratualizados os direitos e obrigações das partes.
530. Contudo, nos termos do disposto no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, bem como no n.º 2 do art.º 3.º da Lei n.º 64-A/2008³⁸⁶, de 31 de dezembro, e do n.º 2 do art.º 5.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro³⁸⁷, aplicáveis à data dos factos, a oneração de património imobiliário está sujeita a contrapartida, ou seja, ao princípio da onerosidade, tendo como referência o valor apurado em avaliação promovida pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), remetendo-se quanto a este aspeto para as considerações efetuadas nos pontos 3.4.1 e 3.4.2.
531. Acresce que, nos termos do disposto no n.º 7 do art.º 109.º do RJIES, a oneração de património carece de autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela.
532. Em sede de contraditório³⁸⁸, a Universidade considera que “*o contrato de cedência e respetivos aditamentos não consubstancia um contrato não oneroso para a ZEA*” e que “*nem a cedência é gratuita.*”
533. Contudo, os responsáveis não concretizam as contrapartidas efetivamente recebidas. Algumas das imposições feitas à ZEA relacionavam-se com o mero cumprimento das regras nacionais e comunitárias acerca do cultivo da terra e, em termos de benfeitorias, o que se observou foi exatamente a situação contrária – sucessivos

³⁸⁴ A última parte foi aditada em 19 de novembro de 2009.

³⁸⁵ Com início a 6 de abril de 2009, alterado para 15 de outubro de 2009, através do 1.º aditamento (celebrado em 19 de novembro de 2009), e relativamente às parcelas da Herdade da Almocreva por segundo aditamento (celebrado em 13 de março de 2013), com início em 1 de janeiro de 2013.

³⁸⁶ Aprova o OE de 2009.

³⁸⁷ Aprova o OE de 2013.

³⁸⁸ Vide págs. 161, ss., da pronúncia.

investimentos da Universidade em meios e equipamentos na zona de intervenção da empresa, afetação de pessoal e cobertura dos passivos desta, nomeadamente, através de sucessivos aumentos de capital.

534. Por fim, no que toca à aplicação do n.º 7 do art.º 109.º do RJIES à situação vertente, não se acompanha a posição da Universidade quando refere que “(...) o contrato de comodato não constitui ónus sobre o património imobiliário, sujeito a prévia autorização governamental, ao contrário do que sucede com outros contratos passíveis de constituir direitos reais, como o de superfície, usufruto, hipoteca (cf. a contrario n.º 7 do artigo 109.º do RJIES), remetendo-se para o que ficou dito no ponto 3.4.1 do presente relatório, com as devidas adaptações.

3.20 DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO DE 2011-2015: *Dependência de subsidiação e dificuldades de tesouraria*

535. Os documentos de prestação de contas relativos ao ano económico de 2012 (de 1 de janeiro a 31 de dezembro) foram apreciados e aprovados pelo conselho de gerência da sociedade ZEA, em 12 de março de 2013, e pelo conselho de gestão da UÉvora, em 13 de março de 2013, na qualidade de sócia única, integrando a ZEA o perímetro de consolidação de contas do grupo Universidade de Évora. O mesmo sucedeu com as contas relativas aos anos económicos de 2013 a 2015.
536. O balanço da ZEA entre 2011 e 2015 está sintetizado no quadro seguinte, podendo consultar-se o detalhe no Mapa 57 do Anexo 7.

Quadro 46 – Balanço-ZEA (2011-2015)

Unidade: Euro

Designação	2011	2012	2013	2014	2015	Var (2011/2015)
Ativo não corrente	261 770,49	275 924,98	306 397,43	322 278,73	339 172,12	29,6%
Ativo corrente	237 248,70	353 022,63	267 916,03	325 185,51	276 193,08	16,4%
Ativo	499 019,19	628 947,61	574 313,46	647 464,24	615 365,20	23,3%
Capital próprio	16 418,59	68 688,86	34 282,60	381 129,05	405 554,95	2370,1%
Passivo não corrente	9 531,00	12 678,50	8 751,00	15 699,74	38 069,69	299,4%
Passivo corrente	473 069,60	547 580,16	531 279,86	250 635,45	171 740,56	-63,7%
Passivo	482 600,60	560 258,66	540 030,86	266 335,19	209 810,25	-56,5%
Total do capital próprio e do passivo	499 019,19	628 947,52	574 313,46	647 464,24	615 365,20	23,3%

Fonte: Balanço de 2012, 2013, 2014 e 2015 de acordo com SNC.

537. Entre outros aspetos (de que se salienta a diminuição do passivo), a evolução positiva é influenciada pelos aumentos de capital, em especial o de 2014.
538. No que respeita ao passivo corrente, salienta-se que as dívidas a fornecedores com antiguidade superior a 120 dias nos anos de 2012 e 2013 representavam 64,85% e 78,98%, respetivamente, das dívidas existentes naqueles anos (em grande parte respeitantes à Universidade de Évora). A situação melhorou significativamente nos anos de 2014 e 2015, com a maioria da dívida a ser paga a 30 dias (vide Mapa 59 do Anexo 7).

539. A situação económica da ZEA entre 2011 e 2015 está sintetizada no quadro seguinte (vide detalhe no Mapa 58 do Anexo 7).

Quadro 47 – Demonstração de Resultados - ZEA (2011-2015)

Unidade: Euro

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	Var (2011-2012)	Var (2012-2015)
Total dos rendimentos (A)	548 730,05	585 881,62	517 563,56	580 672,63	489 223,73	6,8%	-16,5%
Total dos gastos (B)	-533 359,19	-572 659,56	-560 016,65	-590 798,23	-473 708,64	7,4%	-17,3%
Resultado Operacional	15 370,86	15 998,36	-39 445,28	-6 483,39	19 158,30	4,1%	19,8%
Resultado antes de impostos	15 370,86	13 222,06	-42 453,09	-10 125,60	15 515,09	-14,0%	17,3%
Imposto sobre o rendimentos do per. (C)	-4 307,38	-10 951,79	8 052,36	-1 442,39	-6 378,71	154,3%	-41,8%
Resultado líquido (A)-(B)-(C)	11 063,48	2 270,27	-34 400,73	-11 567,99	9 136,38	-79,5%	302,4%

Fonte: Demonstração de Resultados de 2012, de acordo com a SNC

540. Para além das flutuações nos rendimentos e nos gastos, o que se evidencia são os resultados líquidos negativos nos anos em que os subsídios à exploração desceram (2013 e 2014) e uma recuperação em 2015, a par de uma subida desses subsídios e de uma redução dos gastos.

541. Os subsídios à exploração, principalmente provenientes do IFAP, são uma componente essencial do rendimento da ZEA, sem a qual os resultados seriam profundamente negativos.

Quadro 48 – Vendas e prestação de serviços/subsídios à exploração -ZEA (2011-2015)

Unidade: Euro

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	Var (2011-2012)	Var (2012-2015)
Vendas e prestação de serviços (A)							
Vendas ativos biológicos	198 318,64	306 436,37	290 919,83	327 319,27	250 707,60	54,5%	-18,2%
Venda de produtos acabados e intermédios	12 493,93	9 918,89	6 319,29	10 757,32	10 764,29	-20,6%	8,5%
Prestação de serviços	11 388,51	28 063,47	23 805,74	26 043,56	13 943,63	146,4%	-50,3%
Total	222 201,08	344 418,73	321 044,86	364 120,15	275 415,52	55,0%	-20,0%
Subsídios à exploração (B)							
IFAP - Instituto Financiamento Agricultura e Pescas	161 123,10	199 451,74	169 303,11	171 792,92	195 684,23	23,8%	-15,1%
Outros	137 038,84	29 705,83	14 103,48	22 227,95	5 089,29	-78,3%	-52,5%
Total	298 161,94	229 157,57	183 406,59	194 020,87	200 773,52	-23,1%	-12,4%
Total Global (A) + (B)	520 363,02	573 576,30	504 451,45	558 141,02	476 189,04	10,2%	-12,1%

Fonte: Demonstração de Resultados de 2011a 2015, de acordo com a SNC

542. Os gastos com pessoal são relevantes, embora não predominantes, tendo também decrescido em 2015.

543. Na ZEA evidencia-se um problema de tesouraria.

544. A evolução dos saldos bancários evidencia que eles aumentaram nos anos em que se verificaram os aumentos de capital social, descendo a seguir.

Quadro 47 – Caixa e Depósitos bancários-ZEA (2011-2015)

Unidade: Euro

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Caixa	138,31	138,31	138,31	138,31	138,31
Depósitos Bancários	22 267,69	68 027,18	550,68	78 411,83	51 661,31
Total	22 406,00	68 165,49	688,99	78 550,14	51 799,62

Fonte: Anexo às DF (2011 a 2015)

545. Em 2012, o Conselho de Gestão da UÉvora³⁸⁹ aprovou o pedido de abertura de crédito até ao valor de 50 000,00€, sob a forma de conta corrente caucionada da CCAM, destinado a fundo de tesouraria da ZEA. A Universidade³⁹⁰ justifica a sua utilização dado que “*Devido à sazonalidade de custos e receitas que caracterizam qualquer atividade do setor primário, para fazer face aos encargos referidos com diversas atividades, em que algumas só existem para apoiar os ensinos, a ZEA recorreu à abertura de uma conta corrente de €50 000 na CCAM. Todavia, em 2015 foi reanalisada junto da instituição bancária para correção das taxas de juros aplicadas, sobretudo o “spread”, e só é utilizada em casos de extrema necessidade. Os casos de extrema necessidade resultam do desfaseamento que caracteriza os encargos e as receitas das atividades do setor primário, que oscila entre 6 e 9 meses na produção vegetal e pode ser superior na produção animal*”. No entanto, constatou-se que, em 2012, foram disponibilizados mensalmente valores desta conta corrente para fazer face a dificuldades de tesouraria de forma a efetuar designadamente pagamentos a fornecedores e vencimentos.
546. Da análise evolutiva das demonstrações financeiras verifica-se que, desde o início, a ZEA tem passado por dificuldades de tesouraria. A este respeito a Universidade³⁹¹ esclareceu: “*A ZEA tem apresentado dificuldades de tesouraria ao longo dos anos, uma vez que na sua missão de apoio aos ensinos, sobretudo na área das Ciências Biológicas e Agrárias, à investigação e, consequente, extensão à sociedade, da Universidade de Évora, tem condicionado a gestão direcionada para uma vertente puramente económica ou financeira. Desta situação é exemplo a grande diversidade de atividades e espécies, sobretudo animais e florestais, existentes no polo da Mitra, que na maioria das situações são, à partida, inviáveis economicamente. No entanto, também é inviável uma instituição de ensino superior como a Universidade de Évora possuir e acreditar ciclos de estudo nas áreas da Ciência e Tecnologia Animal, Medicina Veterinária, Agronomia e das Ciências Biológicas de base (Biologia e áreas afins) sem a existência dessas atividades/espécies*”. Acrescentando ainda que “*Apesar das condicionantes referidas, neste momento a Reitoria pretende que a ZEA prossiga com o apoio aos ensinos e à investigação, seja efetuada a extensão à sociedade e, simultaneamente, seja garantida a sua viabilidade económica e por conseguinte o seu equilíbrio financeiro*.”
547. A ZEA teve de recorrer, em 2015, a empréstimos bancários para executar projetos financiados pelo IFAP, como se indica:

Quadro 48– Financiamentos obtidos (2015)

Unidade: Euro

Descrição	Instituição Bancária	2015
Não correntes		
Empréstimos de médio prazo	a) BNP Paribas, Portugal	28 603,69

³⁸⁹ Ata do CG n.º 18/2012, de 18 de abril.

³⁹⁰ Resposta ao pedido adicional n.º IX

³⁹¹ Resposta ao pedido adicional n.º IX



Descrição	Instituição Bancária	2015
Total		28 603,69
Correntes		
Empréstimos de médio prazo	a) BNP Paribas, Portugal	14 301,84
Conta Cauionada	b) Crédito Agrícola, Évora	5 000,00
Contrato antecipação ajudas IFAP	c) Santander Totta	37 500,00
Total		56 801,84
Total Geral		85 405,53

Fonte: Anexo às Demonstrações Financeiras de 2015, de acordo com a SNC

Legenda:

- a) Este empréstimo está garantido por livrança em branco assinada pelos gerentes da sociedade e teve por objetivo financiar atividades de investimento da empresa ao abrigo da execução final de um projeto PRODER reestruturado. Nos termos contratuais não vence juros e o capital é amortizado em 3 anuidades de igual valor, a primeira vencendo-se no ano de 2016.
- b) Este valor corresponde à utilização da conta corrente caucionada.
- c) Este valor corresponde à utilização parcial do contrato que está garantido pelas ajudas diretas a receber do IFAP, no âmbito operacional da empresa enquadrada nos apoios da PAC.

3.21 APRECIACÃO FINAL: Relações jurídico-financeiras pouco claras com a UÉvora, cumprimento da finalidade e insustentabilidade financeira da ZEA

548. Recordemos que a auditoria pretendeu:

- Analisar as relações existentes entre a UÉvora e a ZEA, no que se refere aos recursos financeiros, materiais e humanos cedidos/partilhados reciprocamente;
- Verificar se os objetivos para que a ZEA foi criada foram alcançados.

549. Em relação ao primeiro aspeto, vimos já que existe partilha de recursos muito pouco clarificada. O facto de se ter optado por uma solução organizativa que envolveu a criação de uma entidade jurídica completamente diferente e sujeita a um regime de direito privado não pode conviver com a informalidade das relações jurídicas e financeiras entre as entidades.

550. Todas essas relações devem ser objeto de clara formalização, em total respeito das leis aplicáveis, incluindo, designadamente, o estabelecimento de obrigações recíprocas e a observância do princípio da onerosidade.

551. Impõe-se também que a expressão financeira dessas relações se apresente contabilisticamente registada de forma integral, apropriada e em conformidade com as normas de contabilidade aplicáveis. Isso implica, designadamente, que os registos contabilísticos no âmbito do SNC-AP (DL n.º 192/2015, de 11 de setembro) se faça de acordo com as considerações constantes da NCP 1, designadamente que os ativos e passivos não sejam compensados.

552. Quanto ao segundo aspeto, há que aferir o cumprimento dos objetivos da ZEA numa dupla perspetiva: em termos da sua realização e em termos dos custos que envolve.

553. No âmbito do contraditório, a UÉvora indica "(...) que a missão da ZEA é bastante vasta e abrange o apoio incondicional aos ensinos e à investigação, o objetivo da viabilidade económica da sociedade e ainda a extensão à sociedade na área das

ciências agrárias.”; que “(...) para conseguir realizar a missão, a ZEA aproveita os recursos agrícolas que estão postos à sua disposição, caracterizados por uma grande diversidade de espécies vegetais, animais e florestais, sobretudo espécies adaptadas à região mediterrânica” e que “(...) A ZEA pode contribuir para o “saber fazer” dos alunos que frequentam formações na área das Ciências Agrárias e, a partir do apoio prestado, contribuir para a viabilidade da Universidade de Évora”.

554. Sobre a mais-valia decorrente da criação da ZEA, a Universidade havia considerado que³⁹² “(...) a ZEA existe porque garante uma maior eficácia na gestão e utilização de recursos que são escassos e têm custos elevados, sendo essenciais a diversos ciclos de estudo existentes na Universidade de Évora, sobretudo das áreas das ciências Biológicas e das Ciências Agrárias. Lembra-se que estes ciclos de estudo são fundamentais a qualquer país que pretenda produzir alimentos e as regiões onde há maior influência da Universidade de Évora, Alentejo, beneficiado pelo empreendimento de fins múltiplos de Alqueva e Ribatejo, são determinantes para a produção de alimentos em Portugal”. No seu entender, a existência da ZEA permite que “(...) a modernização ao nível de infraestruturas e equipamento utilizado nos ensinos e na investigação da Universidade de Évora beneficie de apoios ao investimento ao abrigo do programa de desenvolvimento rural. Estes apoios tendem para 30% e já foram utilizados pela ZEA a partir de um projeto PRODER, que apoiou a compra do trator (...), de um depósito para leite na vacaria, instalação de uma cerca na herdade da Mitra e instalação de pastagens (...).”
555. A Universidade referiu ainda que “Para implementar a estratégia e garantir a continuação do apoio prestado às atividades de ensino, investigação e extensão à sociedade, foi elaborado e apresentado ao Conselho Geral da Universidade de Évora, em setembro de 2015, um plano estratégico da ZEA³⁹³. Os principais objetivos propostos no plano foram: apoio aos ensinos e investigação; viabilidade económica; equilíbrio financeiro; minimização dos custos; estabilização de receitas; receitas superiores às despesas relativas ao total dos custos operacionais nos polos do Outeiro e de Almocreva; aproveitamento do regadio.”
556. Não temos razões para considerar que não existe necessidade ou mais valia da atividade em causa para as atividades de ensino da UÉvora nos cursos mencionados. Admitimos também que não é evidente, face à especificidade da atividade, que ela devesse ser desenvolvida pela própria Universidade. E, face ao que analisámos, podemos concluir que esta sociedade prossegue as atividades para que foi criada.
557. A conclusão não é tão linear quanto aos custos envolvidos. A Universidade reconheceu, em sede de plano estratégico, que a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro eram um dos elementos essenciais do projeto e da sociedade. E, como decorre do que acima se referiu, ainda não foi possível atingir a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro pretendidos.
558. Para além das suas dificuldades de tesouraria, o exercício da atividade da ZEA tem dependido recorrentemente de meios fornecidos pela Universidade, seja através de subsídios, suprimentos, aumentos de capital ou cedências de recursos.
559. Para efeitos de prosseguimento do seu Plano Estratégico na parte da viabilização económica, a gerência da ZEA menciona a necessidade de “(...)uma análise cuidada de investimentos a realizar para garantir a obtenção de resultados positivos, que deve ser orientada para a minimização dos custos, de estabilização de receitas”, a “(...) procura que as diferentes atividades agrícolas sejam rentáveis e que pelo menos cubram obrigatoriamente os seus custos de curto prazo (custos variáveis) e (...) que as receitas geradas cumpram a totalidade dos custos operacionais (custos variáveis e fixos

³⁹² Resposta ao pedido adicional n.º IX

³⁹³ O destaque é nosso.

reais)", e "(...) que a ZEA utilize cada vez menos as ajudas que recebe do IFAP ao rendimento, para que estas possam no futuro servir de base a uma estratégia de crescimento e de valorização da atividade da sociedade e do seu ativo não corrente."

560. No entanto, não foram identificadas nem comprovadas medidas de execução para concretizar as intenções formuladas no plano estratégico de 2015, nem mesmo no contraditório já realizado em 2018.
561. Refira-se, aliás, que, em 2016, a estrutura produtiva da ZEA ficou reduzida, devido à constituição de uma parceria de utilização da Herdade de Almocreva entre a Universidade de Évora e um consórcio externo, o que origina para a ZEA uma quebra de receita bruta na ordem dos 30%³⁹⁴ ³⁹⁵.
562. Conclui-se, assim, que, se não forem introduzidas alterações no modelo da exploração, dificilmente a ZEA inverterá a insustentabilidade financeira de que sofre desde a sua criação.

³⁹⁴ Cfr. relatório de gestão da ZEA de 2016.

³⁹⁵ Contrato intitulado "*Contrato de Parceria de Utilização da Herdade de Almocreva*", celebrado, em 23 de fevereiro de 2016, entre a UÉvora e o Consórcio Terras D' Almocreva (constituído pelas empresas "*Terras D' Almendra, Lda.*", líder do consórcio, e "*Sociedade Agrícola da Chanoca, Lda*"), através do qual foi cedida, pela Universidade ao consórcio, a "(...) *cedência de utilização da Herdade de Almocreva, na extensão de 330 hectares conforme área de exploração agrícola delimitada no ANEXO I ao caderno de encargos (...)*", por um prazo de 20 anos (cl. 3.^a). Foi celebrada uma terceira adenda ao contrato de cedência celebrado entre a Universidade e a ZEA, datada de 27 de novembro de 2015, através do qual foram retiradas à exploração desta última empresa as parcelas cuja exploração foi posteriormente cedida ao consórcio, nos termos do "*contrato de parceria*", acima referido.

4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista do processo à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, 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.

5 DECISÃO


Pelo exposto, os Juízes do TdC 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 n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Notificar todos os responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório, com o envio de cópia do Relatório;
3. Enviar um exemplar do presente relatório ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
4. Remeter o relatório e o 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 e n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
5. Determinar que, no prazo de 120 dias, o CG da UÉvora informe este Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas e remeta a documentação probatória sobre os resultados alcançados no âmbito da regularização do património, conforme ponto 3.4.1;
6. Divulgar em tempo oportuno o volume I do relatório pelos órgãos de comunicação social e pela internet, após as notificações e comunicações necessárias;
7. Fixar os emolumentos a pagar em 17 164,00€ (cfr. Anexo).

Tribunal de Contas, em 12 de julho de 2018.

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

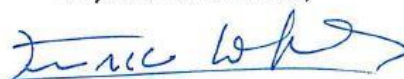


A Juíza Conselheira Relatora,



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

Os Juízes Conselheiros,



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(António Manuel Fonseca da Silva)