

***TRIBUNAL DE CONTAS***

***PROCESSO N.º 2/2004 – AUDIT. 1ª S***

***RELATÓRIO N.º 2/2004 – AUDIT. 1ª S***



***ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE***

***À***

***ESAE - ESCOLA SUPERIOR AGRÁRIA DE ELVAS***



## ÍNDICE

Relação de siglas.....	03
<b>I. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....</b>	<b>04</b>
<b>II. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO .....</b>	<b>04</b>
<b>III. CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>05</b>
<b>IV. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>07</b>
1. DA NATUREZA E COMPETÊNCIAS .....	07
<b>V. OBSERVAÇÕES DA ACÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1. ARRECADAÇÃO DA RECEITA .....	13
2. FUNDOS DE MANEIO .....	16
3. PRESTAÇÕES DE SERVIÇO .....	17
4. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....	20
5. INVENTÁRIO .....	24
6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES .....	27
7. AJUDAS DE CUSTO .....	32
<b>VI. CONCLUSÕES .....</b>	<b>34</b>
<b>VII. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....</b>	<b>40</b>
<b>VIII. DECISÃO .....</b>	<b>43</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO I</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO II</b> Documentos de suporte dos factos relatados – <b>FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO III</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>ARRECADAÇÃO DA RECEITA .....</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO IV</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>FUNDOS DE MANEIO .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO V</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>PRESTAÇÕES DE SERVIÇO .....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO VI</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO VII</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>INVENTÁRIO .....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO VIII</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES .....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO IX</b> Documentos de suporte dos factos relatados - <b>AJUDAS DE CUSTO .....</b>	<b>56</b>



13.

## TABELA DE SIGLAS UTILIZADAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CA	Conselho Administrativo
CAE	Centro de Área Educativa
CD	Conselho Directivo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
ENMP	Estação Nacional de Melhoramento de Plantas
ESAE	Escola Superior Agrária de Elvas
HR	Herdade do Reguengo
IPP	Instituto Politécnico de Portalegre
OE	Orçamento de Estado
PUC	Curso de Produção e Utilização de Cavalos
RA	Rua de Alcamim
USD	United States Dollar



## I. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

Nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 49º e da alínea b) do nº 1 do artigo 38º, da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - o Plenário da 1ª. Secção, aprovou, em 4 de Dezembro de 2001, o programa de Fiscalização Concomitante para o ano 2002<sup>1</sup>, dele fazendo parte os Institutos Politécnicos. Neste âmbito foram seleccionados os Institutos Politécnicos de Beja (IPB) e Portalegre (IPP).

Tendo, no decurso do trabalho de campo no IPP, sido denunciados alguns aspectos relacionados com o funcionamento da Escola Superior Agrária de Elvas - ESAE, foi determinado (**Anexo II - Doc. 2**) o alargamento do âmbito da acção consubstanciando este relatório o resultado do trabalho desenvolvido.

## II. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO

Durante a realização do trabalho de campo, não se verificou qualquer tipo de obstáculo ao normal desenvolvimento da acção, sendo de salientar a colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários da Escola.

No entanto, não pode deixar de se fazer referência à inexistência de livros de registo que demonstrem o tratamento dos dados contabilísticos, designadamente, folhas de cofre, livro de registo diário de facturas, livro de caixa centralizador (dado existirem diversos responsáveis pela arrecadação de receitas), livros auxiliares do controlo orçamental da receita/despesa e o facto de os documentos que sustentam a informação financeira, disponível em suporte informático, não se encontrarem devidamente organizados, condicionando o desenvolvimento dos trabalhos dada a pouca fidedignidade da informação financeira disponível.

<sup>1</sup> Resolução nº 148/01, publicada no Diário da República, II Série, nº 299, de 28 de Dezembro de 2001



### III. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho de 18 de Julho de 2003 e nos termos do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram notificados os responsáveis para se pronunciarem sobre as observações da auditoria.

Nestes termos e em resposta a este Tribunal, através dos ofícios nº 3241, de 3 de Setembro e n.º 3251, de 24 de Setembro e de um ofício sem número, datado de 23 de Setembro de 2003, vieram, respectivamente, o Conselho Administrativo do IPP, o Senhor Presidente do IPP e o Conselho Administrativo da ESAE pronunciar-se sobre as referidas observações.

São transcritos ou sumariadas nos pontos do relatório a que respeitam as menções feitas pelos responsáveis a providências tomadas na sequência das observações formuladas no relato, com vista a evitar a repetição de situações aí descritas. Salienta-se que tais providências são posteriores à realização do trabalho de campo e não foram, em sede de contraditório, remetidas provas de definição e implementação das mesmas.

No entanto, por se tratar de matéria com interesse transversal a todo o relatório, entende-se ser de tratar nesta sede as alegações produzidas pelo IPP, relativamente a questões directamente relacionadas com o regime financeiro que lhe é aplicável, atentas as atribuições do Instituto e das Escolas nele incluídas e os seus níveis de autonomia.

Assim, em sede de contraditório vem o Conselho Administrativo do IPP alegar o seguinte:

*“... Conforme se fez constar do relatório a que estamos respondendo a Escola Superior Agrária de Elvas dispõe, por força do nº 4 do artº 2º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro, de autonomia administrativa e financeira.*

*Nestes termos a imputada responsabilidade de alguns factos e acções a este CA apenas pode ser entendida como de controlo de segundo nível, responsabilidade que aceitamos nos aspectos focados.”...*

Importa, a este respeito, referir que:

A autonomia das Escolas Superiores encontra-se limitada pela norma do art.º 27º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro, de acordo com a qual podem, entre outros, dispor de orçamento anual,



promover a realização dos actos tendentes à aquisição de bens e serviços, autorizar despesas (dentro dos limites estipulados no n.º 4 do art.º 40º), bem ainda, como, no âmbito da autonomia administrativa e financeira, dispor de receitas próprias provenientes do exercício das suas actividades.

Acresce que existem áreas de intervenção que são da competência exclusiva do Instituto Politécnico, designadamente aquelas a que se referem as alíneas b), d), e e) do art.º 10º e ainda as alíneas c), d), g), h), i) e k) do art.º 25º, ambos dos Estatutos do IPP, não podendo, por isso, as Escolas superiores intervir nessas matérias.

Assim, a responsabilidade pela prática de actos ou pelas omissões do Instituto quanto às competências que, nos termos da lei, lhe estão cometidas de forma exclusiva, não pode deixar de ser entendida como uma responsabilidade de primeiro nível e não de segundo nível como ora é alegado.

Por seu turno, no exercício do contraditório, vem agora o senhor Presidente do IPP alegar que:

*“... Conforme se fez constar do relatório em questão a Escola Superior Agrária de Elvas dispõe, por força do nº 4 do artº 2º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro, de autonomia administrativa e financeira, pelo que a intervenção do Presidente do IPP não se exerce directamente aos níveis administrativo ou directivo”.*

Não pode deixar de se referir que:

Não obstante a autonomia atribuída por lei às Escolas Superiores, é competência do Presidente do Instituto Politécnico, nos termos da norma da alínea b) do art.º 18º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro, zelar pela observância das normas legais e regulamentares aplicáveis. Mas mais, os próprios Estatutos do IPP, no seu art.º 17º, determinam que o Presidente dirige, orienta e coordena as actividades e os serviços do Instituto, de modo a imprimir-lhes unidade, continuidade e eficiência, superintendendo, nos termos da sua alínea h), a gestão académica, administrativa e financeira.



↓

## IV. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

### 1. DA NATUREZA E COMPETÊNCIAS

Os Institutos Politécnicos são<sup>2</sup> pessoas colectivas de direito público, **dotadas de autonomia estatutária, administrativa, financeira e patrimonial.**

As Escolas Superiores neles integradas têm<sup>3</sup> personalidade jurídica e **gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.**

São órgãos de direcção dos Institutos Politécnicos<sup>4</sup> **o Presidente, o Conselho Geral e o Conselho Administrativo.**

Tendo sido criada pelo Despacho Conjunto n.º 208/MA/ME/93<sup>5</sup>, de 10 de Outubro, com o objectivo de relançar e actualizar as estruturas produtivas regionais, a **Escola Superior Agrária de Elvas (ESAE)** encontra-se integrada no Instituto Politécnico de Portalegre por força do art.º 8º dos Estatutos do IPP<sup>6</sup>.

O órgão de gestão administrativa e financeira dos Institutos é, por via das competências que lhe são atribuídas<sup>7</sup>, o Conselho Administrativo.

A competência para autorizar despesas com a locação e aquisição de bens e serviços, por se tratar de um organismo com autonomia administrativa e financeira (tal como o próprio IPP), tem como limites, para além do definido pela norma do nº 4 do art.º 40º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, o valor de € 199.519,16 (40.000.000\$00)<sup>8</sup>.

Quando a realização de uma despesa com a locação ou aquisição de um bem ou serviço for superior àquele valor (€ 199.519,16) mas inferior a € 3.740.984,00 (750.000.000\$00), a competência para autorizar a sua realização pertence ao ministro da tutela, tal como impõe a norma da alínea c) do art.º 17º do citado diploma legal.

<sup>2</sup> Nos termos da norma do nº 3 do artº 1º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro (**Estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico**).

<sup>3</sup> Por força da norma do nº 4 do artº 2º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro.

<sup>4</sup> Atento o disposto na norma do artº 17º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro.

<sup>5</sup> Publicado no D.R. II Série, nº 254 de 29 de Outubro.

<sup>6</sup> Aprovados pelo Despacho Normativo nº 35/95, de 19 de Junho.

<sup>7</sup> Pela norma do artº 25º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro.

<sup>8</sup> Nos termos da norma da alínea b) do artº 17º do Decreto-lei nº 197/99, de 8 de Junho (**Regime da realização de despesas públicas com a locação e aquisição de bens e serviços**).



5.

Entendeu, porém, o então Ministro da Ciência e do Ensino Superior, Prof. Doutor Pedro Lynce de Faria, **delegar<sup>9</sup> nos Presidentes dos Institutos Politécnicos, entre outras, a competência para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços a que se refere a alínea c) do n.º 1 do art.º 17º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>10</sup>, até ao limite de €997.795,79 (200.000.000\$00).**

O Presidente do Instituto Politécnico **dirige, orienta e coordena as actividades e serviços do Instituto, de modo a imprimir-lhes unidade, continuidade e eficiência, competindo-lhe designadamente exercer todas as competências que, cabendo no âmbito das atribuições do Instituto, não sejam, por lei ou pelos estatutos, cometidas a outros órgãos.**

Nestes termos, a Lei e os Estatutos do IPP, ao cometerem ao Conselho Administrativo do IPP as competências para deliberar sobre a aquisição de bens e serviços indispensáveis ao funcionamento do Instituto, promover essas aquisições e verificar a legalidade das despesas e autorizar a sua realização e pagamento<sup>11</sup>, vedam o exercício das mesmas ao seu presidente<sup>12</sup>. **Pelo que, quando o valor das aquisições se enquadrem dentro dos limites da competência atribuída por lei, de forma exclusiva, ao referido órgão colegial, isto é, nas aquisições de bens e serviços de valor igual ou inferior a €199.519,16 (40.000.000\$00), não pode o Senhor Presidente do IPP autorizar as referidas despesas.**

Já assim não será quando o valor das aquisições a efectuar se encontrar dentro do intervalo compreendido entre aquele valor e o limite fixado no despacho de delegação de competências, proferido pelo Senhor Ministro de tutela, ou seja, € 997.795,79 (200.000.000\$00). **Nesses casos pode o Senhor Presidente do IPP, enquanto órgão singular, praticar actos de autorização para a realização das despesas, nos termos do n.º 2 do art.º 35 do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.**

<sup>9</sup> Por despacho com o n.º 13 862/2002 (2ª série), datado de 6 de Maio, publicado no Diário da República n.º 286, II série, de 19 de Junho, mais propriamente na alínea m).

<sup>10</sup> Regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e serviços.

<sup>11</sup> Cumprido o disposto na norma do n.º 3 do art.º 28º dos Estatutos do IPP.

<sup>12</sup> Alínea e) do n.º 1 do art.º 18º da Lei n.º 54/90 de 5 de Setembro e da alínea f) do n.º 1 do art.º 15º dos Estatutos do IPP.



↓

Acresce que o n.º 3 do Despacho n.º 13 862/2002 (2ª Série), de 2 de Maio, proferido pelo Senhor Ministro, concedeu aos Senhores Presidentes dos Institutos Politécnicos poderes para subdelegarem **nos seus Vice-Presidentes e nos dirigentes máximos das unidades orgânicas**<sup>13</sup> do Instituto as competências por si delegadas.

Assim, lançando mão da faculdade que lhe é conferida pela alínea b) do n.º 3 do citado despacho, **entendeu o Senhor Presidente do IPP**, através do seu despacho datado de 16 de Setembro, com o n.º PRES/18/2002, **subdelegar nos Senhores Presidentes dos Conselhos Directivos das Escolas integradas no Instituto - logo no presidente do Conselho Directivo da ESAE - as competências constantes das alíneas g), h), m) e n) do referido despacho.**

Acontece, porém, que o despacho ministerial de delegação que sustentou o referido acto de subdelegação, definiu, no seu n.º 3, expressamente o seguinte:

*“ 3 - Autorizo os actuais presidentes dos institutos politécnicos:*

- a) ... ;*
- b) A subdelegar as competências referidas nas alíneas g), h), m) e n) do n.º 1 nos dirigentes máximos das unidades orgânicas do instituto.”*

Por outro lado, da leitura conjunta das normas dos números 1 e 2 do art.º 28º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, do art.º 30 dos Estatutos do IPP e do art.º 15º dos Estatutos da ESAE, retira-se que são órgãos da Escola Superior Agrária de Elvas:

- a) A Assembleia de Representantes;
- b) O Conselho Directivo;
- c) O Conselho Científico;
- d) O Conselho Pedagógico;
- e) O Conselho Consultivo;
- f) O Conselho Administrativo.

Acresce que o Conselho Directivo, tal como se encontra definido, dirige, orienta e coordena as actividades e serviços da Escola, de modo a imprimir-lhes unidade, continuidade e eficiência: é o que se retira da leitura conjunta das normas do art.º 29º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, do art.º 36º dos Estatutos do IPP e do art.º 24º dos Estatutos da ESAE, mas não tem competência para autorizar despesas.

<sup>13</sup> As Escolas Superiores, nos termos da norma do n.º 2 do art.º 7º dos Estatutos do IPP.



Parece, assim, poder concluir-se que **o dirigente máximo da Escola Superior Agrária de Elvas é o Conselho Directivo e não o seu presidente, não sendo este, sequer, um órgão da referida Escola.**

Assim, no cumprimento da alínea b) do nº 3 do despacho de delegação de competências, proferido pelo Senhor Ministro da tutela em 2 de Maio de 2002, **o Senhor Presidente do IPP estaria habilitado a subdelegar as competências constantes das alíneas g) e h) do nº 1 do referido despacho no Conselho Directivo da referida Escola e as das alíneas m) e n) no Conselho Administrativo da ESAE.**

Acresce que não pode deixar de se entender, após análise do despacho datado de 16 de Setembro, com o nº PRES/18/2002, através do qual procedeu à referida subdelegação, que este merece alguns reparos, porquanto:

- a) Nos termos da norma do nº 3 do art.º 17º dos Estatutos do IPP, o Presidente, **ouvido o Conselho Geral**, pode delegar nos presidentes dos Conselhos Directivos das Escolas nele integradas, as competências que favoreçam uma administração mais eficiente. Esta obrigatoriedade de auscultar o referido órgão, quando se trate de **delegação de competências que lhe são próprias**, impõe-se também, por maioria de razão, quando se trate **de subdelegação de competências que lhe tenham sido delegadas**. Razão pela qual não deve deixar de se referir que, do **texto do despacho, não é possível retirar que, como se impõe, tenha, para o efeito, o Senhor Presidente do IPP procedido à audiência prévia do Conselho Geral**;
- b) O facto do Senhor Presidente do IPP ter subdelegado a competência em razão de matéria, tal qual lhe havia sido delegada pelo Senhor Ministro da tutela, isto é, no âmbito de todo o Instituto, sem que do texto do despacho seja possível retirar qualquer **limitação do exercício dos poderes subdelegados**, restringindo-os ao âmbito de cada uma das escolas, **cria uma situação de competência conjunta, susceptível de gerar confusão no uso dos poderes delegados e subdelegados**;
- c) Finalmente deve referir-se a **falta de publicidade** do despacho em questão, facto que contraria o disposto no nº 2 do artigo 37º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96,



de 31 de Janeiro, que impõe aos organismos da Administração Pública o dever de publicar em *Diário da República* os actos de delegação e subdelegação de poderes, por se tratar de um requisito de eficácia. Defende a este propósito o Dr. Mário Esteves de Oliveira que: **“Os actos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação não publicada legalmente ou antes de se proceder a essa publicação são actos inválidos, por incompetência do respectivo autor”**<sup>14</sup>.

Por outro lado, importa ainda referir que, **tal como acontece no IPP, é ao Conselho Administrativo da ESAE, enquanto órgão de gestão administrativa, e não ao Conselho Directivo, que compete**<sup>15</sup> autorizar e efectuar directamente o pagamento das despesas, mediante fundos requisitados através do Instituto, por conta das dotações comuns atribuídas no Orçamento do Estado à referida Escola e até ao limite das verbas do seu orçamento.

Entende-se, assim, que, quer quando o valor das aquisições se enquadrem dentro dos limites da competência atribuída por lei, de forma exclusiva, ao Conselho Administrativo da Escola, isto é, nas aquisições de bens e serviços de valor igual ou inferior a € 199.519,16 (40.000.000\$00), quer quando o valor das aquisições a efectuar se encontre dentro do intervalo compreendido entre este valor e o limite fixado no despacho de subdelegação de competências, proferido pelo Senhor Presidente do IPP, ou seja, € 997.795,79 (200.000.000\$00), **não pode o Presidente do Conselho Directivo da ESAE autorizar as referidas despesas.**

**Não pode, por isso, deixar de se concluir pela ilegalidade de todos os actos de autorização para a realização de despesas com as aquisições de bens e serviços - cujos valores não excedam os € 199.519,16 (40.000.000\$00) - bem como os respectivos pagamentos, praticados pelo Conselho Directivo ou pelo seu Presidente, uma vez que é ao Conselho Administrativo da ESAE que, por lei, se encontra atribuída a competência exclusiva em razão da matéria.**

**Por outro lado e pelas razões supra expostas, ainda que o valor das aquisições a efectuar se encontre no intervalo compreendido entre os € 199.519,16 (40.000.000\$00) e**

<sup>14</sup> Obra citada (Nota III ao art.º 37º).



o limite fixado no despacho de subdelegação de competências proferido pelo Senhor Presidente do IPP, ou seja € 997.795,79 (200.000.000\$00), terá, também, de se concluir pela ilegalidade dos actos de autorização para a realização de despesas com a aquisição de bens e serviços praticados pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE.

No que à matéria em apreço diz respeito, veio o Senhor Presidente do IPP, no exercício do contraditório, a coberto do ofício número 3251, datado de 24 de Setembro de 2003, alegar que promoveu, na sequência do relato de auditoria, a substituição do despacho referido por um novo, nos termos do qual delegou os referidos poderes nos presidentes dos Conselhos Administrativos das escolas.

Relativamente ao novo despacho com o nº PRES/19-A/2003, de 1 de Setembro, verifica-se que:

- a) A subdelegação de competências por ele operada deveria ter sido feita nos órgãos com competência em razão de matéria, o Conselho Directivo e o Conselho Administrativo, nos termos supra descritos em relação ao despacho do Presidente do IPP com o n.º PRES/18/2002, podendo estes, por deliberação tomada em sede própria, se assim o entendessem, subdelegar os referidos poderes nos respectivos presidentes, o que não se verificou;
- b) De acordo com a informação ora prestada pelos responsáveis do IPP, aguarda, ainda, publicação no Diário da República, pelo que devem considerar-se inválidos, por incompetência do respectivo autor, os actos de autorização de despesas praticados ao abrigo desta subdelegação;
- c) Continua a não se restringir as competências subdelegadas ao âmbito de cada uma das Escolas, continuando, assim, a existir uma situação de competência conjunta, susceptível, por isso, de gerar confusão no uso dos poderes delegados e subdelegados;
- d) Alerta-se para a incorrecção derivada de este novo despacho de subdelegação de competências invocar como fundamento o despacho

<sup>15</sup> Nos termos do nº 4 do artº 40º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro, das alíneas e) e f) do artº 27º dos Estatutos do IPP e dos nºs 2 e 3 do artº 40 dos “Estatutos” da ESAE.



5.

ministerial de delegação de competências n.º 13.862/2002 (2.ª série), de 2 de Maio, entretanto caducado e substituído pelo despacho n.º 24 691 (2.ª série), exarado pela Ministra da Ciência e do Ensino Superior em 27 de Novembro e publicado em 23 de Dezembro. Este despacho ministerial, mantendo embora o teor das competências delegadas<sup>16</sup> e a autorização para a respectiva subdelegação, inclui agora tais competências nas alíneas g), h), n) e o) do seu n.º 1 e não nas alíneas g), h), m) e n), como ocorria no anterior.

## V. OBSERVAÇÕES DA ACÇÃO

No decurso do trabalho de campo foram tratados aspectos relacionadas com as seguintes grandes áreas:

### 1. ARRECADAÇÃO DA RECEITA

No tocante a esta área, são de evidenciar as seguintes irregularidades:

- ✓ Inexistência de conta corrente;
- ✓ Inexistência de folha de cofre diária de Tesouraria;
- ✓ Inexistência de uma verdadeira conta corrente de Fundo de Maneio;
- ✓ O sistema de cobrança de receita permite que a receita arrecadada não tenha como suporte qualquer título de cobrança;
- ✓ Existem vários postos de cobrança, sendo vários os funcionários responsáveis pelo recebimento das verbas, sem que exista qualquer regulamento ou normas internas quanto aos procedimentos mínimos a adoptar (Anexo III - Doc. 3);
- ✓ A entrega dos montantes à funcionária a desempenhar funções de Tesoureira é feita juntamente com declarações avulsas, onde são indicadas as quantias arrecadadas e a sua proveniência, sem que exista qualquer confirmação se os referidos montantes correspondem aos que constam dos respectivos documentos de cobrança.

<sup>16</sup> É de notar que a competência relativa à autorização de despesas delegada através da alínea n) do despacho n.º 13862/2002 tinha como limite máximo o valor de 2.500.000 Euros, enquanto o despacho n.º 24/691/2003 tem como limite 2. 493,985 Euros.



Tais factos fazem com que não seja possível aferir se o valor efectivamente cobrado coincide com o valor entregue na Tesouraria.

Feitos os apuramentos dos diversos tipos de receita, foi apenas possível à data do trabalho de campo certificar a receita proveniente de **juros**<sup>17</sup>, a relativa a **análises laboratoriais** efectuadas pela Escola e as provenientes de **inscrições para exames**<sup>18</sup>.

**Quanto às outras receitas, designadamente as provenientes da venda e utilização de fotocópias, telefones, vending, cafés, disquetes, emblemas, impressões e encadernações, dada a inexistência de documentos que comprovem o seu recebimento, foi impossível conferir se o valor cobrado coincide com o valor efectivamente entregue na tesouraria.**

**A este propósito, alegou o Conselho Administrativo da ESAE que:**

***“... Já as vendas automáticas (sempre), encadernações, fotocópias, etc (em parte) não tem documento passado a terceiros por não haver a quem os entregar.”***

**Importa referir que tal facto não obsta a que o recibo correspondente às vendas efectuadas seja emitido e devidamente contabilizado.**

Os factos referidos, e que constituem uma prática continuada, foram confirmados pelos membros do Conselho Administrativo da ESAE, conforme se retira do texto da Declaração constante do Anexo III a este relatório (Doc.4).

Por forma a certificar a receita dos anos 2001 e 2002, a tesoureira procedeu à contagem física dos valores em cofre<sup>19</sup>, na presença da equipa de auditoria e do Senhor Vice-Presidente do Conselho Directivo da Escola, Prof. Doutor Francisco Mondragão Rodrigues.

A tesoureira foi questionada sobre as divergências encontradas no apuramento da receita, uma vez que o valor apurado pelo somatório dos recibos emitidos não coincidia com o valor escriturado na conta de gerência, tendo acabado por se verificar **que existiam em seu poder**

<sup>17</sup> Através dos extractos bancários

<sup>18</sup> Pelos recibos emitidos e que comprovam a cobrança desses montantes.

<sup>19</sup> Numerário e cheques.



5.

**importâncias não escrituradas, através das quais se realizaram pagamentos de algumas despesas efectuadas (Anexo III - Doc. 5).**

Na sequência dos referidos factos, foram ouvidos os responsáveis do Conselho Administrativo, cujas declarações, a este propósito, constam do auto de declarações do dia 6 de Dezembro de 2002 (**Anexo III - Doc. 7**).

Ainda no decurso da acção foi entregue uma cópia da acta da 20ª reunião do Conselho Administrativo que teve lugar em 10 de Dezembro (**Anexo III - Doc. 8**), cuja ordem de trabalhos teve como ponto único “Correcção de receitas efectuadas em 2001 e 2002” e na qual **o CA reconhece ter conhecimento da existência de algumas receitas que, por erro processual, não foram atempadamente registadas como receita da Escola, que essa receita foi utilizada, pontualmente, para fazer face sempre a despesas decorrentes da actividade da Escola, que não foram devidamente contabilizadas.**

Nesses termos, deliberou o CA no sentido de proceder de imediato, ao depósito da referida verba na conta bancária da Escola, devendo a mesma ser contabilizada na receita efectuada durante o mês de Dezembro de 2002, a ser entregue no Tesouro.

**Os factos relatados revelam, por si só, a falta de fiabilidade dos elementos contabilísticos e demonstram uma ausência total de um qualquer sistema de controlo interno, não existindo quaisquer regulamentos ou normas avulsas que permitam controlar os procedimentos de cobrança, de realização de despesas com a locação e aquisição de bens e serviços bem como os procedimentos contabilísticos de carácter obrigatório.**

Relativamente à arrecadação da receita, o CA da ESAE veio, em sede de contraditório, alegar que procedeu à implementação das seguintes medidas:

- ***Depósito da receita da escola ainda não devidamente contabilizada;***
- ***Estabelecimento de normas e procedimentos para a arrecadação de receita e respectivo circuito documental (Informação 3/2003, de Fevereiro);***
- ***Provimento do lugar de Tesoureiro;***
- ***Introdução de folha de cofre diária na Tesouraria;***



5.

- *Alteração do método utilizado na conta corrente diária de receita para um sistema de controlo mais eficaz;*
- *Utilização em pleno das contas no Tesouro, para pagamentos e recebimentos, e utilização do respectivo “home banking”;*
- *Incrementação do esforço dos funcionários no sentido da plena utilização do GIAF e do POC Educação, funcionando já em pleno em 2003.*

## **2. FUNDOS DE MANEIO**

De acordo com a norma do art.º 32º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de maneiio, nos termos a definir anualmente pelo decreto-lei de execução orçamental, em nome dos respectivos responsáveis, por valor a fixar pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, com o objectivo de satisfazer necessidades inadiáveis dos serviços.

No caso vertente, o Conselho Administrativo, enquanto órgão de gestão financeira da ESAE, nas reuniões realizadas em 20 de Março e 24 de Abril de 2001, autorizou a constituição de um fundo de maneiio, no valor de 150.000\$00, a ser gerido pela funcionária Graça Barrocas, e de um outro, no valor de 15.000\$00, a ser gerido pela funcionária Francelina Araújo, **ambos respeitantes a verbas do OE e cujo período de reposição, o fim a que se destinam e as rubricas orçamentais susceptíveis de serem por eles oneradas não foram definidas (Anexo IV - Doc. 9 e 10).**

Em 15 de Abril de 2002, foi pelo CA reforçado o fundo de maneiio em € 600,00 (seiscentos euros) passando o valor total autorizado a ser de € 1423.62 **(Anexo IV - Doc. 11).**

Os fundos de maneiio eram sistematicamente utilizados como se de um só se tratasse, para proceder ao pagamento de despesas de funcionamento, não se verificando os requisitos legais essenciais quer quanto à sua constituição quer quanto à sua reconstituição, não sendo possível proceder ao necessário cabimento dos valores susceptíveis de serem utilizados em cada uma das rubricas orçamentais oneráveis pelos referidos fundos.

Os fundos de maneiio não foram, por isso, constituídos, utilizados e reconstituídos de acordo com as normas legais que regulamentam esta matéria, designadamente o art.º 32º do Decreto-



Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e os art.º 15º e 16º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro que estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2002.

**Assumindo o que foi constatado, o Conselho Administrativo da ESAE, em sede de contraditório, informa que procederam à alteração do método utilizado na conta corrente diária dos fundos de maneo para um mais eficaz sistema de controlo bem como que *“foram tomadas providências para regularizar a constituição, utilização, escrituração e reposição dos fundos de maneo de forma a dar cumprimento às normas legais, conforme recomendação constante do relatório.”***

### **3. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS**

Constatou-se existirem prestações de serviços com carácter de regularidade e não suportadas em qualquer das formas de selecção consagradas no regime jurídico vigente. Assim:

1 - MANUEL LAMEIRA (motorista aposentado do INIA) – Pelo facto do anterior prestador de serviços ter atingido o limite de idade para averbamento de transportes colectivos, foram solicitados os serviços do Senhor Manuel Lameiras desde Fevereiro de 1998 até à data em que decorreu a auditoria, para efectuar o transporte diário de alunos da ESAE e de funcionários da ENMP da cidade para a Herdade do Reguengo e vice-versa, pelo pagamento mensal inicial de 69.000\$00. Actualmente a prestação ascende a 489,95 € mensais, tal como é referido na declaração do Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE.

**A contratação em questão foi realizada sem que se tivesse verificado qualquer procedimento pré-contratual (desde o levantamento da necessidade devidamente fundamentado e quantificado, até à selecção) não se encontrando autorizada pela entidade competente para o efeito, violando os requisitos de autorização da despesa constantes no art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, bem como os princípios da realização de despesas públicas, com a aquisição de bens e serviços, consignados no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.**

**Os motivos e fundamentos invocados pelo presidente do Conselho Directivo da ESAE não dispensam o organismo do cumprimento dos formalismos legais subjacentes ao processo de contratação.**



No exercício do contraditório, a entidade auditada alega que, tendo em vista corrigir as deficiências detectadas, se procedeu à:

“Cessação da prestação de serviços do Sr. Manuel Lameiras, passando o transporte a ser assegurado pelo Sr. Fernando Magno (motorista do IPP), embora com prejuízo da disponibilidade do autocarro do IPP para visitas de estudo, transporte de estagiários e outras actividades, desta e das outras Escolas que integram o Instituto.”.

2 - ENG<sup>o</sup> MANUEL GUERRA - leccionou temporariamente as disciplinas de Equitação I, III e IV, do curso de Produção e Utilização de Cavalos (PUC) aos alunos da ESAE, no Centro Hípico de Elxadai, em substituição do Coronel Balula Cid (professor contratado para o efeito), por manifesta impossibilidade do mesmo, no período compreendido entre 23 de Setembro e 2 de Novembro de 2002.

A propósito deste assunto foi convocada uma reunião extraordinária pelo Presidente do Conselho Directivo da ESAE, a pedido do seu Vice-Presidente, Prof. Doutor Francisco Rodrigues, com a seguinte ordem do dia: Ponto único: *“Docência das disciplinas de Equitação do curso de Produção e Utilização de Cavalos”* (vide acta nº 7 da Reunião Extraordinária do Conselho Directivo, (Anexo V - Doc. 13) onde se questionou o facto de o Eng<sup>o</sup> Manuel Guerra estar a leccionar disciplinas de equitação, do curso de Produção e Utilização de Cavalos, sem autorização do Conselho Científico, o que se traduzia numa decisão unilateral do Conselho Directivo da Escola. Quanto ao pagamento da prestação de serviços, é referido naquele documento que *“desde o convite até ao momento presente, não foi dispendida qualquer verba....”*.

**Esta contratação não obedeceu ao disposto no nº 3 do art.º 36º do disposto na Lei nº 54/90, de 5 de Setembro - Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, uma vez que não foi autorizada por nenhum dos membros do Conselho Científico.**

3 - FILIPE CACHEIRINHA, exercendo funções de auxiliar da docência da disciplina de Equitação I do Curso de Produção e Utilização de Cavalos.

**Também esta despesa bem como o seu pagamento não se encontram devidamente autorizados pelo órgão competente para o efeito, não tendo sido realizado qualquer procedimento pré-contratual (desde o levantamento da necessidade devidamente**



5.

fundamentado e quantificado, até à selecção), violando os requisitos de autorização da despesa constantes no art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, bem como os princípios da realização de despesas públicas, com a aquisição de bens e serviços, consignados no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

O Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE atestou, em declaração de 5 de Dezembro de 2002 (**Anexo V - Doc. 14**) que a ESAE recorria aos serviços do Bacharel Filipe Cacheirinha 4 horas por semana, excluindo os períodos de férias escolares, pausas pedagógicas e épocas de exame, pelo valor de 30€/sessão (60€ p/ semana), para auxiliar o docente da disciplina de Equitação I do Curso de Bacharelato em Produção e Utilização de Cavalos, alegando que *“pela natureza imprevista e urgente, bem como observando o muito reduzido número de horas envolvidas, ainda não foi estabelecido qualquer contrato de prestação de serviços”*. Como forma de pagamento pelos serviços prestados foi emitido um cheque, com o nº 8448178923, no valor de 300 € (**Anexo V - Doc. 15**).

**Em sede de contraditório a ESAE alega que:**

*“...logo na primeira reunião de 2003 do CC foi aprovada a contratação do Eng.º Téc. Filipe Caixeirinha como encarregado de trabalhos (categoria prevista no DL 185/81, de 01/07), regularizando-se assim a situação...”* alegando ainda que *procederam à “... transição do Eng.º Téc.º Filipe Caixeirinha para encarregado de trabalhos (Decreto-Lei nº 185/81), a tempo parcial, e com contrato a termo certo”*.

A este respeito importa referir que o Decreto-Lei nº 185/81, de 1 de Julho, que regulamenta a situação do pessoal docente do Ensino Superior Politécnico, prevê, no seu art.º 8º o recrutamento de pessoal especialmente contratado, dispondo o nº 6 do referido art.º que *“...poderão ser contratados como pessoal auxiliar de ensino encarregados de trabalhos, de entre habilitados com curso superior adequado...”*. O nº 1 do art.º 12º, do citado diploma legal, dispõe que os mesmos serão providos mediante contrato inicial de um ano, renovável por períodos bienais, excepção feita ao nº 3 do mesmo artigo que permite a celebração por períodos inferiores a um ano, desde que justificados.



A ESAE invoca o Decreto-Lei nº 185/81, de 1 de Julho, como suporte legal para a contratação do Engº Téc. Filipe Caixeirinha como encarregado de trabalhos e com vista à sua regularização. A referida regularização foi formalizada através de um contrato de trabalho a termo certo a tempo parcial, conforme é alegado a fls. 3 do contraditório.

O alegado não afasta o vício apurado.

#### **4. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS**

No que diz respeito aos procedimentos concernentes à aquisição de bens e serviços, constatou-se o seguinte:

##### Aquisição de Estação Meteorológica (“DataLogger - WatchDog”)

Foram adquiridos dois *Datalogger ( WatchDog Model 200 e Model 250* da firma “*Spectrum Technologies, Inc*), no valor global de **1.015,00 USD**.

A respectiva factura foi emitida em nome da “*University of Florida*” (fact./invoice n.º 046153, de 11 de Fevereiro de 2002.

Face ao exposto, conclui-se que o procedimento em questão não respeitou os princípios legalmente previstos para a aquisição de bens e serviços, uma vez que não existiu qualquer processo de aquisição, devidamente registado, do qual constasse o levantamento da necessidade, com a necessária fundamentação de facto e de direito que levasse à escolha do tipo de procedimento a seguir, nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 79º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Acresce que não foi prestada informação de cabimento relativamente à despesa efectuada, conforme dispõe o art.º 13º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, nem a autorização da despesa foi prestada pelo órgão competente para a realização da mesma, conforme resulta do art.º 18º, n.ºs 2 a 4, do citado diploma, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (que estabelece o regime da administração financeira do Estado).



5.

Além disso, o bem foi adquirido e pago sem que o respectivo pagamento se encontrasse autorizado pelo órgão competente que, nos termos do art.º 8º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública), seria o Conselho Administrativo da ESAE, conforme consta das normas das alíneas e) e f) do nº 2 do art.º 25º, da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro.

A este respeito e no exercício do contraditório, veio o Conselho Administrativo da ESAE alegar que:

*“Foi encontrada uma forma mais vantajosa para o erário adquirir aqueles equipamentos, no valor aproximado de 200 contos (1015 USD), directamente à Spectrum Technologies, nos USA, por intermédio dos contactos que o Doutor Ricardo Braga dispunha na Universidade da Florida, onde se doutorou”.*

*“Lamentavelmente, a factura emitida pela empresa fornecedora (spectrum technologies) veio indevidamente preenchida, nela constando o nome da entidade na qual o referido Prof. havia feito o seu doutoramento”. “Este facto não permitiu incluir a factura nos documentos de despesa da Escola e, consequentemente, no inventário”.*

*“Sublinha-se que esta despesa foi efectuada com verbas da Escola, na aquisição de um equipamento que é sua propriedade e faz parte do seu património, e que se encontra em utilização para finalidades científicas e académicas”.*

Idêntico entendimento havia sido expresso pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE no Auto de Declarações lavrado no dia 6 de Dezembro de 2002 – (Anexo III - Doc. 7)

Acresce que a factura da referida aquisição não foi alvo de qualquer tratamento contabilístico, e o equipamento desta forma adquirido não foi inventariado, razão pela qual não consta da *Relação dos Bens Inventariados* nem da lista dos *“pagamentos feitos sobre bens inventariáveis”*, apensa à Nota Justificativa do Inventário (Anexo VII - Doc. 19)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Acerca da Nota Justificativa do Inventário (vide ponto 5. INVENTÁRIO).



A situação descrita evidencia irregularidades ao nível do processo aquisitivo bem como da autorização e pagamento das despesas e posterior inventariação dos bens.

❖ Pagamentos a alunos

Foi ainda apurado que:

1. No período compreendido entre os dias 1 de Abril de 2001 e 2 de Agosto do mesmo ano, a ESAE efectuou pagamentos no valor de € 1.254,06 (251.417\$00), relativos a despesas com combustíveis.
2. Tais encargos foram pagos através de receitas próprias (Contas de Ordem) na rubrica 02.02.02.

Questionados os serviços sobre os factos apurados, foi pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo referido e posteriormente confirmado numa declaração por si emitida e assinada, em 10 de Dezembro de 2002 (**Anexo VI - Doc. 17**), que **tais pagamentos foram efectuados dada a necessidade de custear a deslocação dos alunos do curso de Produção e Utilização de Cavalos (PUC), entre as instalações da escola, na cidade de Elvas e o Picadeiro onde se realizavam as aulas práticas, sitas em Alter do Chão, tendo ainda referido que por falta de “... condições de fornecer aos alunos PUC o transporte para Alter”, a Escola entendeu que “Uma vez que alguns alunos PUC possuíam veículo próprio (...) a solução para o problema poderia ser ultrapassado se aqueles aceitassem fazê-lo pelos seus próprios meios, ressarcindo a Escola os encargos com combustível daí decorrentes”.**

Ora, não existe qualquer disposição legal, nem mesmo na Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico que, endossando este tipo de despesas para as referidas instituições de ensino superior, possa sustentar ou fundamentar a realização das mesmas. Assim sendo, conclui-se ter havido assunção de despesas sem a necessária cobertura legal, numa clara violação das normas dos nºs 2 e 3 do art.º 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e dos nºs 2 e 3 do art.º 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

Além disso, os pagamentos foram efectuados sem que se encontrassem autorizados pelo Conselho Administrativo da ESAE.



❖ Aquisição de 6 caixas de selas galvanizadas, na Boutique “O Cavalo”

Dos elementos compulsados, verificou-se o seguinte:

Foi emitida uma factura/recibo nº335, datada de 28 de Outubro de 2002 relativa à aquisição de “6 caixas de selas galvanizadas”, no valor de €1 402,00 paga pela rubrica 07.01.08. (Anexo VI - Doc. 18).

Porém, este equipamento não consta da listagem (Ficha de Inventário)<sup>21</sup>, estando contudo incluído na “lista dos pagamentos feitos sobre bens inventariáveis”, apensa à Nota Justificativa do Inventário (Anexo VII - Doc. 19)<sup>22</sup>.

Também neste caso o procedimento em questão não respeitou os princípios legalmente previstos para a aquisição de bens e serviços, contemplados no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não tendo tão pouco sido prestada informação de cabimento relativamente à despesa efectuada, conforme dispõe o art.º 13º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, nem a autorização da despesa foi prestada pelo órgão competente para a realização da mesma, conforme resulta do art.º 18º, n.ºs 2 a 4, do citado diploma, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

O mesmo acontecendo com o respectivo pagamento, também ele não autorizado pelo órgão para tal habilitado que, nos termos do art.º 8º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública), deveria ter sido o mesmo que tivesse autorizado a realização da despesa, isto é, o Conselho Administrativo da ESAE, conforme estatuído nas alíneas e) e f) do nº 2 do art.º 25º, da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro.

A este respeito vêm os membros do Conselho Administrativo da ESAE aduzir que:

*“O processo de aquisição, arquivado na CG de 2002, tem compromisso, requisição oficial, factura e recibo, e a aquisição devidamente autorizada pelo CA na sua 19ª reunião (27/11/2002).”*



5

Deve referir-se que o processo aquisitivo decorreu entre Agosto e Outubro/2002, portanto, em momento anterior à citada “19ª reunião” do CA da ESAE, pelo que a argumentação produzida em sede de contraditório não colhe, mantendo-se as observações oportunamente formuladas.

## 5. INVENTÁRIO

A Escola Superior Agrária de Elvas (ESAE) refere, através de Nota Justificativa emitida pelo Vice-Presidente do Conselho Directivo, que os serviços procederam à inventariação do seu equipamento “de acordo com o estabelecido no Cadastro de Inventário de Bens do Estado (CIBE)”, conforme Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril. Daquela consta ainda que “Os registos existentes englobam todo o equipamento adquirido desde a criação da Escola”, sendo que o processo de registo “é efectuado pelo funcionário que tem a seu cargo os serviços académicos” (Anexo VII - Doc. 19).

Naquela Nota afirma-se que “Os dados de 2002 não se encontram actualizados. O atraso na actualização é decorrente da concentração de esforços que se tem verificado para implementação do software GIAF que tem implicado a duplicação dos registos contabilísticos do ano de 2002”.

Aquando do trabalho de campo na ESAE foi solicitado ao funcionário responsável pela manutenção dos registos de inventário uma Relação dos Bens Inventariados, relativamente às gerências de 2001 e 2002.

Na listagem (Ficha de Inventário) facultada, o funcionário responsável pela mesma fez constar a seguinte declaração:

**“Para os devidos efeitos declaro que a Relação dos Bens Inventariados, é a que consta desta Relação/Mapa de Inventário de 2001/2002, até à data de 13 de Maio de 2002”.**

**“Mais declaro que todas as facturas/recibos que me chegaram constam dos Mapas de Inventário”.**

<sup>21</sup> Também designada por “Relação/Mapa de Inventário”.

<sup>22</sup> Acerca da Nota Justificativa do Inventário (vide ponto 5. INVENTÁRIO).



Da sua análise foi possível apurar o seguinte:

1. Os serviços adoptaram o classificador geral previsto na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril - *Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)*.
2. Os equipamentos estão distribuídos pelos Serviços Centrais, sitos na Rua de Alcamim (RA), e pela Herdade do Reguengo (HR).
3. Na referida listagem, os bens estão seriados/numerados sequencialmente.
4. A numeração é atribuída a cada bem, com base nas respectivas facturas de aquisição.
5. Os bens não se encontram etiquetados, não sendo possível comprovar a que bem em concreto corresponde a numeração que lhe é atribuída no ficheiro/cadastro.
6. Nenhuma das estações meteorológicas, adquiridas à firma “GESTEL, Lda.”, faz parte do ficheiro de inventário facultado à equipa.
7. Existe equipamento não inventariado e fora da “*lista dos pagamentos feitos sobre bens inventariáveis*”, (vide aquisição dos “DataLogger”, adquiridos à firma “Spectrum Technologies, Inc.”).

**A propósito do referido no ponto 7, alega o CA da ESAE que:**

***“Para este caso em concreto também poderá ter concorrido o facto desta aquisição ter sido efectuada no âmbito de um Projecto AGRO.***

...

***Nestes Projectos, todas as facturas são enviadas ao Chefe de Projecto (que neste caso não é da ESAE), o qual devolve as de valor inferior a 250 € e envia para o INIA (entidade gestora da medida 8.1 do Programa Agro) as de valor superior a 250 €. Só depois de decorridos vários meses é que o INIA devolve os originais”.***



5.

**Não colhe, porém, a argumentação aduzida pelos serviços. Com efeito, correndo o processo de inventariação paralelamente ao processo contabilístico, nada obsta a que se proceda em simultâneo ao registo da aquisição do bem e da respectiva inventariação (bastando, para tanto, uma simples cópia da factura).**

Em sede de contraditório, foi também informado ter o CA da ESAE já procedido à actualização do inventário, encontrando-se os bens devidamente marcados e relacionados em ficha afixada na porta de cada compartimento.

Verificou-se também, existir um processo de doação de material informático ao Regimento de Infantaria n.º 8 de Elvas (oferta de 2 computadores pessoais, licenças e respectivos manuais) **(Anexo VII – Doc. 20)**, sem que conste a necessária fundamentação legal e respectiva autorização, subjacentes ao(s) acto(s) de administração “*relativos ao património do instituto*”, conforme dispõe o n.º 2, alínea h) do art.º 25º da Lei n.º 54/90 de 5 de Setembro<sup>23</sup>.

**No que diz respeito à doação de equipamento informático ao Regimento de Infantaria n.º 8 de Elvas, apenas se questionou o procedimento subjacente à doação. Com efeito, os “actos de administração relativos ao património do Instituto” são da competência exclusiva do Conselho Administrativo do IPP, nos termos do art.º 25º, n.º 2, alínea h) da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro e do art.º 27º, n.º 2, alínea h) dos seus Estatutos, tratando-se, pois, de um acto ferido de incompetência em razão da matéria.**

Dado que não existe norma legal habilitante da delegação, tal competência não é sequer delegável no Conselho Administrativo da ESAE, como decorre do disposto no n.º 1 do art. 35º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

**Em conclusão, o Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE, ao autorizar a cedência a título gratuito do referido equipamento, praticou um acto para o qual era manifestamente incompetente.**

<sup>23</sup> Cfr. art.º 27º, n.º 2 alínea h) do Desp. Normativo n.º 35/95 (Publicado em D.R. I Série – B, de 20 de Julho).



## 6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Da análise dos dados solicitados, é possível verificar, relativamente a situações de acumulação de funções, os factos que se passam a descrever:

- O funcionário **Engº Técnico Hermenegildo Manuel Pereira Castanho**, a desempenhar funções de técnico de grau 1 da carreira de informática na ESAE desde 1 de Janeiro de 2000, apresentou um requerimento, datado de 10 de Outubro de 2002 e dirigido ao Presidente do Conselho Directivo da ESAE (**Anexo VIII - Doc. 21**), no qual solicitava autorização para **acumulação de funções públicas na Escola E.B. 2, 3 nº 1 de Elvas, nos períodos compreendidos entre as 14.00H e as 18.00H de terça-feira e as 9.00H e as 18.00H de sexta-feira**. O requerimento em referência foi remetido ao Presidente do Instituto Politécnico de Portalegre (IPP) através do ofício nº 1033/2002, de 11 de Outubro, com o parecer positivo do Presidente do Conselho Directivo da ESAE (**Anexo VIII - Doc. 22**). Em 16 de Outubro de 2002 o jurista do IPP elaborou um parecer (**Anexo VIII - Doc. 23**) sobre o assunto em referência, que se passa a transcrever:

*“De acordo com o art.º 31º, nº 4 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7-12, a acumulação de funções só pode ser autorizada se o horário a praticar como docente for compatível com o que competir ao cargo desempenhado na ESAE. Ora, o funcionário tem o dever de cumprir o horário inerente à função exercida naquela escola, pelo que se o horário a desempenhar na Escola EB 2,3 nº 1 de Elvas coincide nas 3ªs feiras com meio-dia e nas 6ªs feiras com todo o dia de trabalho, ainda que se comprometa a compensar a ESAE, não se vê como o possa fazer. Só seria possível se as aulas ocorressem em período não totalmente coincidente com o horário na ESAE. Não parece de conceder”. Na sequência deste parecer, o Presidente do IPP exarou um despacho com o seguinte teor: **“Solicitar ao Presidente<sup>24</sup> que informe sobre a possibilidade legal e real de ultrapassar o problema colocado pelo Jurista.”** (15/10/02).*

Na sequência do despacho do Senhor Presidente do IPP, foi, através do ofício nº 1051/02, de 18 de Outubro (**Anexo VIII - Doc. 24**), apresentado pelo Presidente do C.D. da ESAE novo pedido de acumulação de funções, cujos pressupostos legais assentavam no art.º 23º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto – não sujeição a horário de trabalho. Nestes termos e sobre o assunto, o Presidente do IPP exarou o seguinte despacho: **“Autorizo, face à**

<sup>24</sup> Leia-se presidente da ESAE



5.

**responsabilidade assumida pelo Sr. Presidente do CD da ESAE, na globalidade e, em particular, no que se refere ao conteúdo do nº 2 deste ofício”.**(ofício nº 3508, de 25/10/02) **(Anexo VIII - Doc. 25).**

Em 9 de Dezembro de 2002, o Presidente do C.D. da ESAE elaborou uma declaração **(Anexo VIII - Doc. 26)**, em que alterou a base legal que suporta o pedido de “acumulação de funções”, enquadrando-o, agora, no art.º 24º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto – isenção de horário de trabalho. Desta situação foi dado conhecimento ao Presidente do IPP através do ofício nº 1246/02, de 9 de Dezembro, solicitando a “anulação do despacho de autorização” anteriormente conferido **(Anexo VIII - Doc. 27)**. Em 10 de Dezembro de 2002 o funcionário Engº Técnico Hermenegildo Manuel Pereira Castanho elaborou uma declaração **(Anexo VIII - Doc. 28)** atestando que ainda não tinha sido dado cabal cumprimento ao despacho de autorização de acumulação de funções proferido pelo Presidente do IPP, em 24 de Outubro de 2002 **(Anexo VIII - Doc. 25)**, uma vez que não foi assinado qualquer compromisso com a Escola EB 2,3 nº 1 de Elvas nem com a Direcção Regional de Educação do Alentejo.

Na sequência da mencionada declaração, foi efectuada pela equipa de auditoria uma deslocação à Escola EB 2,3 nº 1 de Elvas, tendo-se verificado que:

Na sequência de proposta de contratação elaborada ao abrigo do disposto no n.º 2 do art. 2.º da Portaria n.º 367/98 e homologada pela Coordenadora Adjunta do CAE do Alto Alentejo (Anexo VIII – Doc. 29), foi elaborado um **contrato administrativo de serviço docente com efeitos entre 14 de Outubro de 2002 e 31 de Agosto de 2003**, com Hermenegildo M. P. Castanho, para leccionar um horário de **15 horas semanais**<sup>25</sup> nas disciplinas de Introdução Informática e Tecnologia, Informação e Comunicação, **com a remuneração mensal de 448,40 euros (Anexo VIII - Doc. 30);**

- **O contrato em referência, à data da realização da auditoria, ainda não tinha sido assinado pelas partes, uma vez que o funcionário da ESAE não entregou os documentos necessários, tendo-lhe sido, para o efeito, prorrogado o prazo de entrega dos mesmos** - cfr. Despacho da CA do CAE do Alto Alentejo de 2 de Dezembro de 2002 **(Anexo VIII - Doc. 31);**



↓

- Em 11 de Dezembro de 2002, a Presidente do Conselho Directivo da Escola EB 2,3, n.º1 de Elvas elaborou uma declaração (Anexo VIII – Doc. 32) atestando que o Eng.º Técnico Hermenegildo Manuel Pereira Castanho se encontrava a desempenhar funções docentes desde o dia 14 de Outubro de 2002, tendo-lhe sido atribuído o horário nº 62, com 11 horas lectivas, aguardando a entrega dos documentos para que se celebrasse o contrato.

### **Os factos apresentados suscitam as seguintes questões:**

- No nº 2 do art.º 12º do D. L. 184/89, de 2 de Junho, estabelece que não é permitida a acumulação de funções de cargos ou lugares na Administração Pública, salvo, quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público, nomeadamente nos casos *de actividades docentes em estabelecimentos de ensino cujo horário seja compatível com o exercício dos cargos.*

- O Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, define o regime de constituição, modificação e extinção na relação jurídica de emprego na Administração Pública, elenca no nº 2 do seu art.º 31º as situações em que pode haver lugar à acumulação de funções, resultando na alínea d) do mesmo artigo e diploma que poderá haver acumulação de funções ou cargos públicos, relativamente a actividades docentes, desde que, o respectivo horário não ultrapasse o limite a fixar em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.

- O nº 5 do citado art.º 31º refere que *“no caso previsto na alínea d) do nº 2, a acumulação depende de requerimento do interessado e só pode ser autorizada se o horário a praticar como docente for compatível com o que competir ao cargo ou função principal.”*

Dado o exposto a situação de “acumulação de funções” em causa **não cumpre com os requisitos exigidos por Lei, tendo em atenção a sobreposição de horário entre o exercício das funções a acumular e as funções desempenhadas pelo funcionário na ESAE** (vide requerimento e horário em anexo **(Anexo VIII - Doc. 21 e 29)**).

<sup>25</sup> A proposta homologada pela Coordenadora Adjunta do CAE do Alto Alentejo refere um horário de 11 horas semanais, e não de 15, como posteriormente viria a constar do texto do contrato. Acresce que também a Presidente do Conselho Executivo da Escola EB 2,3, n.º 1 de Elvas refere em Declaração de 11 de Dezembro de 2002, infra mencionada, que o horário atribuído é de 11 horas semanais.



5.

Em 9 de Dezembro de 2002, o Senhor Presidente da ESAE submeteu ao Senhor Presidente do IPP um pedido de autorização de “acumulação de funções”<sup>26</sup> (**Anexo VIII - Doc. 27**) ao abrigo do disposto no art.º 24º, do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto - isenção de horário.

O art.º 24º do diploma legal em referência indica, no seu nº 1, qual o pessoal que pode gozar de isenção de horário: **“Gozam de isenção de horário de trabalho o pessoal dirigente, bem como os chefes de repartição e de secção e o pessoal de categorias legalmente equiparadas, bem como pessoal cujas funções não conferem direito a trabalho extraordinário.”** Por seu turno, dispõe o nº 2 do mesmo artigo que **“A isenção de horário não dispensa a observância do dever geral de assiduidade nem o cumprimento da duração semanal de trabalho.”**

Com efeito o “dever de assiduidade” está definido no art.º 14º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, retirando-se da sua leitura que os funcionários e agentes devem comparecer regularmente ao serviço e aí permanecer continuamente, não podendo ausentar-se salvo nos termos e pelo tempo autorizado pelo superior hierárquico, sob pena de marcação de falta, de acordo com a legislação aplicável.

Nestes termos e atentos os princípios de assiduidade consignados no art.º 14º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, a que o funcionário está obrigado, verifica-se que o horário que lhe foi atribuído na escola EB 2 e 3, nº 1 de Elvas, não era compatível com o desempenho das funções na sua actividade principal, sendo certo que o funcionário tão pouco integra alguma das situações em que a lei admite a invocada isenção de horário.

Acresce que, existindo uma sobreposição entre o horário atribuído para o desempenho de funções docentes e o da sua actividade principal na ESAE, constata-se ser o caso enquadrável numa situação de pagamentos indevidos, efectuados pela Escola Superior Agrária de Elvas, por inexistência de contraprestação efectiva, o que se verificou, pelo menos, durante 2 (dois) meses, ou seja, no período compreendido entre a data do início de funções docentes, por parte do referido funcionário na Escola EB 2,3, nº 1 de Elvas, no dia 14 de Outubro de 2002 e 11 de Dezembro de 2002<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Em substituição do pedido de acumulação de funções, ao abrigo do art.º 23º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, anteriormente efectuado.

<sup>27</sup> Data em que se constatou estar ainda o funcionário a leccionar na Escola EB 2,3 N.º 1 de Elvas.



5.

Atento o horário praticado pelo funcionário na *Escola EB 2,3, n.º 1 de Elvas (Anexo VIII – Doc. 29)*, verificou-se a impossibilidade de cumprimento do dever de assiduidade na *ESAE pelo período de 10,30 horas semanais<sup>28</sup>*, num total de 80,30 horas no período compreendido entre 14 de Outubro e 11 de Dezembro de 2002.

Ora, tendo o funcionário recebido da *ESAE* o vencimento correspondente a uma contraprestação integral que não realizou, devem os pagamentos da *ESAE* relativos ao tempo de serviço não prestado considerar-se indevidos, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 59º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. O montante indevidamente recebido ascende a €560,28.

Em sede de contraditório, a entidade auditada informa ter sido anulada a autorização para a acumulação de funções, esclarecendo ainda que “nunca o tempo total de trabalho ou os interesses da *ESAE* foram prejudicados”, o que não infirma os factos expostos, geradores da responsabilidade financeira reintegratória supra indiciada.

## **7. AJUDAS DE CUSTO**

Nesta matéria verificou-se a seguinte situação:

Existência de um “Boletim Itinerário” relativo ao mês de Novembro de 2001 (Anexo IX - Doc. 33), em nome do funcionário Hermenegildo Manuel Pereira Castanho e por este assinado, no valor de €217,06 (43.517\$00).

O boletim em referência não se encontra devidamente preenchido, não mencionando, qual o serviço efectuado, a localidade onde foi prestado bem como o período a que se refere.

Acresce que, não existindo junto ao referido documento qualquer informação ou processo que fundamente o respectivo pagamento, conclui-se que o procedimento em questão não respeitou os princípios legalmente exigidos para a concessão das ajudas de custo, dado que não existe qualquer proposta para a realização da deslocação,

<sup>28</sup> Com efeito, o serviço docente na Escola EB 2,3, n.º 1 de Elvas compreende toda a tarde de terça-feira e todo o dia de sexta-feira.



5.

devidamente fundamentada, da qual conste a necessária informação de cabimento bem como a autorização para a sua realização proferida por órgão competente para o efeito, violando os requisitos de autorização da despesa constantes no art.º 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho. Também o pagamento foi efectuado<sup>29</sup> sem autorização prévia.

A inexistência de justificação para o pagamento das ajudas de custo reconduz-se a uma situação de inexistência de contraprestação efectiva e, portanto, de pagamentos indevidos, nos termos do art.º 59º, nºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório veio a entidade auditada argumentar que: *“Trata-se de mero lapso. Não é prática da escola não preencher boletins de ajuda de custo nem permitir, ou assumir os encargos com deslocações sem a necessária autorização proferida pela entidade competente para o efeito”*.

O ora alegado em nada contraria as observações oportunamente formuladas.

---

<sup>29</sup> Como prova do referido pagamento refira-se o carimbo com o nome do funcionário, a data de pagamento e o nº do cheque, devidamente assinado pela Tesoureira, aposto na relação de ajudas de custo referente ao mês de Novembro de 2001.



13

## VI. CONCLUSÕES

Da auditoria realizada resultam as seguintes conclusões:

### 1. Ao nível das competências

1. Conclui-se pela ilegalidade de todos os actos de autorização para a realização das despesas com as aquisições de bens e serviços - cujos valores não excedam os € 199.519,16 (40.000.000\$00) - bem como dos respectivos pagamentos, praticados pelo Conselho Directivo ou pelo seu Presidente, uma vez que é ao Conselho Administrativo da ESAE que, por lei, se encontra atribuída a competência exclusiva em razão da matéria.
2. Devem igualmente considerar-se ilegais os actos de autorização de despesas com aquisição de bens e serviços e os respectivos pagamentos referentes a valores compreendidos entre € 199.519,16 (40.000.000\$00) e o limite fixado no despacho de subdelegação de competências proferido pelo Senhor Presidente do IPP, ou seja € 997.795,79 (200.000.000\$00), praticados pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE.
3. Com efeito, a subdelegação de competências operada pelo Senhor Presidente do IPP através do despacho n.º PRES/18/2002 deveria ter sido feita, no que respeita a matéria relativa a autorização de despesas com a aquisição de bens e serviços, no órgão com competência em razão de matéria, o Conselho Administrativo, podendo este, por deliberação tomada em sede própria, se assim o entendesse, subdelegar os referidos poderes no respectivo presidente, o que não se verificou.
4. Acresce que, não tendo o acto de subdelegação das referidas competências no Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE, vertido no supra mencionado despacho, sido publicado, os actos praticados ao abrigo daquele são actos inválidos, por incompetência do respectivo autor.



5. No que respeita às competências a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 do despacho ministerial n.º 13862/2002 (2.ª série), as mesmas deveriam ter sido delegadas no Conselho Directivo da ESAE, podendo este, por deliberação tomada em sede própria, se assim o entendesse, subdelegar os referidos poderes no respectivo presidente, o que não se verificou.
6. O novo despacho de subdelegação de competências do Presidente do IPP no Presidente do Conselho Administrativo da ESAE, com o nº PRES/19-A/2003, de 1 de Setembro, desrespeita igualmente as normas legais que conferem ao Conselho Administrativo da ESAE competência exclusiva em matéria de autorização de despesas com a aquisição de bens e serviços, nos termos já apontados para o despacho n.º PRES/18/2002.
7. Verifica-se que este novo despacho aguarda ainda publicação no Diário da República, pelo que os actos praticados ao abrigo do mesmo são actos inválidos, por incompetência do respectivo autor.
8. Também no que respeita às competências a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 do despacho ministerial n.º 24691/2003 (2.ª série), as mesmas deveriam ter sido delegadas no Conselho Directivo da ESAE, podendo este, por deliberação tomada em sede própria, se assim o entendesse, subdelegar os referidos poderes no respectivo presidente, o que não se verificou.

## 2. Ao nível das irregularidades na arrecadação da receita

1. Foram detectadas as seguintes irregularidades ao nível da arrecadação da receita:
  - Inexistência de conta corrente;
  - Inexistência de folha de cofre diária de Tesouraria;
  - Inexistência de uma verdadeira conta corrente de Fundo de Maneio;
  - O sistema de cobrança de receita permite que a receita arrecadada não tenha como suporte qualquer título de cobrança;



5.

- Existem vários postos de cobrança, sendo vários os funcionários responsáveis pelo recebimento das verbas, sem que exista qualquer regulamento ou normas internas quanto aos procedimentos mínimos a adoptar (**Anexo III - Doc. 3**);
- A entrega dos montantes à funcionária a desempenhar funções de Tesoureira era feita juntamente com declarações avulsas, onde eram indicadas as quantias arrecadadas e a sua proveniência, sem que existisse qualquer confirmação se os referidos montantes correspondiam aos que constavam dos respectivos documentos de cobrança.

**2. Os factos relatados revelam falta de fiabilidade dos elementos contabilísticos e demonstram a ausência de um qualquer sistema de controlo interno, porquanto não existem quaisquer regulamentos ou normas avulsas que permitam controlar os procedimentos de cobrança, de realização de despesas com a locação e aquisição de bens e serviços bem como dos procedimentos contabilísticos de carácter obrigatório.**

### **3. Ao nível dos fundos de maneo**

- 1. Foram constituídos e autorizados pelo CA da ESAE dois fundos de maneo, ambos respeitantes a verbas de OE, os quais não se encontram acompanhados da definição do respectivo período de reposição, do fim a que se destinavam, nem das rubricas orçamentais susceptíveis de serem por eles oneradas. (Anexo IV - Doc. 9 e 10).**
- 2. Os fundos de maneo são sistematicamente utilizados, como se de um só se tratasse, e para proceder ao pagamento de despesas de funcionamento sem que se verifiquem os requisitos legais essenciais, quer quanto à sua constituição quer quanto à sua reconstituição, e sem que se proceda ao necessário cabimento dos valores susceptíveis de serem utilizados em cada uma das rubricas orçamentais oneráveis pelos referidos fundos, violando normas legais que regulamentam esta matéria, designadamente o art.º 32º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho e os art.º 15º e 16º do Decreto-Lei nº 23/2002, de 1 de Fevereiro.**



3.

## 4. Ao nível das prestações de serviço

Verificou-se existirem prestações de serviços que não foram antecedidas de qualquer procedimento pré-contratual (desde o levantamento da necessidade devidamente fundamentado e quantificado, até à selecção) e sem que a autorização de despesa e de pagamento tenha sido proferida pela entidade competente.

## 5. Ao nível das aquisições de bens e serviços

1. Verificou-se existirem aquisições de serviços que não foram antecedidas de qualquer procedimento pré-contratual (desde o levantamento da necessidade devidamente fundamentado e quantificado, até à selecção) e sem que a autorização de despesa e de pagamento tenha sido proferida pela entidade competente.
2. No que respeita aos pagamentos a alunos, relativos a despesas com combustíveis nas deslocações entre as instalações da Escola e o picadeiro de Alter do Chão, no valor global de € 1.254,06, verifica-se que não existe qualquer disposição legal, nem mesmo na Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico que, endossando este tipo de encargos para as referidas instituições de ensino superior, possa sustentar ou fundamentar a realização das mesmas, pelo que houve assunção de despesas sem a necessária cobertura legal, numa clara violação das normas dos nºs 2 e 3 do art.º 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e dos nºs 2 e 3 do art.º 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

Além disso, estes pagamentos foram efectuados sem que se encontrassem autorizados pelo Conselho Administrativo da ESAE.



## 6. Ao nível do inventário

1. O sistema de controlo interno na gestão dos bens e/ou equipamentos existentes no serviço não é fidedigno.
2. Os bens adquiridos e inventariados não se encontram etiquetados, pelo que não é possível comprovar a que equipamento corresponde em concreto uma determinada numeração atribuída no ficheiro/cadastro.
3. Existe um acentuado desfasamento de datas entre o momento da aquisição dos bens e a sua inventariação.
4. Os bens inventariados podem ser transferidos de uns serviços para outros sem que haja qualquer controlo.
5. Existe equipamento não identificado e não inventariado (Anexo III - Doc. 5).
6. A cedência de material informático ao Regimento de Infantaria n.º 8 de Elvas, autorizada pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo da ESAE, foi ilegal, por incompetência do respectivo autor, uma vez que tal competência é exclusiva do Conselho Administrativo do IPP, não existindo sequer norma que permita a delegação de tal competência em órgão da ESAE.

## 7. Ao nível das acumulações de funções

1. Foi autorizada a acumulação de funções sem que estivessem preenchidos os requisitos exigidos por lei (Anexo VIII - Doc. 29).



2. Verificou-se uma situação de pagamentos indevidos por o funcionário não ter desenvolvido a sua actividade profissional no ESAE durante o horário a que estava legalmente obrigado, tendo sido pago indevidamente o montante de € 560,28. Esta situação configura uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória nos termos do disposto no art.º 59º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

## 8. Ao nível das ajudas de custo

1. Foi efectuado um pagamento relativo a ajudas de custo, não existindo junto ao boletim itinerário qualquer processo que o sustentasse. O procedimento em questão não respeitou os princípios legalmente exigidos para o efeito, dado que não existia qualquer proposta para a realização da deslocação, devidamente fundamentada, da qual constasse a necessária informação de cabimento bem como a autorização para a sua realização, proferida por órgão competente para o efeito. O pagamento foi ainda efectuado sem que existisse autorização, para tal, prestada pelo órgão competente.
2. A inexistência de justificação para o pagamento das ajudas de custo reconduz-se a uma situação de inexistência de contraprestação efectiva e, portanto, de pagamento indevido - nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - , no valor de €217,06.

## VII. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Atentas as matérias consideradas relevantes no quadro dos objectivos fixados para a presente acção de fiscalização concomitante, assinalam-se, nos dois quadros seguintes, as situações de facto e de direito integradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, respectivamente, prevista nos artigos 59º, nº 2 e 65º, nº 1, alíneas a), b) e d) da



3.

Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, cuja imputabilidade se processou de acordo com as regras constantes nos artigos 61º, 62º e 67º da mesma lei.

## Quadro I – Eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias

Factos	Item do relatório e das conclusões	Normas violadas	Eventuais infracções financeiras	Identificação dos Eventuais responsáveis
Realização de despesas sem a necessária autorização ou autorizadas por órgão incompetente para o efeito.	<b>IV.1 e VI.1.1 e VI.1.2</b>	Art.º 8º da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro; Nº 1 do artº 23º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho. Nº 1 e 4 do artº 40º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro Nº 2 do artº 51º dos Estatutos do IPP.	Alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Presidente do Conselho Directivo da ESAE. Conselho Administrativo da ESAE.
Não conferência dos fundos em cofre e em depósito a que está obrigado o IPP.	<b>V.1 e VI.2.1</b>	Artº 21º nº 1 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro. Artº 53º, nº 1, alínea a) do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho. Alínea k) do artº 25º da Lei nº 54/90, de 5 de Setembro.	Alíneas b) e d) do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo do IPP.
Incumprimento do dever de assegurar o registo de todas as receitas cobradas.	<b>VI.1 e VI.2.1</b>	Artº 14º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.	Alínea a) e d) do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo do IPP. Conselho Administrativo da ESAE.
Aquisição efectuada através de procedimento irregular e sem a devida contraprestação.	<b>V.4 e VI.5.1 e VI.6.5</b>	Artºs 13º, 21º e 22º todos do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho; Artºs 7º, 8º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.	Art.º 65º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo da ESAE.



3.

Factos	Item do relatório e das conclusões	Normas violadas	Eventuais infracções financeiras	Identificação dos Eventuais responsáveis
Não liquidação dos fundos de maneiio, como é imposto por lei.	<b>V.2 e VI.3.2</b>	Nº 4 do artº 32º, do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.	Alínea b) e d) do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo do IPP. Conselho Administrativo da ESAE.
Pagamento de despesas por fundo de maneiio, através de verbas provenientes de receita própria ao invés de utilização de verbas do OE, como havia sido autorizado pelo CA, aquando da sua constituição.	<b>V.2 e VI.3.2</b>	Nº 1 do artº 7, nº 2 do artº 8º e nº 2 do artº 18º, todos da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.	Alínea b) do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo da ESAE.
Prestações de serviço não consubstanciadas por qualquer suporte legal nem procedimento pré-contratual.	<b>V.3 e VI.4</b>	Arts 7º e 78º e segs do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho	Alíneas b) e d), do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	Presidente do Conselho Directivo da ESAE
Realização de despesas sem que previamente se tenham verificado os requisitos da despesa tal como é exigido por lei.	<b>V.3 e VI.4</b>	Nº 3 e 4 do artº 18º, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro; Artº 13º, 21º, 22º, 26º, 27º 28º e 29º, todos do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.	Alínea b) do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo da ESAE.
Deficiente inventariação dos bens móveis afectos à ESAE	<b>V.5 e VI.6.1 a VI.6.5</b>	N.ºs 3 e 4 do art.º 46º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho; Art.º 25º, n.º 2, alínea i) da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro; N.º 4 da Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 17 de Abril.	Alínea d), n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Conselho Administrativo do IPP. Conselho Administrativo da ESAE.
Cedência de equipamento por órgão incompetente para o efeito.	<b>V.5 e VI.6.6</b>	N.ºs 2 e 3 do art.º 46º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho;	Alínea d), n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Presidente do Conselho Directivo da ESAE Conselho Administrativo



3.

Factos	Item do relatório e das conclusões	Normas violadas	Eventuais infracções financeiras	Identificação dos Eventuais responsáveis
		Alínea h), do n.º 2 do art.º 25º da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro.		do IPP.

## Quadro II – Eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias

Factos	Item do relatório e das conclusões	Normas violadas	Eventuais infracções financeiras	Identificação dos Eventuais responsáveis
Pagamento de remunerações, no valor de € 560,28, efectuado sem contraprestação efectiva.	V.6 e VI.7.2	N.ºs 2,3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro; N.º 2 do art.º 12º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho; Art.º 14º do Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto.	N.ºs 1 e 2 do art.º 59 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Presidente do Conselho Administrativo do IPP
Pagamento de ajudas de custo, no valor de € 217,06, sem que exista efectiva contraprestação.	V.7 e VI.8	N.ºs 3 e 4 do art.º 18º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.	N.ºs 1 e 2 do art.º 59 da Lei n.º 98/97. de 26 de Agosto	Presidente do Conselho Directivo da ESAE



## VIII. DECISÃO

Face ao que antecede, a 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 77º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide formular as seguintes recomendações:

1. O Senhor Presidente do IPP, bem como os restantes órgãos do Instituto e da ESAE, deverão, nos seus despachos de delegação e subdelegação de competências, atender ao disposto sobre a matéria no Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, e na Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, em especial no que respeita à possibilidade legal da delegação ou subdelegação, às competências em razão da matéria legalmente cometidas aos órgãos delegados ou subdelegados e à necessidade de publicação dos actos respectivos.
2. A ESAE deverá definir e implementar normas relativas aos procedimentos de liquidação, cobrança e arrecadação de receitas, bem como ao registo contabilístico das referidas operações, de acordo com as normas legais e regulamentares em vigor, corrigindo as situações apontadas no ponto VI.2 do presente relatório.
3. No que respeita à constituição, utilização, reconstituição e liquidação dos fundos de maneio, a ESAE deve dar integral cumprimento ao disposto no art. 32º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e nos diplomas anuais de execução orçamental.
4. Todas as aquisições de bens e serviços deverão ser precedidas do respectivo procedimento pré-contratual, incluindo o levantamento, sistemático ou pontual, da respectiva necessidade, e a selecção da entidade adjudicatária.

As autorizações de despesa e de pagamento devem ser proferidas, em todos os procedimentos, pelo órgão com competência própria ou delegada na matéria, devendo os órgãos delegados ou subdelegados fazer menção dessa qualidade, nos termos do disposto no artigo 38º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º



442/91, de 15 de Novembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

5. Na autorização para a realização de despesas e para o respectivo pagamento devem ser respeitadas as normas legais aplicáveis em matéria de despesa pública, conjugadas com as atribuições e competências da ESAE e respectivos órgãos, por forma a impedir a repetição de situações de assunção e pagamento de despesas sem fundamento legal, como é o caso da descrita no ponto VI.5.2 do presente Relatório.
6. Deverão ser definidas e implementadas normas relativas aos procedimentos de identificação e inventariação dos bens afectos à ESAE, e respectiva actualização.
7. A autorização para a acumulação de funções por parte de funcionários e agentes da ESAE só deve ser concedida nos casos e condições legalmente previstos.
8. Deve ser implementado um sistema efectivo de registo e controlo da assiduidade dos funcionários da ESAE que, interagindo com o serviço responsável pelo processamento de vencimentos, impeça o pagamento de valores indevidos àqueles por falta de contraprestação efectiva de serviço.
9. A autorização de pagamento de ajudas de custo deverá ter sempre por base um boletim itinerário devidamente preenchido e só deverá ser concedida após análise da legalidade da pretensão do requerente e na sequência da efectiva realização da deslocação previamente autorizada.

## **O Tribunal decide ainda:**

10. Aprovar o presente Relatório.
11. Remeter o processo ao Exm<sup>o</sup> Senhor Procurador-Geral Adjunto nos termos e para os efeitos do art.º 57º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

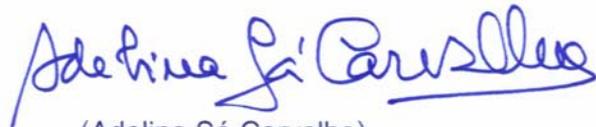


13

12. Remeter cópia ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da respectiva área da 2ª Secção.
13. Remeter cópia ao Exm.º Presidente do Conselho Directivo da ESAE, nessa qualidade e na qualidade de presidente do Conselho Administrativo da Escola.
14. Remeter cópia ao Presidente do Conselho Directivo do IPP, nessa qualidade e na de presidente do Conselho Administrativo do Instituto.
15. Remeter cópia à Exm.ª Ministra da Ciência e do Ensino Superior.
16. Fixar os emolumentos a pagar pela ESAE em € 13 065,05 (treze mil e sessenta e cinco euros e cinco cêntimos), nos termos do disposto no art. 10º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.
17. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na Internet.

Lisboa, 30 de Março de 2004

O Juiz Conselheiro Relator

  
(Adelina Sá Carvalho)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

  
(Adelino Ribeiro Gonçalves)

  
(José Luís Pinto Almeida)