



Tribunal de Contas

**Auditoria de Gestão Financeira ao  
Programa /Projecto PIDDAC  
“Centro de Formalidades Empresariais”**



**Junho de 2004**

**Processo N.º 24/03 - AUDIT**

**Relatório n.º 23/2004-2ª Secção**



---

PROCESSO N° 24/03 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N° 23/2004-2<sup>a</sup> Secção**

**de Gestão Financeira ao Programa / Projecto**  
**PIDDAC**  
*“Centro de Formalidades Empresariais”*





# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS .....	5
SIGLAS UTILIZADAS.....	7
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	9
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>11</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	11
1.1.1 – <i>Envolvente</i> .....	11
1.1.2 – <i>Objectivos, Organização, Funcionamento e Coordenação da Rede CFE</i> .....	11
1.1.3 – <i>Temática Justificativa da Criação dos CFE</i> .....	12
1.1.4 – <i>O PIDDAC – Cap. 50º – Os Investimentos do Plano e os Custos de Funcionamento dos CFE</i> . 12	
1.1.5 – <i>Quadro de Contextualização do Programa/Projecto</i> .....	13
1.1.6 – <i>Procedimentos de Controlo</i> .....	15
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	17
1.2.1 – <i>Envolvente</i> .....	17
1.2.2 – <i>Objectivos, Organização, Funcionamento e Coordenação da Rede CFE</i> .....	17
1.2.3 – <i>Temática Justificativa da Criação dos CFE</i> .....	17
1.2.4 – <i>Os Investimentos do Plano e os Custos de Funcionamento dos CFE</i> .....	17
1.2.5 – <i>Quadro de Contextualização e Controlo do Programa/Projecto</i> .....	18
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>20</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA.....	20
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> .....	20
2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais</i> .....	20
2.1.2.1 – <i>Objectivo Estratégico</i> .....	20
2.1.2.2 – <i>Objectivos Operacionais</i> .....	21
2.2 – ENTIDADE AUDITADA.....	22
2.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	22
2.3.1 – <i>Metodologia</i> .....	22
2.3.2 – <i>Técnicas de Controlo</i> .....	24
2.4 – CONDICIONANTES À AUDITORIA.....	25
2.4.1 – <i>Constrangimentos em Geral</i> .....	25
2.4.2 – <i>Constrangimentos Específicos</i> .....	25
2.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	26
<b>3 – ENVOLVENTE DO PROGRAMA/PROJECTO .....</b>	<b>28</b>
3.1 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL.....	28
3.2 – OBJECTIVOS, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REDE CFE .....	28
3.2.1 – <i>Objectivos</i> .....	28
3.2.2 – <i>Organização e funcionamento</i> .....	29
3.2.2.1 – <i>Introdução</i> .....	29
3.2.2.2 – <i>Estrutura, natureza e finalidade</i> .....	29
3.2.2.3 – <i>Competências e efeitos dos actos</i> .....	30
3.2.2.4 – <i>Funcionamento</i> .....	30
3.2.2.5 – <i>Breve análise à temática da modernização da AP justificativa da criação dos CFE</i> .....	31
3.3 – <i>GESTÃO E COORDENAÇÃO DA REDE CFE</i> .....	33
3.4 – <i>EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL</i> .....	33
3.5 – <i>O PIDDAC – CAP. 50º – INVESTIMENTOS DO PLANO E OS CUSTOS DE FUNCIONAMENTO DOS CFE</i> .....	34
<b>4 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA/PROJECTO .....</b>	<b>36</b>
4.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL .....	36

4.1.1 –	<i>O IAPMEI</i> .....	36
4.1.2 –	<i>Os Centros de Formalidades de Empresas</i> .....	39
4.2 –	CANDIDATURAS .....	40
4.3 –	PROTOCOLOS .....	41
4.4 –	EXECUÇÃO DAS OBRAS DE ADAPTAÇÃO.....	44
4.5 –	COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS .....	46
4.5.1 –	<i>Considerações Gerais</i> .....	46
4.5.2 –	<i>Apreciações Específicas</i> .....	48
4.6 –	CONTEXTO INICIAL – CFE LISBOA I .....	50
4.7 –	CFE SETÚBAL.....	55
4.7.1 –	<i>Antecedentes</i> .....	55
4.7.2 –	<i>Enquadramento Legal – Aquisição de Imóveis</i> .....	56
4.7.3 –	<i>Observância do Regime da Aquisição de Imóveis</i> .....	56
4.7.4 –	<i>Processo Aquisitivo</i> .....	58
4.7.5 –	<i>Aquisição das Fracções “chave na mão”</i> .....	60
4.7.6 –	<i>Custos do Projecto</i> .....	60
4.7.7 –	<i>Avaliação das Fracções</i> .....	62
4.7.8 –	<i>Afectação das Fracções</i> .....	63
4.7.9 –	<i>Comparticipações Financeiras</i> .....	63
4.7.10 –	<i>Sistema de Ar Condicionado</i> .....	65
4.8 –	CFE LOULÉ.....	67
4.8.1 –	<i>Antecedentes</i> .....	67
4.8.2 –	<i>Seleção da Entidade de Acolhimento</i> .....	67
4.8.3 –	<i>Protocolo Celebrado entre o IAPMEI e o NERA</i> .....	68
4.8.4 –	<i>Custos do Projecto</i> .....	69
4.8.5 –	<i>Comparticipações Financeiras</i> .....	70
4.9 –	CFE LISBOA II .....	78
4.9.1 –	<i>Antecedentes</i> .....	78
4.9.2 –	<i>Procedimento de Seleção da Entidade de Acolhimento</i> .....	78
4.9.3 –	<i>Protocolo Celebrado entre o IAPMEI e a AIP</i> .....	79
4.9.4 –	<i>Custos do Projecto</i> .....	79
4.9.5 –	<i>Comparticipações Financeiras</i> .....	80
<b>5 –</b>	<b>PROCEDIMENTOS DE CONTROLO</b> .....	<b>84</b>
5.1 –	PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS .....	84
5.2 –	PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DA EXECUÇÃO .....	85
<b>6 –</b>	<b>CFE LOULÉ E LISBOA II – MEDIÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO DOS PROJECTOS E OBRAS DE ADAPTAÇÃO</b> .....	<b>89</b>
<b>7 –</b>	<b>EMOLUMENTOS</b> .....	<b>94</b>
<b>8 –</b>	<b>DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>94</b>
<b>ANEXO I</b> .....		<b>97</b>
EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....		97
<b>ANEXO II</b> .....		<b>103</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS.....		103
<b>ANEXO III</b> .....		<b>105</b>
RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA.....		105



## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ENTIDADES INTERVENIENTES COM GABINETES NOS CFE / OUTRAS ENTIDADES.....	29
QUADRO 2 – ENTIDADE HOSPEDEIRA E ENTIDADES DE ACOLHIMENTO .....	30
QUADRO 3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL – ELEMENTOS FORNECIDOS PELO IAPMEI.....	33
QUADRO 4 – EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL – CONTA GERAL DO ESTADO 1998-2002.....	34
QUADRO 5 – INVESTIMENTO TOTAL CFE SETÚBAL.....	60
QUADRO 6 – DECOMPOSIÇÃO DOS VALORES PAGOS .....	61
QUADRO 7 – CUSTO TOTAL CFE LOULÉ .....	69
QUADRO 8 – CUSTO TOTAL CFE LISBOA II.....	79
QUADRO 9 – CUSTOS VERIFICADOS.....	89
QUADRO 10 – CUSTOS OBTIDOS EM CONDIÇÕES NORMAIS DE EXEQUIBILIDADE DOS TRABALHOS.....	89
QUADRO 11 – CUSTOS ONERADOS PELAS CONDICIONANTES EVIDENCIADAS.....	90
QUADRO 12 – VARIAÇÃO DOS CUSTOS VERIFICADOS DAS OBRAS E DOS PREÇOS ESTIMADOS .....	90
QUADRO 13 – VARIAÇÃO DOS CUSTOS DO AR CONDICIONADO E DOS PREÇOS ESTIMADOS .....	91
QUADRO 14 – HONORÁRIOS DO PROJECTO – CFE LOULÉ .....	91
QUADRO 15 – HONORÁRIOS DO PROJECTO – CFE LISBOA II.....	92
QUADRO 16 – HONORÁRIOS DO PROJECTO – CFE LOULÉ (ESTIMATIVA CONSULTORES) .....	92
QUADRO 17 – HONORÁRIOS DO PROJECTO – CFE LISBOA II (ESTIMATIVA CONSULTORES).....	92
QUADRO 18 – COMPARAÇÃO ENTRE OS HONORÁRIOS DE PROJECTO COBRADOS E OS DEVIDOS .....	93





# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS UTILIZADAS

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
<b>AF</b>	Administração Fiscal
<b>AIP</b>	Associação Industrial Portuguesa
<b>AP</b>	Administração Pública
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>AVAC</b>	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>CCI</b>	Câmara do Comércio e Indústria
<b>CE</b>	Comunidade Europeia
<b>CEISET</b>	Centro de Empresas e Inovação de Setúbal
<b>CFE</b>	Centro de Formalidades Empresariais
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CIVA</b>	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>CN</b>	Cartório Notarial
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DGCI</b>	Direcção-Geral dos Impostos
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DGRAG</b>	Direcção de Apoio à Gestão
<b>DGTC</b>	Direcção Geral do Tribunal de Contas
<b>DPAD</b>	Departamento Administrativo
<b>DPP</b>	Departamento de Prospectiva e Planeamento
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DRLVT Mec</b>	Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo do Ministério da Economia
<b>DSCIVA</b>	Direcção de Serviços de Cobrança do IVA
<b>EA</b>	Entidades de Acolhimento
<b>FIL</b>	Feira Internacional de Lisboa
<b>FN</b>	Fundos nacionais
<b>GARC</b>	Gabinete de Apoio ao Registo Comercial
<b>GOP</b>	Grandes Opções do Plano
<b>IAPMEI</b>	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
<b>IGF</b>	Inspecção-Geral de Finanças
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>IMOPPI</b>	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LOPTC</b>	Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas
<b>Mec</b>	Ministério da Economia
<b>NERA</b>	Associação Empresarial da Região do Algarve
<b>NERSET</b>	Núcleo Empresarial da Região de Setúbal
<b>OE</b>	Orçamento de Estado



<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
<b>PDM</b>	Plano Director Municipal
<b>PEDIP</b>	Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
<b>PGA</b>	Plano Global de Auditoria
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>POE</b>	Programa Operacional da Economia
<b>PRIME</b>	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
<b>RCM</b>	Resolução do Concelho de Ministros
<b>RNPC</b>	Registo Nacional de Pessoas Colectivas
<b>SinPME</b>	Serviço de Informação às Pequenas e Médias Empresas
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>UAP</b>	Unidade de Aprovisionamento e Património



## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

<b>EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – Programa / Projecto PIDDAC “Centro de Formalidades Empresariais”</b>		
<b>TÉCNICOS</b>		<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>Auditor Coordenador</b>	Abílio Matos	Lic. Economia
<b>Auditor Chefe</b>	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
<b>Auditores</b>	Humberto da Fonte Gomes José Rosário Silva Maria Teresa Fragoso Garrido	Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Eng <sup>a</sup> Civil Lic. Direito
<b>Consultadoria Externa</b>	José de Pina Cabral e Trindade	Lic. Eng <sup>a</sup> Civil
<b>Apoio Administrativo e Informático</b>	Kátia Lorena Manuel Nobre	





# Tribunal de Contas

---

## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal para os anos 2003/2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria de gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução do Programa/Projecto Centros de Formalidades Empresariais (CFE), do Ministério da Economia, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do IAPMEI, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### 1.1.1 – Envolvente

A falta de clareza e de organização, as deficiências e/ou mesmo a inexistência de parte substancial da documentação de suporte relativa aos procedimentos concursais, à execução e ao controlo e fiscalização da despesa pública, constituíram um forte constrangimento aos trabalhos da presente auditoria.

Aqueles aspectos determinaram a necessidade de se proceder também à pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados, para efectuar a verificação e validação da gestão física e financeira, junto de outros serviços e entidades públicas, privadas e/ou de interesse público que de algum modo intervieram no processo CFE, solicitando-lhes a necessária cooperação, nos termos legais, com o duplo objectivo de ultrapassar as limitações resultantes das deficiências detectadas no IAPMEI e de dar cumprimento ao Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal, tendo assim, a presente auditoria, nos aspectos que se revelaram necessários, sido executada “*de fora para dentro*” (cf. ponto 2).

#### 1.1.2 – Objectivos, Organização, Funcionamento e Coordenação da Rede CFE

Os objectivos a alcançar com a criação da Rede Nacional dos CFE foram traçados, essencialmente, no sentido de se conseguir dar resposta mais eficaz na concretização da redução do tempo “tradicionalmente” necessário para a constituição legal de sociedades.

Essa redução passou de quatro a seis meses para o intervalo de tempo compreendido entre 15 a 19 dias úteis, contribuindo, assim, de forma decisiva, para a redução efectiva dos tempos até ali necessários para a constituição de sociedades (cf. ponto 3.2.1).

A organização e funcionamento dos CFE assentam na instalação física, num único local, de delegações ou extensões de serviços ou organismos da Administração Pública competentes para a prática de actos legais relacionados com as diferentes fases do ciclo de vida das empresas (cf. ponto 3.2.2).

A coordenação do funcionamento da rede nacional dos CFE compete a um gestor, com o estatuto de encarregado de missão, cargo que é desempenhado pelo membro do Conselho de Administração do IAPMEI a quem esteja cometida a responsabilidade pelo relacionamento com os CFE, ou, quando for

julgado conveniente para o bom funcionamento dos CFE, por um gestor nomeado por Resolução do Conselho de Ministros (cf. **ponto 3.2.2**).

### 1.1.3 – Temática Justificativa da Criação dos CFE

A justificação para a criação dos CFE assentou no pressuposto de que a eficácia da AP é um factor importante da competitividade da economia.

Com efeito, a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela AP contribui para a redução da despesa pública e para o aumento do bem-estar dos cidadãos e reduz os custos que as empresas e os empreendedores têm de suportar na sua interacção com a Administração. Aumenta, portanto, por esta via, a competitividade da economia.

Todavia, a criação de CFE não é, só por si, suficiente para se alcançarem aqueles objectivos. Na realidade, a criação de uma estrutura de sobreposição de serviços que complementam, mas não substituem, os serviços já existentes (e necessita de a eles recorrer para o desempenho da sua função) com a mesma finalidade, competências e objecto, também aumenta os custos (de investimento, de estrutura e de funcionamento). Este acréscimo de custos que, por muito difusos e diluídos que nos possam parecer, estão lá, é suportado pelos agentes económicos e pela economia do país em geral e, directa ou indirectamente, é forçosamente incorporado no custo final dos produtos a colocar num mercado cada vez mais globalizado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade.

Por isso, para além da possibilidade de poder utilizar, com menos incómodo, serviços alternativos a determinados serviços prestados pela AP, há que proporcionar ao cidadão / utente / empreendedor os meios e soluções que lhe permitam operar de imediato, de forma competitiva e com menor acréscimo de custos (sejam directos – a suportar pelo empreendedor, sejam indirectos – a suportar pelo OE, através do aumento da despesa). O principal factor de competitividade de qualquer economia resulta de atitudes inovadoras que, repensando serviços, metodologias e procedimentos, reduzam custos.

Assim, uma empresa deveria também poder constituir-se, quando muito, em dois momentos. No primeiro, o candidato a empresário assumia a responsabilidade e efectuava o pagamento das taxas correspondentes ao tipo e dimensão da sociedade que pretendia criar, recebia o respectivo comprovativo e, se assim o entendesse (em termos do processo de criação da sociedade), ficava habilitado a iniciar a actividade. Tudo o que respeitasse ao processo e aos procedimentos burocrático/administrativos – i.e., os efeitos reais e as consequências de eventuais falta de interoperabilidade entre serviços e competências relativas ao processo, procedimentos, forma, tempos de resposta - necessários para preparação, desenvolvimento e execução dos actos legais relacionados com o ciclo de vida das empresas, passavam a ser da inteira e completa responsabilidade da AP. No segundo momento o empreendedor era notificado para tomar conhecimento e/ou proceder presencialmente à regularização dos actos e dos registos entretanto preparados, desenvolvidos e efectuados pela AP (cf. **ponto 3.2.2**).

### 1.1.4 – O PIDDAC – Cap. 50º – Os Investimentos do Plano e os Custos de Funcionamento dos CFE

O PIDDAC – Cap. 50º, Investimentos do Plano, é um conjunto estruturado e programado de projectos de **investimento plurianual**, claramente identificados, quantificados e temporalmente definidos, com dotação de recursos anual e previsão plurianual, visando a prossecução de objectivos estruturantes.



## Tribunal de Contas

---

Além disso, é integrado no OE, através do Mapa XI, actual Mapa XV, e com este aprovado pela Assembleia da República (**cf. ponto 3.5**).

O IAPMEI tem vindo a inscrever e a utilizar verbas do PIDDAC – Cap. 50º, Investimentos do Plano, para suportar de forma continuada as despesas de funcionamento da actividade normal dos CFE – estrutura complementar e não substitutiva de serviços existentes e cuja actividade, meios e objecto, se sobrepõem – ou seja a prestação de serviços aos cidadãos / utentes / empreendedores, relacionados com a prática dos actos legais necessários às diferentes fases do ciclo de vida das empresas, afectando, assim, a estas despesas verbas destinadas a investimento (**cf. ponto 3.5**).

Relativamente à execução financeira, verificou-se que, até ao final de 2001, as verbas transferidas através da rubrica despesas correntes correspondiam a 64% da dotação final disponível evidenciada no PIDDAC – Cap. 50º – Investimentos do Plano e, no ano de 2002, a 98,7%, o que contraria a filosofia inerente ao PIDDAC, Cap. 50º – Investimentos do Plano (**cf. ponto 3.4**).

Quanto à despesa desagregada por rubrica de classificação económica, verificou-se que em 2000, de um total de 1 170 000 contos apenas 100 000 contos estavam inscritos para despesas de capital. Quanto a 2001 e 2002, da verba de 810 510 contos inscritos no Mapa XI no programa/projecto CFE, para cada um daqueles anos, a mesma análise revelou terem sido afectas a despesas correntes 800 280 contos, sendo apenas 10 230 contos afectos a despesas de capital (**cf. ponto 3.5**).

### 1.1.5 – Quadro de Contextualização do Programa/Projecto

A implementação dos CFE de Braga, Porto (EXPONOR), Coimbra, Lisboa II e Loulé associou, através da celebração de protocolos, a entidade hospedeira dos Centros (IAPMEI), que assegura as instalações, os equipamentos, os recursos humanos e a estrutura administrativa, e as entidades de acolhimento (associações empresariais), que disponibilizam as instalações adequadas ao funcionamento dos CFE (**cf. ponto 4.1.2 e 4.1.3**).

Na escolha das entidades de acolhimento dos CFE não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade (**cf. ponto 4.2**).

Não foram realizados os concursos prévios à adjudicação dos trabalhos de adaptação das instalações, aparecendo as entidades de acolhimento como meros intermediários pelos quais apenas circularam as verbas destinadas a pagar as obras e surgindo o IAPMEI como efectivo dono da obra ao definir as orientações e especificações, ao fornecer os elementos técnicos e organizativos e ao escolher o projectista, o empreiteiro e o fornecedor do sistema de ar condicionado, bem como outros equipamentos, tudo sem perder de vista que era o destinatário final do projecto CFE, responsável pelo funcionamento dos CFE e executor do programa/projecto PIDDAC (**cf. ponto 4.4**).

Nestes CFE foram despendidos, cerca de 1 925 873 contos sem que tenham sido observados os regimes das empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e de serviços, e, designadamente, respeitados os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência (**cf. ponto 4.4**).

O procedimento adoptado conduziu e potenciou a realização de despesas superiores aos normais custos das obras de adaptação, originando uma deficiente gestão e controlo de dinheiros públicos, quando a constituição dos CFE deveria ser uma *forma simples, eficaz, barata e compatível com a realidade económica* [de] *lançar as bases de uma nova atitude da Administração Pública* (**cf. ponto 4.4**).

As obras de adaptação das instalações dos CFE de Braga, Porto (EXPONOR), Coimbra, Lisboa II, Setúbal e Loulé foram executadas, sem concurso, pelo empreiteiro Francisco do Carmo Amaro, a quem tinha sido adjudicado o CFE de Lisboa I, ou pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, com base em idêntico projecto, por preços significativamente superiores aos preços normais de mercado tendo a sua execução reflectido as limitações resultantes das opções efectuadas no primeiro CFE (cf. ponto 4.6).

Os protocolos celebrados com vista à instalação dos CFE foram vagos quanto às obrigações emergentes e não fixaram os requisitos, especificações e condições em que deviam ter sido executadas as obras de adaptação dos espaços cedidos ao funcionamento dos CFE nem os correspondentes custos (cf. ponto 4.3).

Os referidos protocolos, à excepção do de Coimbra, não foram outorgados pelo Ministro da Economia, não foram publicados na II Série do DR nem divulgados nos órgãos de comunicação social com maior expansão nacional e regional, violando-se, assim, o disposto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março (cf. ponto 4.3).

No âmbito da criação dos CFE, não foram criados os instrumentos normativos necessários para regulamentar, nos termos do artigo 5º, nº 2, do Decreto-Lei nº 387/88, a concessão de participações financeiras e que densificassem os critérios de atribuição e assegurassem a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, indispensáveis garantias da legalidade administrativa e financeira, tendo sempre presente que os apoios financeiros representam simultaneamente uma vantagem para uns cidadãos e um encargo para outros (cf. ponto 4.5).

A concessão de participações financeiras para reinstalação dos serviços das entidades de acolhimento – desalojadas pela instalação dos CFE – não se encontra prevista no diploma legal que criou os CFE. Na lógica do sistema de candidaturas, estes custos deveriam ser suportados pelas próprias entidades de acolhimento pois apenas se deve disponibilizar o que está efectivamente desocupado ou, de contrário, acarretar com os respectivos custos (cf. ponto 4.5).

No que respeita às instalações para o CFE de Setúbal, o IAPMEI não cumpriu os procedimentos legais relativos à aquisição de imóveis, a que estava obrigado, nem as regras específicas estipuladas pela sua lei orgânica (cf. ponto 4.7.3).

O IAPMEI não agiu com as cautelas exigíveis a quem gere dinheiros públicos quando prometeu comprar as fracções autónomas destinadas à instalação do CFE de Setúbal, nem quando pagou, antes da escritura pública, a quase totalidade do preço, sem se certificar de que a propriedade horizontal estava registada e de que as fracções se encontravam registadas em nome do promitente vendedor e livres de ónus ou encargos (cf. ponto 4.7.4).

Através do modelo de aquisição “chave na mão”, quando adquiriu as fracções autónomas destinadas à instalação do CFE de Setúbal, o IAPMEI subtraiu-se às regras concursais a que estaria obrigado caso não tivesse cedido a realização das obras ao promitente vendedor, sendo certo que o preço da aquisição das fracções reflectiu o preço do projecto e das obras (cf. ponto 4.7.5).

As obras de adaptação do CFE de Setúbal eliminaram a compartimentação entre fracções e as instalações sanitárias de uma parte delas, incorporando as áreas comuns a essas fracções, tendo deixado de constituir unidades independentes, distintas e isoladas entre si e com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública, mas não foi alterada a matriz nem a constituição da propriedade horizontal (cf. ponto 4.7.7).



## Tribunal de Contas

---

No que concerne ao CFE de Loulé, a opção pela sua instalação no edifício do NERA teve subjacente a não realização de concurso para a adjudicação da obra, com o propósito de inaugurar o Centro até ao Verão de 1999, sem que se tenha fundamentado tal necessidade e ponderado os custos que essa opção conduziria, nomeadamente os inerentes à ausência de concurso e à reinstalação dos serviços do NERA (**cf. ponto 4.8.2**).

O IAPMEI renunciou aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos subtraindo-se à obrigação de fiscalização administrativa da execução orçamental a que está sujeito por força do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, ao proceder à transferência de 111 173 000\$00 para o NERA, no âmbito da assunção de custos de reinstalação, sem que houvesse efectivo investimento (**cf. ponto 4.8.5**).

### 1.1.6 – Procedimentos de Controlo

O IAPMEI não instituiu, para este programa, nenhum sistema de controlo contabilístico/administrativo das operações que permitisse detectar e corrigir irregularidades, desvios e erros praticados (**cf. ponto 5.1**).

O IAPMEI não dispôs de um sistema de informação que permitisse apurar com fiabilidade as despesas realizadas por participações financeiras, o montante de cada uma delas e a identificação de quem as autorizou (**cf. ponto 5.1**).

Não existiu controlo do processamento de participações financeiras, o preenchimento dos formulários de suporte aos processamentos das participações carecia de rigor e o IAPMEI não exerceu controlo sobre o processamento de despesas, o que se reflecte, designadamente, na falta de conferência da documentação e autorização de suporte às despesas e na ausência de controlo sobre a efectiva aplicação dos dinheiros públicos colocados à disposição dos beneficiários (**cf. pontos 4.8.5 e 4.9.5**).

Quanto à competência para autorização das despesas, não foi possível apurar que tenha sido exercida sempre de acordo com as regras constantes dos artigos 7º e seguintes do Decreto-Lei 55/95, de 29 de Março, e dos artigos 17º e seguintes do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, devido à ausência quase total de identificação nominal e funcional de quem profere os despachos, incluindo a autorização das despesas e as adjudicações, e havendo também omissão no que respeita à indicação do exercício de delegação de competências ou substituição (**cf. ponto 5.1**).

As autorizações da despesa não foram acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica das despesas, o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro e administrativo (**cf. ponto 5.1**).

A fase do pagamento das despesas não se encontrava autonomizada: de acordo com o IAPMEI, uma autorização dada pelo CA, com base em proposta/informação, era válida para os três momentos processuais – cabimento, autorização da despesa e autorização do pagamento. Em concreto, verificou-se que nem as propostas ou informações analisadas mencionam os invocados momentos processuais nem as actas das reuniões do CA em que foram apreciadas suprem essa omissão (**cf. ponto 5.1**).



A documentação de suporte das ordens de pagamento verificadas no âmbito da amostra também denota deficiências, tendo-se verificado que foram efectuados pagamentos sem que tivessem sido apresentados os Autos de Medição dos Trabalhos e as respectivas facturas ou documentos equivalentes, sendo nesses casos documentadas por propostas, pedidos de participações financeiras e protocolos (**cf. ponto 5.1**).

A não exigência de facturas acarretou a falta de controlo sobre a execução do investimento realizado e proporcionou a ocorrência de infracções fiscais, quer por parte do IAPMEI e das entidades de acolhimento quer por parte dos empreiteiros Francisco do Carmo Amaro e Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda. (**cf. ponto 5.1**).

Os projectos apresentados pela Arquiprojecta não apresentavam medições, orçamentos e cadernos de encargos, com excepção, em parte, dos projectos relativos a especialidades – instalações eléctricas e ar condicionado; também não foram apresentadas memórias descritivas e justificativas das obras, ou, quando apresentadas, encontravam-se incompletas (**cf. ponto 5.2**).

A não exigência, por parte do IAPMEI, daqueles elementos, que deveriam integrar os projectos, revelou-se determinante para a falta de controlo sobre os orçamentos apresentados pelo empreiteiro e respectivas execuções de obras, com especial incidência sobre o controlo de custos (**cf. ponto 5.2**).

Os orçamentos das obras de adaptação encontravam-se deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais, com baixo grau de discriminação e sem quantidades. Esta situação originou a falta de controlo sobre: a) os preços praticados; b) a conformidade da execução da obra com o projecto; c) a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados (**cf. ponto 5.2**).

Enquanto entidade executora e pagadora do programa/projecto PIDDAC, o IAPMEI não se pode subtrair à responsabilidade pela concretização do projecto, nomeadamente ao nível do controlo pela sua execução e dos custos inerentes (**cf. ponto 5.2**).

A fiscalização das obras foi assegurada pela Arquiprojecta, concomitantemente com a Assistência Técnica às obras, mas não correspondeu exactamente ao que determina o artigo 180º do Decreto-Lei nº 59/99 (anteriormente artigo 161º do Decreto-Lei nº 405/93), não tendo sido efectuadas medições dos trabalhos, falha que se revelou de crucial importância para o controlo da execução das obras. Aliás, não foram encontrados, no âmbito dos CFE analisados, documentos relativos à fiscalização (**cf. ponto 5.2**).

Não se afigura aconselhável reunir na mesma entidade as funções de projectista e fiscal de obra, por potenciar interesses convergentes, distintos dos do dono da obra – IAPMEI (**cf. ponto 5.2**).

Para o início da execução das obras, foram efectuados adiantamentos de 70% do montante total dos orçamentos das empreitadas de adaptação dos CFE, em desconformidade com as normas legais aplicáveis, pelo que, apesar de garantidos, representaram para o IAPMEI, enquanto entidade responsável pela execução e pagamento do programa/projecto CFE, um custo adicional pela antecipação do pagamento e a assunção de riscos que as normas legais pretendem acautelar com a fixação de limites e condições para a sua concessão (**cf. ponto 5.2**).



## 1.2 – Recomendações

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

### 1.2.1 – Envolvente

O IAPMEI deve preparar, organizar e manter toda documentação de suporte relativa aos procedimentos concursais, à execução e ao controlo e fiscalização da despesa pública.

### 1.2.2 – Objectivos, Organização, Funcionamento e Coordenação da Rede CFE

Independentemente do mérito da redução dos tempos de espera conseguidos na criação de sociedades, impõe-se que se vá mais longe, assumindo-se uma óptica e uma atitude competitivas, inovadoras e ao serviço efectivo do cidadão/utente/empreendedor, enquanto entidade impossibilitada de poder utilizar serviços alternativos a determinados serviços prestados pela AP e com especial atenção aos custos induzidos.

### 1.2.3 – Temática Justificativa da Criação dos CFE

Deverá abandonar-se a atitude verificada de mera actuação sobre o trabalho que sempre se fez e a forma e a tramitação desde sempre seguidas, agindo-se sobre elas de modo a conseguir-se os resultados práticos almejados com a criação da Rede Nacional de CFE, em tempo, postura e local.

Assim, deverá ser estudada a forma de se poder constituir uma empresa em dois momentos, com base no princípio de que é necessário facultar ao cidadão/utente/empresário os meios, soluções e condições que lhe permitam operar de imediato e de forma competitiva, sem ser onerado com as ineficácias conhecidas da AP.

Para tanto, deverão ainda ser repensados e reestruturados os competentes serviços da AP relacionados com as formalidades necessárias aos actos legais inerentes ao ciclo de vida das empresas, sem acréscimos desnecessários dos custos induzidos pela criação, implementação e sustentação de estruturas complementares às estruturas existentes, reestruturando-se estas, e também aquelas, de modo a responderem às solicitações do tecido económico em tempo útil, de forma competitiva e inovadora, reduzindo custos e acabando com burocracias e consequentes custos de contexto que directa ou indirectamente recaem no produto final, retirando-lhe competitividade.

### 1.2.4 – Os Investimentos do Plano e os Custos de Funcionamento dos CFE

O IAPMEI não deve utilizar O PIDDAC – Cap. 50º, enquanto instrumento vocacionado para os Investimentos do Plano, para suportar as despesas de funcionamento resultantes do normal desenvolvimento da actividade dos CFE – prestação de serviços, aos cidadãos / utentes / empreendedores, relacionados com a prática dos actos legais necessários às diferentes fases do ciclo de vida das empresas – tanto mais que os CFE são uma estrutura complementar e não substitutiva de serviços já existentes, cuja actividade, finalidade e objecto se sobrepõem àqueles.

### 1.2.5 – Quadro de Contextualização e Controlo do Programa/Projecto

No âmbito da formação da vontade administrativa de contratar, o IAPMEI deve actuar segundo os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência, observando a estrita legalidade dos procedimentos adjudicantes, cumprindo rigorosamente as regras constantes dos diplomas que disciplinam as despesas públicas e as contratações e respeitando as regras gerais dos procedimentos pré-contratuais em função do valor dos contratos.

Os contratos e protocolos celebrados pelo IAPMEI devem: integrar os elementos essenciais, designadamente, o objecto suficientemente individualizado, o valor, forma, prazo e regime de pagamento; definir o modo como será exercido o controlo formal e substancial da execução do contrato; e indicar a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeito o encargo correspondente.

As propostas de criação de normativos que contemplem a escolha de parceiros do IAPMEI devem regulamentar os procedimentos de selecção das entidades de forma a acolher os princípios da igualdade de oportunidades, da transparência, da isenção e da imparcialidade que devem pautar a actividade administrativa.

Deverá ser regulamentada a concessão das participações financeiras atribuídas pelo IAPMEI, não abrangidas por medidas especialmente estatuídas em diplomas próprios, fixando-se objectivos, finalidades, condições de acesso, critérios de atribuição, regras processuais e mecanismos de verificação, acompanhamento e fiscalização, de forma a garantir a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência indispensáveis.

O IAPMEI deve cumprir a obrigação, que legalmente lhe está cometida, de fiscalizar administrativamente a execução orçamental, exercendo o acompanhamento e o controlo da utilização dos dinheiros públicos que lhe incumbe gerir e responsabilizando-se pela concretização dos projectos, nomeadamente ao nível do controlo da sua execução e dos custos inerentes.

Deve o IAPMEI instituir um sistema de controlo interno contabilístico e administrativo que defina os procedimentos destinados à verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, que previna a ocorrência de erros e desvios, que garanta o registo metódico e sistemático de todas as operações correctamente autorizadas, liquidadas e pagas e assegure a oportunidade, a confiança e a integridade de toda a informação de gestão.

Os documentos, designadamente, informações, propostas, comunicações, notas e despachos, devem conter a identificação nominal e funcional do seu autor e a data em que foram produzidos, bem como a identificação nominal e funcional de quem profere os despachos, incluindo a autorização da despesa e a adjudicação, e a indicação do exercício de competências delegadas ou em substituição, sendo caso disso.

As autorizações da despesa devem ser acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica, devendo o pagamento obedecer e reflectir formalmente todas as fases que o integram e basear-se em suportes documentais adequados.

Não deve ser utilizada a figura da participação financeira para pagar despesas de funcionamento dos CFE.



## Tribunal de Contas

---

No que respeita às fracções adquiridas para a instalação do CFE de Setúbal, deve o IAPMEI proceder à alteração da inscrição na matriz e da correspondente alteração da constituição da propriedade horizontal em conformidade com as modificações efectuadas.

Deverá haver rigor e prudência na apreciação e validação de projectos e orçamentos, de forma a permitirem o controlo e fiscalização sobre a execução, nomeadamente, a conformidade entre o previsto e o executado, e o controlo de custos.

Deverão ser regularizadas as importâncias abonadas indevidamente.

## **2 – PARTE INTRODUTÓRIA**

### **2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria**

#### **2.1.1 – Fundamento e Âmbito**

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal para os anos 2003/2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria de gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução do Programa/Projecto “Centros de Formalidades Empresariais” (CFE).

O Relatório contém o resultado da auditoria ao referido programa/projecto, do Ministério da Economia, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do IAPMEI.

O facto de o IAPMEI não ter apresentado em tempo útil os “dossiers” separados por investimento CFE do programa/projecto relativos aos procedimentos concursais, às obras de adaptação/remodelação de espaços e ao controlo da despesa, determinou que quer a fase do trabalho de campo quer, obviamente, as fases subsequentes se tenham caracterizado por uma excessiva dilação temporal e consequente falta de eficácia no desenvolvimento e execução da auditoria, resultante, além do mais, da necessidade de análise, validação e novas solicitações de documentação que se ia revelando sem consistência.

Por outro lado, a inexistência de suportes justificativos assentes em orçamentos detalhados, com base em mapas de medição dos trabalhos e da inexistência de cadernos de encargos e de memórias descritivas que complementassem as definições de projecto, conduziu a pagamentos efectuados sem controlo formal e/ou substantivo dos trabalhos relativos às empreitadas de adaptação de instalações para os CFE. Em particular, para ser possível a análise dos contratos relativos à execução dos trabalhos de construção civil e instalações eléctricas, de que não existiam quaisquer medições, e também das instalações de ar condicionado, de que não existiam orçamentos, foi necessária a contratação de consultor externo para elaboração de medições e de orçamentos discriminados por quantidades e preços unitários, reportados à data da execução das obras, 1999. Foi assim, de forma objectiva, aferida a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados.

#### **2.1.2 – Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais**

##### **2.1.2.1 – Objectivo Estratégico**

O trabalho da auditoria visou a análise de gestão financeira ao Programa/Projecto PIDDAC “Centro de Formalidades Empresariais” do Ministério da Economia com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, com especial incidência no ano de 2002, a relação entre o previsto e o realizado e apreciar a legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e realizados.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise da fundamentação do Projecto em termos de:

Macro-referências dos Programas de Governo e das GOP, no período de 1998 a 2003, averiguando-se também da existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual;



## Micro-referências:

Efectuou-se a pré-avaliação da situação, delinear-se os objectivos e a estratégia a prosseguir e definiram-se as etapas para a sua consecução;

Planearam-se e desenvolveram-se as metodologias, conceberam-se, criaram-se e executaram-se os instrumentos que permitiram fornecer à entidade auditada orientações e ferramentas precisas e adequadas, tendo em vista os objectivos e a eficácia pretendida para a auditoria;

Procedeu-se à solicitação, pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados que permitissem efectuar a verificação e validação da gestão física e financeira do Programa/Projecto, designadamente, através do levantamento:

Dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, gestão e controlo e dos fundamentos da decisão dos investimentos de adaptação/transição de espaços para acolhimento dos CFE, na perspectiva da concepção, necessidade, pertinência, economia e eficácia do programa/projecto, atendendo aos objectivos previstos de formatar um modelo dinâmico de alteração, promoção e desenvolvimento de prestação serviços de qualidade, visando, especialmente, o apoio e a redução substancial dos prazos<sup>1</sup> até ali necessários, para a constituição legal de sociedades comerciais.

Face à demora verificada na entrega dos documentos e da informação solicitada, houve necessidade de adequar o objectivo estratégico, procedendo-se também à pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados, para efectuar a verificação e validação da gestão física e financeira, junto dos serviços e entidades públicas, privadas e/ou de interesse público que de algum modo intervieram no processo CFE, solicitando-lhes a necessária cooperação, nos termos legais, com o duplo objectivo de ultrapassar as limitações verificadas no IAPMEI e de dar cumprimento ao Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal.

### 2.1.2.2 – Objectivos Operacionais

Atendendo à necessidade de identificação e análise dos factores críticos na gestão física e financeira do Programa/Projecto, bem como dos elementos conducentes à verificação do grau de adesão dos resultados aos objectivos formulados, nomeadamente através da selecção de dados estatísticos, e tendo em vista o estudo, análise e apreciação dos fluxos e conteúdos de informação relacionados com a qualidade, celeridade e eficácia dos serviços prestados, na relação entre o Estado e os agentes económicos destinatários do Programa, foram tidos em consideração os seguintes objectivos operacionais:

Identificar, levantar e analisar o sistema de planeamento, níveis, entidades intervenientes e os respectivos processos de decisão, nas diversas fases do programa / projectos;

Levantar e analisar o sistema e a qualidade de informação relativos ao enquadramento e à preparação / fixação de objectivos em matéria de financiamento, orçamentação e execução;

Proceder à análise dos processos, nomeadamente:

---

<sup>1</sup> Contudo, como é cumulativo com o sistema existente, induz acréscimo de custos para a economia, o que, nas devidas proporções, não deixa de ser mais um contributo para a sua falta de competitividade. É que, queira-se ou não, o preço de todo e qualquer produto final/serviço, colocado à disposição dos consumidores, seja sob que forma for, incorpora sempre as ineficiências/eficiências da economia (se quisermos, do sistema).

Ao nível da legalidade e da regularidade:

Análise dos elementos da amostra seleccionada nas perspectivas da legalidade e regularidade.

Ao nível da gestão financeira:

Funcionamento dos circuitos administrativos e orçamentais;

Funcionamento dos circuitos de pagamento e controlo;

Funcionamento do reporte do circuito de execução financeira.

Ao nível do acompanhamento:

Identificação, monitorização e reporte do processo de acompanhamento do programa / projecto – sua evolução circunstancial no espaço e no tempo;

Diagnóstico, análise e apreciação da adequação do programa / projecto ao realizado – evolução e constrangimentos;

Identificação das realizações efectuadas.

Ao nível da fiscalização e controlo:

Identificação dos intervenientes, da sua interconectividade e dos papéis de controlo desempenhados;

Identificação, levantamento, análise, caracterização e verificação dos níveis de responsabilidade da fiscalização e controlos efectuados.

Avaliação da execução global da implementação do programa / projectos, especialmente dos projectos seleccionados, ao nível do:

Planeamento, controlo e fiscalização da execução física e financeira dos trabalhos;

Cruzamento, controlo e validação dos pagamentos com as transferências efectuadas – Entidades de Acolhimento/IAPMEI. Análise dos pagamentos.

## **2.2 – Entidade Auditada**

No âmbito do programa/projecto, a entidade auditada foi o IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento.

## **2.3 – Metodologia e Procedimentos**

### **2.3.1 – Metodologia**

A metodologia seguida foi orientada para:

O planeamento:

Com a preparação estruturada e desenvolvida dos elementos, meios e condições tidos por necessários e suficientes para o desenvolvimento eficaz da acção, a solicitar ao IAPMEI, entidade hospedeira dos CFE.



## Tribunal de Contas

---

### A identificação:

Das áreas-chave da execução do programa/projecto CFE, tendo subjacente a pesquisa, análise e cruzamento dos elementos informativos existentes na DGTC com os remetidos pelas entidades interlocutoras e pelo IAPMEI.

### A verificação:

Do cumprimento, ou não, quer dos procedimentos concursais quer dos inerentes à execução, fiscalização e controlo da despesa, dado que o IAPMEI, mais de um mês após o início dos trabalhos de campo, ainda não tinha apresentado os processos dos investimentos efectuados, devidamente organizados por CFE, que permitissem a prossecução dos trabalhos da auditoria numa base sustentada;

### O reequacionar da abordagem, da metodologia e dos procedimentos habitualmente seguidos em auditoria:

Face à demora e à escassez da informação contida nos elementos disponibilizados pelo IAPMEI e à referência por este efectuada<sup>2</sup> de que eram as entidades de acolhimento, enquanto beneficiárias das transferências para as obras de adaptação e remodelação dos espaços para os CFE, que dispunham dos elementos relativos aos procedimentos concursais, à gestão e execução física e financeira e à fiscalização e controlo da sua conformidade formal e substancial, foram estes elementos solicitados directamente às entidades de acolhimento para análise no âmbito da auditoria.

Em resultado das diligências efectuadas junto das entidades de acolhimento, objecto da amostra, para verificação dos procedimentos pré-contratuais e contratuais e apreciação da consistência do controlo e fiscalização da execução por aquelas entidades, obtiveram-se alguns documentos, confirmando-se, contudo, os indícios da inexistência de procedimentos concursais e falta de consistência ou inexistência de suporte documental relativo a fiscalização e controlo dos custos de execução e da despesa total, sendo remetida para o IAPMEI a responsabilidade da selecção do projectista, do empreiteiro e do instalador do ar condicionado, bem como da supervisão dos trabalhos.

Concluindo: ao efectuar a transferência de verbas sem controlo nem fiscalização formal e substancial, o IAPMEI não cumpriu a legalidade subjacente aos procedimentos inerentes à execução da despesa, nem tão pouco salvaguardou, ou está em condições de garantir, a adequação e razoabilidade das verbas transferidas para pagamento dos projectos e trabalhos de adaptação de instalações<sup>3</sup>, seja no que respeita à implementação dos CFE seja no que respeita à reinstalação das entidades cedentes daqueles espaços.

---

<sup>2</sup> É de realçar que os interlocutores sempre demonstraram – ao nível da atitude – abertura e disponibilidade cooperante. Quanto ao nível e à disponibilização ou esclarecimento oportuno dos elementos solicitados, a eficácia e os consequentes resultados revelaram-se, “num primeiro momento”, muito limitados. No entanto, posteriormente, a pesquisa e exploração de vias alternativas, junto de várias entidades, para a prossecução dos objectivos da auditoria e cabal esclarecimento da situação, apesar de extremamente trabalhosa, tornou-se eficaz, e, sobretudo, extraordinariamente potenciadora e enriquecedora dos saberes fundamentais para alcançar a finalidade última de uma auditoria de gestão financeira de Programa/Projecto: o controlo e a verificação de que a sua implementação foi legalmente efectuada através do mais económico conjunto de actividades.

<sup>3</sup> Refira-se que, embora o regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas obrigue à existência de medições como parte integrante do projecto e à apresentação de propostas suportadas por listas de preços unitários e, em regra, ao pagamento por medição, o IAPMEI não demonstrou que tal tivesse sido feito, mesmo no caso do CFE Lisboa I, onde o pagamento por medição estava expressamente previsto no contrato.



### 2.3.2 – Técnicas de Controlo

Os procedimentos de auditoria compreenderam, em síntese, as seguintes técnicas de identificação, verificação e controlo:

Recolha de legislação referente às entidades directa e indirectamente envolvidas, exame e cruzamento de documentos, pesquisas bibliográficas, entrevistas estruturadas e realizadas com os responsáveis das entidades supra referidas e observações directas no trabalho de campo (análise de registos administrativos, financeiros e técnicos, em papel e suporte informático);

Análise da informação relativa à estrutura e lógica da preparação, lançamento, execução e funcionamento do Programa/Projecto;

Breve análise e verificação do grau de adesão dos resultados aos objectivos formulados, através da selecção e utilização de indicadores globais [os que foram concebidos para retratar a realidade em todas as unidades orgânicas que dão uma imagem global ou generalizada (por exemplo, o número de processos de constituição de empresas iniciados/concluídos em CFE/ano no continente)] e parcelares [os que resultaram de uma unidade de observação e analisaram realidades específicas (por exemplo, o número de processos de constituição de empresas iniciados/concluídos por CFE/na região de Lisboa)]:

Pedidos dos elementos relativos ao processo, à execução física e financeira e à caracterização técnica do Programa/Projecto, por CFE, para posterior análise da empreitada – incluindo aí documentos diversos, desde o anúncio do concurso, a adjudicação, o contrato, a consignação, até à informação relativa ao acompanhamento, fiscalização e controlo previstos e efectuados, incluindo termos adicionais, autos e folhas de medição de trabalhos, folha (apuramento, liquidação e pagamento da despesa) e autos de aceitação e recepção provisória, conta final e autos de recepção definitiva;

Elaboração de questionários e de pedidos de informação e deslocações a outras entidades e serviços, na fase preliminar e especialmente na fase operacional, relativos às origens e à história do Programa/Projecto, aos objectivos estabelecidos, aos processos e condições de decisão e aos meios, metodologias e processos utilizados para a sua implementação;

Procedeu-se ainda à pesquisa e análise do seguinte conjunto de variáveis e indicadores:

Decisões estratégicas;

Sistema de planeamento, orçamentação, execução, acompanhamento e controlo do projecto;

Componentes do programa/projecto nas vertentes do funcionamento e da funcionalidade relativamente aos utilizadores, aos funcionários e ao próprio serviço;

Dados relativos à execução financeira, por CFE e global, no período de 1998 a 2002;

Desvios entre a programação e a execução;

Levantamento, determinação e análise da razoabilidade dos custos dos investimentos efectuados, especialmente nos processos seleccionados, face às condições e aos preços de mercado praticados à data da execução das obras;

Finalidade, adequação e correlação das dotações inscritas e da execução financeira, expressas no Mapa XI, actual Mapa XV, Cap. 50º – Investimentos do Plano, com os fins, meios, e objectivos do PIDDAC, enquanto conjunto estruturado e programado de projectos de investimento plurianual, claramente identificados, quantificados e temporalmente



## Tribunal de Contas

---

definidos, com dotação de recursos anual e previsão plurianual, integrado no OE e com este aprovado pela Assembleia da República.

### 2.4 – Condicionantes à Auditoria

#### 2.4.1 – Constrangimentos em Geral

Os constrangimentos envolveram, numa primeira fase, a complexidade relativa à concepção, preparação e planeamento, bem como a sistematização da informação a solicitar ao IAPMEI tendo em vista alcançar os objectivos previamente traçados.

As lacunas desde logo verificadas nos elementos inicialmente disponibilizados e as posteriores dificuldades, apesar de, na reunião de abertura dos trabalhos de campo, não terem sido referidas pelos responsáveis presentes quaisquer dificuldades em fornecer a documentação solicitada.

A inexistência de processos por CFE e as falhas entretanto detectadas determinaram o reequacionar da abordagem e das orientações inicialmente previstas para o desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, recentrando-os e procedendo à pesquisa, solicitação, recolha, análise e cruzamento de informação, através de um processo de interoperabilidade transversal envolvendo as entidades que activa ou passivamente de algum modo estiveram correlacionadas com a problemática dos CFE. Inclusive, no que respeita aos indícios detectados de incumprimento de obrigações fiscais, em sede de IVA<sup>4</sup>, conseqüentemente, também em sede de IRC e IRS, pelo empreiteiro escolhido pelo IAPMEI.

Perante tais condicionantes, não foi possível executar os trabalhos de auditoria através da metodologia habitualmente seguida, pois na situação em concreto, revelaram-se pouco frutíferos os esforços e trabalhos desenvolvidos no sentido de dar corpo ao princípio de que um bom planeamento é essencial a um bom desenvolvimento e execução dos trabalhos.

#### 2.4.2 – Constrangimentos Específicos

As principais condicionantes específicas do eficaz desenvolvimento dos trabalhos de campo foram essencialmente as resultantes da:

Demora verificada na entrega da documentação solicitada;

---

<sup>4</sup> Efectuadas as pesquisas e solicitados os elementos esclarecedores aos competentes serviços da Administração Fiscal, esta remeteu os dados que, após cruzamento com a informação existente, permitiram a remessa à AF da necessária documentação indiciária de incumprimento fiscal por parte do empreiteiro escolhido pelo IAPMEI para a execução das obras dos CFE.

Entretanto, o resultado dos trabalhos de apuramento de valores – e admitindo que o empreiteiro escolhido, durante o período em análise, apenas executou trabalhos no âmbito das obras de construção civil de adaptação dos espaços para acolhimento dos CFE – permitem relevar que houve, garantidamente, pelo menos, falta de declaração em sede de IVA do valor de 668 934,41 € dos quais 78 468,1 € referentes a 1998, 470 441,3 € de 1999 e 123 025,01 dizem respeito a 2000. Relativamente a 2001 e 2002, não foram identificados valores não declarados ao DSCIVA. Em 26/12/2002, o empreiteiro em causa registou junto do DSCIVA a cessação da actividade.

Face ao exposto já se procedeu à remessa da documentação tida por relevante à AF.

Informações confusas e/ou mesmo pouco correctas e bastante incompletas, sobre:

Quais os papéis, funções e responsabilidades a desempenhar pelos intervenientes – IAPMEI, entidade executora do Programa/Projecto, e entidades beneficiárias das transferências de verbas deste organismo com vista à execução da parte dos investimentos relativos às obras de construção civil necessária à adaptação/transformação e funcionamento dos espaços para os CFE;

A imputação/utilização de forma continuada de verbas do PIDDAC a custos de funcionamento (anuais) dos CFE (com excepção de 2003, em que o IAPMEI não beneficiou de verbas do Cap. 50º - Investimentos do PIDDAC para os CFE), distorcendo, dificultando e/ou mesmo invalidando os trabalhos preparatórios da auditoria, a abordagem e análises subsequentes e frustrando o objectivo, sentido e finalidade das verbas e da informação vertida no Mapa XI, actual Mapa XV, aprovadas pela Assembleia da República;

Necessidade de se proceder ao levantamento dos circuitos e das competências das entidades com funções de fiscalização e controlo da execução física e financeira do Programa/Projecto dos CFE (essencialmente DPP e 14ª Delegação da DGO), a fim de tentar ultrapassar e/ou suprir as lacunas e/ou inexistência de suportes documentais completos e regulares no IAPMEI;

Necessidade de desenvolver trabalhos, solicitar esclarecimentos e validar documentos e outros elementos junto das EA beneficiárias das transferências de verbas;

Verificação de deficiências organizativas, nomeadamente a inexistência de *dossiers*, organizados por projecto CFE, de onde constasse: fundamentação, decisão, planeamento, orçamentação, execução (física e financeira), acompanhamento, controlo e fiscalização e conta final;

Dilatação no fornecimento dos dados, ausência de respostas concretas e/ou ausência de resposta, originando, respectivamente, dúvidas, necessidades de insistência, reformulações e/ou necessidade de novos contactos, visando cobrir todos os canais que de algum modo pudessem facultar elementos e/ou fornecer as pistas e os esclarecimentos que o IAPMEI ou não facultou, ou, pelo menos, foi protelando.

## **2.5 – Audição das Entidades em Cumprimento do Princípio do Contraditório**

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto<sup>5</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

Ministro da Economia;

Ministro da Justiça;

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento – IAPMEI.

Das entidades a quem foi enviado o relato, não apresentaram alegações os Ministros da Economia e da Justiça. O Conselho de Administração do IAPMEI respondeu dentro do prazo fixado pelo Tribunal. As

---

<sup>5</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.



## Tribunal de Contas

---

alegações apresentadas não trouxeram, contudo, ao processo novos factos, limitando-se, em geral, a interpretar diferentemente os descritos no relato de auditoria.

Não obstante, foram objecto de análise e inseridas no texto deste relatório sempre que relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta integral do IAPMEI foi incluída no **Anexo III** do presente relatório, nos termos dos artigos 13º, nº 4, da Lei nº 98/97 e 60º, nº 3, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução nº 3/98-2ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 2/02-2ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução nº 3/02-2ª Secção, de 23 de Maio.

## 3 – ENVOLVENTE DO PROGRAMA/PROJECTO

### 3.1 – Caracterização Global

De acordo com o Mapa XI do OE (actual Mapa XV), o programa e projecto designados “Centro de Formalidades Empresariais” foi inscrito e financiado através do PIDDAC, Cap. 50º – FN, desde 1998 até ao 2002. Aqueles Mapas contêm a programação financeira com início em 1998 e termo em 2005. A entidade executora ali evidenciada é o IAPMEI e o financiamento foi exclusivamente nacional.

Embora estivesse previsto que a execução do Programa decorreria até 2005, o mesmo não foi inscrito no Mapa XV em 2003, voltando a aparecer inscrito em 2004.

### 3.2 – Objectivos, Organização e Funcionamento da Rede CFE

#### 3.2.1 – Objectivos

Nas GOP e nos Programas do Governo, de um modo geral, é, em síntese:

Evidenciado o objectivo de desenvolver políticas de apoio à redução do tempo tradicionalmente necessário para a constituição legal de sociedades;

Evidenciado que a actuação na área económica terá como objectivo central a promoção da produtividade, pormenorizando-se nas medidas de Consolidação e Reforço da Competitividade do Tecido Empresarial que “(...) ao Estado competirá criar a envolvente e o apoio que permitam a maximização da eficiência empresarial e um ambiente propício à iniciativa e ao risco, designadamente através de: (...) uma simplificação e agilização dos processos de criação de empresas e de investimentos de expansão (...)”.

As referências de carácter específico aos CFE encontram-se expressas no POE, Medida 3.3 – Apoiar o Associativismo e a Informação Empresarial, no âmbito da criação e consolidação de infra-estruturas de acompanhamento, simplificação e facilidade institucional e acesso à informação, sendo ali referido que poderão ser apoiados projectos de “consolidação e expansão dos Centros de Formalidades Empresariais”.

No entanto, foram solicitados esclarecimentos ao Gestor do PRIME sobre a eventual concretização de financiamentos dos CFE através daquela medida do POE ou através de medidas do programa que a antecederam (PEDIP II) e/ou do programa que sucedeu ao POE (PRIME), tendo o mesmo informado “que no âmbito do PEDIP II e do POE/PRIME não foram co-financiados Centros de Formalidades Empresariais”.

No que respeita aos objectivos em concreto do Programa/Projecto CFE, verifica-se que estes foram traçados no sentido de que as medidas e acções inerentes à sua concretização<sup>6</sup> dessem resposta eficaz na concretização da redução do tempo “tradicionalmente” necessário para a constituição legal de sociedades (de quatro a seis meses para entre 15 dias úteis – nos CFE de Braga e de Setúbal – a 19 dias úteis – no CFE de Lisboa II).

---

<sup>6</sup> Nomeadamente através da concentração num mesmo espaço (instalações CFE) de todas as entidades interventoras no processo de constituição de uma sociedade.



## Tribunal de Contas

O âmbito do Programa/Projecto é o território nacional e encontra-se materializado na Rede Nacional constituída pelos CFE de Braga, Porto, Coimbra (este com extensão na Covilhã), Lisboa I e II, Setúbal e Loulé, e ainda pelos CFE de Aveiro, Leiria e Viseu, concluídos no final de 2003, e Funchal, em fase de conclusão.

### 3.2.2 – Organização e funcionamento

#### 3.2.2.1 – Introdução

Conforme consta do preâmbulo do Decreto-Lei nº 55/97, de 8 de Março, que institucionalizou a figura de Centro de Formalidades de Empresas, a sua génese consiste na instalação física, num único local – a entidade hospedeira – de delegações ou extensões dos serviços ou organismos da Administração Pública com um relacionamento mais frequente com as empresas, com vista à prática dos actos legais necessários e relacionados com as diferentes fases do seu ciclo de vida.

Decorrido o que foi considerado como o período de consolidação da iniciativa, dada a necessidade de resolver alguns constrangimentos pontuais decorrentes da natureza inovadora do projecto, e a constatação do seu êxito, o Governo decidiu expandir a criação de CFE a todo o território nacional, revogando o Decreto-Lei nº 55/97 e enquadrando-os no Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março, no qual são definidos os elementos organizativos e funcionais dos CFE e tipificado o âmbito.

#### 3.2.2.2 – Estrutura, natureza e finalidade

Os CFE foram organizados e estruturados de forma a concentrar no mesmo espaço/instalações:

As delegações ou extensões dos Serviços ou Organismos da Administração Pública (entidades intervenientes com gabinetes nos CFE), bem como outras entidades – vide quadro 1 – tendo em vista o atendimento e a prestação de informações aos utentes (candidatos a empresários, empresários e ex-empresários) e, sobretudo, apoiar, agilizar, reduzir tempos e facilitar a prática dos actos e procedimentos necessários e relacionados com a constituição, alteração de pactos sociais das empresas e actos afins, essenciais à regularidade e ao regular funcionamento das sociedades.

**Quadro 1 – Entidades intervenientes com gabinetes nos CFE / outras entidades**

Entidades Intervenientes	Gabinetes nos CFE	Outras Entidades
Direcção Geral dos Registos e do Notariado	- Registo Nacional de Pessoas Colectivas - Cartório Notarial - Gabinete de Apoio ao Registo Comercial	Gabinete de licenciamentos dependente da Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo do Ministério da Economia – CFE de Setúbal
Direcção Geral dos Impostos	Direcção Geral dos Impostos	Balcão da Caixa Geral de Depósitos
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	De cada Centro Regional de Segurança Social, conforme a localização do CFE	

A forma de organização e a estrutura escolhidas contemplaram a criação de duas entidades diferenciadas – conforme, respectivamente, o n.ºs 2 e 3 do art. 2º do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março:

As entidades hospedeiras<sup>7</sup> – asseguram as instalações e equipamentos adequados ao funcionamento dos CFE, os recursos humanos a afectar aos serviços de informação e encaminhamento e a estrutura administrativa, bem como a participação nas despesas de funcionamento; e

As entidades de acolhimento – propõem-se disponibilizar as instalações adequadas ao funcionamento dos CFE.

**Quadro 2 – Entidade Hospedeira e Entidades de Acolhimento**

CFE	Entidade Hospedeira	Entidades de Acolhimento
Braga	IAPMEI	Associação Industrial do Minho
Porto	IAPMEI	Associação Empresarial de Portugal / EXPONOR
Coimbra e Extensão da Covilhã	IAPMEI	Concelho Empresarial do Centro
Lisboa I	IAPMEI	—
Lisboa II	IAPMEI	Associação Industrial Portuguesa / CCI
Setúbal	IAPMEI	—
Loulé	IAPMEI	Associação Empresarial da Região do Algarve

Quanto às atribuições de cada uma das entidades, em termos da implementação dos CFE, pode sintetizar-se e referir-se que ao IAPMEI, como entidade hospedeira, compete suportar os custos inerentes ao investimento, à gestão e ao funcionamento dos CFE. Por sua vez às entidades de acolhimento (excepto em Lisboa I e Setúbal) – associações representativas do tecido empresarial português –, para além da cedência das instalações, compete-lhes divulgar, junto dos seus associados em particular e de todos os interessados em geral, a disponibilização, as facilidades e as óbvias vantagens da opção por um serviço facilitador nas suas instalações associativas, que permite de forma mais cómoda, rápida e eficaz tratar dos actos legais relacionados com o ciclo de vida das empresas.

### 3.2.2.3 – Competências e efeitos dos actos

Os CFE, através dos Gabinetes das entidades intervenientes, exercem competências relacionadas com a prática dos actos legais inerentes às diferentes fases do ciclo de vida da empresa e os actos ali praticados entendem-se como efectuados junto dos serviços públicos competentes, com excepção dos relativos ao RNPC e ao Registo Comercial.

### 3.2.2.4 – Funcionamento

A decisão de implementação dos CFE resultou de uma iniciativa interministerial integrada nos processos e nos procedimentos conducentes à desburocratização e modernização administrativa.

As entidades intervenientes nos CFE, através dos respectivos gabinetes, dispõem de áreas próprias para a prática dos actos da sua competência e responsabilidade, encontrando-se apoiadas por uma rede informática e por ligações directas às respectivas bases de dados.

<sup>7</sup> O IAPMEI é a entidade hospedeira em todos os CFE já criados no Continente.



## Tribunal de Contas

Gabinetes / Entidades Intervinentes	Actos/competências/responsabilidades
IAPMEI	Ao IAPMEI compete, através do Gestor da Rede Nacional, organizar, coordenar e gerir cada um dos CFE, através da figura do Adjunto de Gestor de Rede. A este compete coordenar funcionalmente o respectivo CFE, tendo para o efeito hierarquia directa sobre o corpo técnico (cerca de 20 pessoas por CFE), a quem, em síntese, compete efectuar o atendimento, prestar informações, encaminhar pessoas e processos e colaborar, apoiar e desenvolver a logística administrativa necessária à eficaz gestão e funcionamento dos CFE.
RNPC	Pesquisa de denominações no ficheiro central de pessoas colectivas.
CN	Actos notariais relativos à constituição de sociedades e alterações dos pactos sociais.
DGCI	Receber, registar e enviar à respectiva repartição de finanças, conforme os casos, as declarações de início, alteração ou cessação de actividade.
GARC	Requisição de registos de actos nas respectivas conservatórias do registo comercial.
IGFSS	Inscreve as entidades empregadoras como contribuintes do regime geral de segurança social. Regista as alterações do objecto social, sede e outras.
Gabinete de Licenciamento (DRLVT MEC)	Presta as informações necessárias para a obtenção das licenças de actividade <sup>8</sup> .
Balcão da CGD (apoio aos utentes / clientes)	Recebe os valores dos emolumentos e dos eventuais depósitos dos capitais sociais das novas empresas.

A coordenação do funcionamento da rede nacional dos CFE compete a um gestor, com o estatuto de encarregado de missão, cargo que é desempenhado pelo membro do Conselho de Administração do IAPMEI a quem esteja cometida a responsabilidade pelo relacionamento com os CFE (artigo único do Decreto-Lei nº 87/00, de 12 de Maio, que alterou o artigo 13º do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março), ou, quando for julgado conveniente para o bom funcionamento dos CFE, por um gestor nomeado por Resolução do Conselho de Ministros.

### 3.2.2.5 – Breve análise à temática da modernização da AP justificativa da criação dos CFE

A título de conclusão e de forma sintetizada, pode-se referir que a essência da justificação da criação dos CFE resulta da comumente chamada relevância de que um factor importante da competitividade da economia é a eficácia da Administração Pública<sup>9</sup>.

Tornou-se igualmente “lugar comum” evidenciar que, para melhorar o tempo de resposta às solicitações dos agentes económicos em particular e da economia em geral, é necessário introduzir ajustamentos, modernizar e simplificar as estruturas ou instituições existentes, sabendo-se que o ganho obtido através do aumento da eficiência da “máquina” administrativa, associada à melhoria da qualidade na prestação dos serviços sob a responsabilidade da AP, contribuirá não só para a redução da despesa pública e o aumento do bem-estar dos cidadãos mas também para tendencialmente reduzir os custos que as empresas e os empreendedores têm de suportar na sua interacção com a Administração, aumentando, portanto, por esta via, a competitividade da economia.

No respeitante à aderência dos efeitos reais dos desígnios ao plano prático, uma breve análise objectiva à essência justificativa da criação dos CFE permite constatar que aquela competitividade fica posta em causa a partir do momento em que para tentar resolver ineficácias conhecidas do sistema, se opta apenas por criar novos serviços. Estes, sendo complementares e não substitutivos de serviços existentes, comportam novos custos (de investimento, de estrutura e de funcionamento). Acréscimo de

<sup>8</sup> Disponível no CFE de Setúbal.

<sup>9</sup> No caso em apreço, medida, por exemplo, através da razoabilidade do tempo de resposta da AP às solicitações dos agentes económicos em particular e da economia em geral.



custos que, por muito difusos e diluídos que nos possam parecer, estão lá, são suportados pelos agentes económicos e pela economia do país em geral, e, queira-se ou não, directa ou indirectamente, são forçosamente incorporados no custo final dos produtos a colocar num mercado cada vez mais globalizado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade.

Em si mesmo, não está em causa o mérito da redução dos tempos de espera conseguidos para a criação de sociedades. Contudo, haverá que ir mais longe numa óptica e atitude competitivas, inovadoras e ao serviço efectivo do cidadão/utente, enquanto entidade impossibilitada de poder utilizar serviços alternativos a determinados serviços prestados pela AP. Há que facultar-lhe os meios e soluções que lhe permitam operar de imediato e de forma competitiva. Uma atitude de mera actuação sobre o trabalho que sempre se fez da forma e da tramitação desde sempre seguidas e agindo sobre elas para conseguir alterar resultados – na prática – de tempo, postura e local, sendo atitude importante, não é segura nem verdadeiramente competitiva e inovadora. E, embora melhorando o serviço prestado, ainda não reúne os requisitos de estar ao serviço efectivo do cidadão/utente e da economia, até porque, não o esqueçamos, no caso em apreço, ela vem acrescida dos custos de criação, implementação e sustentação de estruturas complementares às estruturas existentes, as quais deveriam ser repensadas para responder às solicitações do tecido económico em tempo útil, de forma competitiva e sobretudo inovadora.

Como inovadora pode entender-se, por exemplo, a constituição de uma empresa, quando muito<sup>10</sup>, em dois momentos – se possível, sem se criarem serviços complementares e, conseqüentemente, sem induzir mais custos, porque estes, mesmo que indirectos, prejudicam a economia e o país. No primeiro momento o candidato a empresário assumia a responsabilidade e efectuava o pagamento das taxas correspondentes ao tipo e dimensão da sociedade que pretendia criar, recebia o respectivo comprovativo e, se assim o entendesse (em termos do processo de criação da sociedade), ficava habilitado a iniciar a actividade. Tudo o que respeitasse ao processo e aos procedimentos burocrático/administrativos – i.e., os efeitos reais e as consequências de eventuais faltas de interoperabilidade entre serviços e competências relativas ao processo, procedimentos, forma, tempos de resposta, modo, ..., – necessários para preparação, desenvolvimento e execução dos actos legais relacionados com o ciclo de vida das empresas, passavam a ser da inteira e completa responsabilidade da AP. No segundo momento,<sup>11</sup> o empreendedor era notificado para tomar conhecimento e/ou proceder presencialmente à regularização dos actos e dos registos entretanto preparados, desenvolvidos e efectuados pela AP.

---

<sup>10</sup> E, diz-se, quando muito, porque a economia, mais tarde ou mais cedo, ditará as alterações necessárias a uma efectiva colocação da AP ao serviço dos cidadãos, o que envolverá a comunicação pura e simples aos cidadãos/empreendedores de terem sido, por ela, praticados todos os actos de que a sociedade se encontra regularmente constituída.

<sup>11</sup> Nota: Em 06/04/2004, já depois de concluído o presente ponto, foi divulgado através do “Portal do Governo”, o anúncio efectuado pelo Ministro da Economia em 05/04/2004 de que “*até ao final do ano poderão ser criadas empresas em apenas dois dias*”, evidenciando igualmente que “*é muito mais importante poupar tempo às empresas e aos investidores do que, muitas vezes, dar subsídios*”. Concorda-se em absoluto com a conclusão sobre os subsídios e com o objectivo agora anunciado (embora por exemplo em relação à vizinha Espanha estejamos já com atraso significativo). Este, como tudo ou quase tudo na vida, desde que haja vontade, poderá ser efectivamente concretizado no prazo previsto. E o ideal seria verificar-se a concretização daquele objectivo, no prazo preconizado pelo Ministro, com as alterações sugeridas neste ponto e sem custos acrescidos, objectivando uma AP realmente competitiva e ao serviço dos cidadãos.



## Tribunal de Contas

### 3.3 – Gestão e coordenação da Rede CFE

A coordenação geral da Rede Nacional dos CFE compete a um gestor. Cada CFE é, por sua vez, coordenado por um adjunto do gestor da Rede. O gestor adjunto tem hierarquia directa sobre o corpo técnico de atendimento (“*front-office*”), estando-lhe também cometida a coordenação funcional.

A dificuldade da gestão e da coordenação geral da Rede Nacional dos CFE resulta essencialmente da necessidade/obrigatoriedade de conjugar sensibilidades, competências, culturas e formas de actuar e operar tão diversas quanto a génese dos gabinetes/entidades intervenientes. Contudo, pelo levantamento efectuado e pela observação directa da situação quer ao nível da funcionalidade quer da resposta, qualidade e eficácia do atendimento e da prossecução do principal objectivo dos CFE – redução substancial dos prazos até ali necessários para a criação e demais actos legais relacionados com o ciclo de vida das empresas – e, embora o perspectivemos de modo diferente, podemos concluir que a criação e o funcionamento dos CFE são um sucesso.

### 3.4 – Execução Financeira Global

O programa/projecto designado por “Centro de Formalidades Empresariais”, contendo a programação financeira com início em 1998 e termo previsto para 2005, foi inscrito no Mapa XI, actual Mapa XV do PIDDAC, Cap. 50º – FN, sendo a entidade executora o IAPMEI e o financiamento exclusivamente nacional.

Em 1997, ano da entrada em funcionamento dos dois primeiros CFE (Lisboa I e Porto), o programa/projecto CFE não foi objecto de inscrição em PIDDAC.

Relativamente ao OE/2003, verificou-se que o programa/projecto, embora previsto até 2005, não foi inscrito em PIDDAC. No entanto, em 2003, foram executadas as obras e entraram em funcionamento os CFE de Aveiro, Viseu e Leiria, a que se seguirá, em 2004, o CFE do Funchal, ficando assim concluída a Rede Nacional dos CFE.

Em 2004, o programa/projecto voltou a ser inscrito em PIDDAC. Entretanto e dado que a Rede Nacional dos CFE se encontra concluída, presume-se que a inscrição do programa/projecto no PIDDAC tenha por finalidade a continuação do financiamento das despesas de funcionamento através do Cap. 50º – Investimentos do Plano.

Segundo os elementos fornecidos pelo IAPMEI, sintetizados no quadro 3, a execução verificada no período de 1998 a 2001, foi superior à dotação final disponível em cerca de 8%. Em 2002, a execução foi de 83,3% da dotação final disponível. Quanto à execução financeira global, terá ultrapassado os 104%.

Quadro 3 – Execução Financeira Global – Elementos Fornecidos pelo IAPMEI

(em euros)

Fonte de Financiamento	Dotação Final Disponível 2001 (1)	Execução Financeira até 2001 (2)	Taxa Execução (3) = (2/1)	Dotação Final Disponível 2002 (4)	Execução Financeira 2002 (5)	Taxa Execução (6) = (5/4)	Taxa Execução Global (7) = (2)+(5)/(1)+(4)
Capítulo 50 – FN	21 011 911	22 662 359	107,9	3 434 660	2 859 839	83,3	104,4

Questionados os serviços sobre o facto de a execução financeira exceder a dotação, estes referiram ter imputado à execução do programa também fundos próprios, devido à insuficiência de verbas do PIDDAC que permitissem suportar todos os custos inerentes ao investimento e funcionamento dos CFE. Assim, a execução financeira do programa, ao incorporar aqueles fundos próprios, acabou por originar execução superior à dotação do PIDDAC.

Assim, procedeu-se ao apuramento da execução financeira global do programa/projecto através do apuramento da execução evidenciada na Conta Geral do Estado dos anos de 1998 a 2002, separando e evidenciando o peso das transferências correntes, de modo a perceber-se o seu peso na execução do programa/projecto (conforme quadro 4).

Pela leitura dos elementos ali evidenciados, verifica-se que, até ao final de 2001, as verbas transferidas através das rubricas de despesas correntes corresponderam a 64% do total transferido. Quanto ao ano de 2002, aquela percentagem foi de 98,7%. Esta evidência é elucidativa de como a filosofia inerente ao investimento através do PIDDAC está a ser desviada do seu objectivo.

**Quadro 4 – Execução Financeira Global – Conta Geral do Estado 1998-2002**

(em euros)

Fonte de Financiamento	Dotação Final Disponível 2001 (1)	Execução Financeira até 2001 (2)	Taxa Execução (3) = (2/1)	Dotação Final Disponível 2002 (4)	Execução Financeira 2002 (5)	Taxa Execução (6) = (5/4)	Taxa Execução Global (7) = (2)+(5)/(1)+(4)
<b>Capítulo 50 – FN</b>	Dc 13 441 555,85	13 441 555,85	100	3 991 780	3 167 590	79,4	95,3
	DC 7 570 355,44	7 570 355,44	100	51 027	42 523	83,3	99,9
<b>Total</b>	<b>21 011 911,29</b>	<b>21 011 911,29</b>	<b>100</b>	<b>4 042 807</b>	<b>3 210 113</b>	<b>79,4</b>	<b>96,7</b>

Dc – despesas correntes; DC – despesas de capital.

### 3.5 – O PIDDAC – Cap. 50º – Investimentos do Plano e os Custos de Funcionamento dos CFE

Sobre o PIDDAC, cumpre referir, em síntese, que se trata de:

Um conjunto estruturado e programado de projectos de investimento plurianual, claramente identificados, quantificados e temporalmente definidos, com dotação de recursos anual e previsão plurianual, visando a prossecução de determinado(s) objectivo(s). Além disso, é integrado no OE<sup>12</sup>, através do Mapa XI, actual Mapa XV, e com este aprovado pela Assembleia da República;

Por sua vez o projecto de investimento é, normalmente, a unidade base a acompanhar em termos de planeamento dos custos globais e da execução da despesa total, podendo definir-se como um conjunto de acções que concorre para a concretização de determinado objectivo dentro de um programa.

<sup>12</sup> Embora a Constituição e a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado só recentemente passassem a apontar para a estruturação do orçamento por programas, o PIDDAC, desde há muito, satisfaz globalmente aqueles requisitos, dado ter sido o Cap. do Orçamento que, primeiro através do Mapa VII, depois do Mapa XI e actualmente do Mapa XV, foi estruturado por programas, e nestes por projectos, e praticamente é gerido autonomamente em relação aos restantes Cap. do Orçamento.



## Tribunal de Contas

---

Assim, a natureza, os recursos e os objectivos das verbas do PIDDAC – Cap. 50º Investimentos do Plano, são pouco ou nada consentâneos com a sua utilização como suporte financeiro do funcionamento dos CFE, de forma continuada, desde a sua criação.

Corroborando esta conclusão, é ainda de referir que, efectuada a análise dos elementos da despesa desagregada por rubrica de classificação económica, de 2000 a 2002, se verificou que, no primeiro daqueles anos, de um total de 1 170 000 contos apenas 100 000 contos estavam previstos para despesas de capital. Quanto a 2001 e 2002, da verba de 810 510 contos inscritos no Mapa XI, no programa/projecto CFE, para cada um daqueles anos, a mesma análise revelou que a despesas correntes foram afectos 800 280 contos, sendo apenas 10 230 contos afectos a despesas de capital.

Ora, sendo razoável que as despesas correntes suportadas pelo serviço executor, durante a execução de um programa/projecto de investimento até à sua conclusão e entrada em funcionamento, estejam e/ou sejam incorporados no investimento, aquela razoabilidade deixa de ter acuidade quando na realidade passam a ser os custos de funcionamento a ser inscritos e evidenciados em PIDDAC no Cap. 50º – como se de Investimentos do Plano se tratasse e quando se sabe “*a priori*” que “*a posteriori*” os “investimentos” ali inscritos irão ser utilizados de forma continuada, fundamentalmente, como mera fonte de financiamento das despesas correntes para garantir o funcionamento dos CFE.

Nas suas alegações (artigos 15º, 16º, 43º e 44º) o IAPMEI reconheceu que “(...) *tem vindo a inscrever, e a executar, no âmbito do PIDDAC – Cap. 50º, despesas inerentes à estrutura da Rede Nacional dos CFE*”. Contudo, acrescentou que “(...) *tais inscrições em sede orçamental, bem como a requisição das dotações anuais aprovadas e a execução orçamental, sempre foram devidamente acompanhadas e autorizadas pelas diversas entidades com competência para o efeito*”. Mais reconheceu e evidenciou que, “(...) *já em 2004, foi autorizada pelo Secretário de Estado do Orçamento a realização de despesas correntes associadas ao projecto CFE, com recurso à dotação PIDDAC (...)*”.

## 4 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA/PROJECTO

### 4.1 – Enquadramento Legal

A entidade executora do programa/projecto “Centros de Formalidades Empresariais”, de acordo com os mapas XI dos OE/98 a 2002, é o IAPMEI.

Atendendo às características do programa/projecto dos CFE, importa fazer o enquadramento jurídico do IAPMEI, por um lado, e o dos CFE, por outro.

#### 4.1.1 – O IAPMEI

O IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias e ao Investimento foi criado pelo Decreto-Lei nº 387/88, de 25 de Outubro<sup>13</sup>.

De acordo com o Decreto-Lei nº 387/88, o IAPMEI é um instituto de direito público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, exercendo a sua actividade na dependência tutelar do Ministro da Economia<sup>14</sup>.

Estabelece o artigo 2º do Decreto-Lei nº 387/88 que o IAPMEI se rege pelo disposto no diploma, pelos regulamentos internos e subsidiariamente pelo ordenamento jurídico das empresas públicas, determinando ainda que se regula pelas normas do direito privado nas suas relações com terceiros.

O recurso ao ordenamento jurídico das empresas públicas é, assim, circunscrito aos casos em que não haja disposição legal ou estatutos que prevejam determinada situação.

Nos termos do artigo 4º do Decreto-Lei nº 387/88, na redacção do Decreto-Lei nº 35-A/03, o IAPMEI tem por objecto promover e executar políticas de estímulo ao desenvolvimento empresarial, visando o reforço da competitividade e da produtividade das micro, pequenas e médias empresas portuguesas.

Para prossecução de tais objectivos, o IAPMEI dispõe das atribuições elencadas no nº 1 do artigo 5º, das quais se destacam os apoios financeiros nas condições e para os fins que forem fixados em diploma legal ou em despacho do Ministro da Economia, podendo conceder participações financeiras directas, empréstimos e bonificação de juros, subscrever obrigações e fundos consignados, e prestar garantias.

Em suma, o IAPMEI é uma pessoa colectiva pública de substrato institucional, criada pelo Estado para a prossecução das atribuições administrativas especificadas na sua lei orgânica, e sujeito à tutela e superintendência do Ministro da Economia, integrando-se, por conseguinte, na administração indirecta do Estado.

Na perspectiva do regime jurídico de base aplicável, o IAPMEI é um instituto público híbrido, porque administrativo, quanto ao seu substrato e objecto, e empresarial quanto ao regime de direito privado de que parcialmente a sua actividade beneficia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Este diploma revogou o Decreto-Lei nº 51/75, de 7 de Fevereiro, que criou o IAPMEI, e foi alterado pelos Decretos-Lei nºs 129/99, de 21 de Abril, e 35-A/03, de 27 de Fevereiro.

<sup>14</sup> Conforme lei orgânica do Ministério da Economia, Decreto-Lei nº 222/96, de 25 de Janeiro.



## Tribunal de Contas

---

Face a esta caracterização do IAPMEI, pode, pois, concluir-se que o regime empresarial de que parcial e subsidiariamente beneficia não corresponde à sua realidade intrínseca, não lhe modificando o tipo institucional em que se integra – sector público.

Caracterizado o IAPMEI, importa analisar o regime aplicável à contratação efectuada pelo Instituto.

Como acima se referiu, o Decreto-Lei nº 387/88 estabelece, no nº 1 do artigo 2º, que o Instituto se rege pelo disposto na lei orgânica, pelos regulamentos internos aprovados e, subsidiariamente, pelo ordenamento jurídico das empresas públicas. Acrescenta o nº 2 do mesmo artigo que se aplicam ao IAPMEI, nas suas relações com terceiros, as normas de direito privado.

Esta lei orgânica foi aprovada na época em que se encontravam em vigor os Decretos-Lei nºs 211/79, de 12 de Julho, e 235/86, de 18 de Agosto, cujos âmbitos de aplicação integravam os institutos públicos, sendo estes regimes afastados pela referida lei orgânica.

Esta isenção de procedimentos pré-contratuais foi apreciada pelo TC no âmbito do relatório de auditoria efectuada à conta de 1995, datado de Janeiro de 1997, onde se conclui que o IAPMEI, apesar de não se encontrar sujeito aos formalismos impostos pelo Decreto-Lei nº 211/79, por força do seu enquadramento jurídico, deveria observar os princípios da imparcialidade e da concorrência no desempenho da sua actividade.

Se era esta a situação, ao tempo do mencionado relatório de auditoria, a posterior evolução do sistema jurídico da contratação pública veio a apontar para a obrigatoriedade da observância das estritas regras pré-contratuais tal como vêm tipificadas nos diplomas respeitantes às empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços, como a seguir se desenvolve.

Atendendo a que após a entrada em vigor da lei orgânica do IAPMEI foram publicados diversos e sucessivos diplomas sobre contratos públicos, designadamente, o Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, revogado pelo Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, e este revogado pelo Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, actualmente em vigor, na área da aquisição de bens e de serviços, e o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, revogado pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, em vigor, no que respeita às empreitadas de obras públicas, todos eles pretendendo transpor para a ordem jurídica portuguesa as directivas comunitárias sobre as referidas matérias, importa saber em que medida esses diplomas derrogaram ou não as normas contidas na lei orgânica do IAPMEI.

No que respeita ao âmbito subjectivo de aplicação dos referidos diplomas verifica-se que se encontram sujeitos à disciplina neles contida os institutos públicos, sem excepção no caso das empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei nº 405/93 e Decreto-Lei nº 59/99), e, no caso das aquisições de bens e de serviços, com a exigência de que não revistam a natureza, forma e designação de empresa pública (Decreto-Lei nº 55/95 e Decreto-Lei nº 197/99).

Sendo os requisitos indicados nos Decretos-Leis nos 55/95 e 197/99 cumulativos, isto significa que o IAPMEI, não revestindo, pelo menos, a forma e designação de empresa pública, recai no âmbito de aplicação dos referidos diplomas.

No que toca ao regime das empreitadas de obras públicas, as alterações que foram introduzidas ao Decreto-Lei nº 405/93 pela Lei nº 94/97, de 23 de Agosto, dissiparam quaisquer dúvidas existentes

---

<sup>15</sup> Vide relatório e proposta de lei-quadro sobre os Institutos Públicos – Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública/Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos – Setembro 2001.

sobre a aplicação do regime ao IAPMEI, ao alargar o seu âmbito de aplicação às empresas públicas e às sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos. O actual Decreto-Lei nº 59/99 mantém, com algumas alterações, o mesmo âmbito de aplicação.

Conclui-se, portanto, que desde a entrada em vigor dos Decretos-Leis nºs 405/93 e 55/95, o IAPMEI se encontra, em termos literais, sujeito aos regimes de contratação pública neles definidos.

Resta, portanto, saber se a lei orgânica do IAPMEI ao prever expressamente a aplicação das normas de direito privado nas suas relações com terceiros afasta, ou não, a aplicabilidade dos regimes da contratação pública.

Em termos gerais, poderia entender-se que os referidos regimes, embora posteriores, não revogam a previsão do diploma do IAPMEI, por força da regra de que a norma geral não revoga a norma especial.

No caso concreto, porém, esta regra não se aplica, pois aqueles diplomas operaram a transposição de directivas europeias para a ordem jurídica portuguesa, pelo que, face ao primado do direito comunitário, a norma especial contida na lei orgânica do IAPMEI que prevê a aplicação das normas de direito privado nas relações com terceiros não abrange os contratos de empreitada de obras públicas, de fornecimentos e aquisição de serviços.

Pode ainda chamar-se à colação as seguintes constatações que concorrem para a mesma conclusão:

Os regimes das empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e de serviços são também concretizações dos princípios insertos no CPA e, em particular, das normas constantes dos artigos 178º e seguintes do mesmo código, aplicáveis ao IAPMEI;

A realidade intrínseca do IAPMEI corresponde ao tipo institucional do sector público, no qual se integra;

As Directivas que os Decretos-Lei nºs 59/99 e 197/99, bem como as alterações anteriormente introduzidas aos actualmente revogados Decretos-Lei nºs 405/93 e 55/95, se destinaram a transpor para a nossa ordem jurídica, foram alteradas pela Directiva 97/52/CE, de 13 de Outubro, que integra um Anexo I o qual contém a lista das entidades adjudicantes sujeitas ao Acordo<sup>16</sup> relativo à contratação pública, onde se faz expressa menção ao IAPMEI como entidade adjudicante.

Actualmente há também que ter em conta a recente Lei-quadro dos Institutos, aprovada pela Lei nº 3/04, de 15 de Janeiro, que veio clarificar o enquadramento jurídico dos institutos, estabelecendo os regimes jurídicos que lhes são aplicáveis, independentemente das particularidades dos seus estatutos e dos seus regimes de gestão.

O IAPMEI, nas suas alegações, veio contestar a aplicação do Decreto-Lei nº 405/93, na sua redacção inicial, argumentando que “(...) para contratar obras públicas, recorre ao ordenamento das empresas públicas e às correspondentes normas de direito privado, na medida em que o Decreto-Lei nº 387/88, de 20 de Outubro, a isso o obriga” e que “(...) estava só obrigado a observar os princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo (a opção por contratar com alguém deve ser devidamente fundamentada de forma a não ferir o princípio da igualdade e da imparcialidade) (...)” – artigos 50º, 51º e 62º das alegações.

---

<sup>16</sup> Acordo sobre Contratos Públicos resultante das negociações multilaterais do «Uruguay Round» aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 94/800/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994.



## Tribunal de Contas

---

Conforme anteriormente expresso, o IAPMEI é um instituto de direito público criado pelo Estado para a prossecução de atribuições administrativas, aplicando-se apenas o regime das empresas públicas quando não haja disposição legal ou estatutária que preveja determinada situação, o que não é o caso das empreitadas de obras públicas. Por outro lado, o CPA é aplicável ao IAPMEI na sua plenitude, incluindo o Capítulo III – Do contrato administrativo, e não somente os seus princípios; neste aspecto, e quanto ao cumprimento do dever de fundamentação por parte do IAPMEI, remete-se para o ponto 4.6 B) deste relatório.

Importa referir que a remissão subsidiária para o regime jurídico das empresas públicas deve ser interpretada atendendo-se sempre ao ordenamento jurídico em que o IAPMEI se encontra inserido, não podendo conduzir ao afastamento da aplicação dos diplomas que visam os institutos públicos, como é o caso do Decreto-Lei nº 405/93. O IAPMEI, embora dotado de personalidade jurídica e actuando descentralizadamente, não deixa de exercer a actividade administrativa, beneficiando para tanto de verbas do OE, pelo que deve obedecer ao regime jurídico que regula as despesas públicas.

Concorre, aliás, para esta mesma conclusão, o artigo 29º do Decreto-Lei nº 387/88, ao determinar que a gestão patrimonial e financeira se rege pelas normas aplicáveis às empresas públicas e que *sejam compatíveis com a natureza do IAPMEI*, o que reforça a prevalência da natureza administrativa em detrimento da empresarial.

Acresce que, face ao princípio da unidade do sistema jurídico, seria incongruente que o IAPMEI fosse afastado da aplicação do regime das empreitadas de obras públicas com fundamento na sua lei orgânica, enquanto que, ao mesmo tempo, no âmbito da aquisição de bens e de serviços, se lhe aplicassem os procedimentos constantes do Decreto-Lei nº 55/95.

Ainda no que toca às alegações do IAPMEI – artigos 53º a 55º, 57º a 59º – esclarece-se que o relatório de auditoria invocado se pronunciou, em concreto, sobre uma aquisição de serviços contratada ainda ao abrigo do Decreto-Lei nº 211/79 e que o Acordo sobre Contratos Públicos foi aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 94/800/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994.

Por conseguinte, mantêm-se as observações e conclusões formuladas.

### 4.1.2 – Os Centros de Formalidades de Empresas

Nos termos do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março, os CFE são serviços de atendimento e de prestação de serviços aos utentes, criados por despacho conjunto dos Ministros que tutelam os serviços intervenientes e do Ministro que tutela a Administração Pública, sob proposta do Ministro da Economia (artigo 1º).

A instalação dos CFE depende de candidatura apresentada no Ministério da Economia por entidades hospedeiras ou de acolhimento, nomeadamente, organismos públicos, associações empresariais, câmaras de comércio ou indústria e ordens profissionais (artigo 2º, nº 1).

A prestação de serviços pelas entidades hospedeiras e entidades de acolhimento é formalizada por protocolo, em que intervém, em representação do Estado, o Ministro da Economia, o qual, depois de assinado, deve ser publicado em Diário da República e divulgado nos órgão de comunicação social com maior expansão nacional e regional (artigo 2º, n.ºs 5 e 6).



No que respeita aos encargos resultantes do funcionamento dos respectivos serviços, delegações ou extensões, bem como os relativos ao pessoal que lhes estiver afecto, são suportados pelas entidades intervenientes; os encargos relacionados com o gestor da rede nacional e respectivos adjuntos são cobertos pelo orçamento do Ministério da Economia, excepto se o protocolo ou a entidade de acolhimento definir outro procedimento<sup>17</sup> (artigo 19º, n.ºs 1 e 2).

Assim, os CFE não detêm qualquer autonomia administrativa, sendo apenas serviços de atendimento e de prestação de serviços, podendo apenas o respectivo gestor da rede nacional e os adjuntos de cada Centro exercerem as competências que lhe forem delegadas.

## 4.2 – Candidaturas

Em conformidade com o Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março, podem propor-se a entidades hospedeiras ou de acolhimento organismos ou institutos públicos, associações empresariais, câmaras de comércio e indústria e ordens profissionais, devendo a candidatura ser decidida e comunicada no prazo de 30 dias após a recepção da proposta.

Conforme memorando apresentado pelo gestor da Rede Nacional dos CFE, “*as diferentes candidaturas a entidades de acolhimento dos CFE concretizaram-se normalmente através de cartas de intenção dirigidas ao senhor Ministro da Economia que, após análise, comunicava a decisão de aceitação ao IAPMEI ou pedia informação adicional*”.

*“Noutras circunstâncias, caso da AEP – (EXPONOR) e AIP – (Lisboa II), a iniciativa coube aos serviços públicos através de conversações exploratórias no sentido de despoletar uma candidatura”.*

*“Daqui resulta que nem sempre se teve conhecimento do conteúdo das candidaturas enviadas ao senhor Ministro da Economia mas apenas da decisão”.*

De acordo com a documentação facultada, dos cinco Centros implementados nos anos relevantes (para a auditoria), através do recurso a parcerias, apenas em dois casos se encontram formalizadas as candidaturas a entidades de acolhimento.

Nos restantes casos, os contactos foram estabelecidos directamente pelo Ministério da Economia e/ou pelo IAPMEI.

Em qualquer dos cinco Centros apenas houve uma única proposta de candidatura ou iniciativa por parte das entidades, não tendo surgido, aparentemente, outras propostas a entidades de acolhimento.

No que concerne à decisão sobre as candidaturas, tal como o previsto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 78-A/98, apenas se confirma a existência de dois despachos que recaíram directamente sobre as candidaturas.

Com efeito, o sistema previsto para as candidaturas a entidades de acolhimento afigura-se insuficientemente regulado pelas seguintes razões:

A intenção de abertura dos CFE não se encontra divulgada de modo a que as várias entidades se possam candidatar a entidades de acolhimento ou hospedeiras;

---

<sup>17</sup> No CFE de Coimbra, o respectivo protocolo institucional define que o IAPMEI suporta os custos com o adjunto do gestor da rede nacional designado para aquele Centro.



## Tribunal de Contas

---

As entidades de acolhimento não foram seleccionadas através de concurso ou de outra forma que assegure a transparência, imparcialidade e igualdade de oportunidades;

Não se encontram estabelecidos critérios para a selecção de entidades de acolhimento, nem as escolhas efectuadas se encontram devidamente fundamentadas em razões objectivas.

Assim, na escolha das entidades de acolhimento não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade, o que aliás se encontra patente na documentação analisada.

### 4.3 – Protocolos

- 1 – Com o início do projecto da rede dos CFE, foram abertos os Centros de Lisboa I e Porto, utilizando instalações afectas ao IAPMEI.

Posteriormente, a rede foi alargada com a abertura dos CFE de Coimbra<sup>18</sup>, Setúbal (1998), Braga, Loulé, novas instalações no CFE do Porto (1999)<sup>19</sup> e Lisboa II (2000).

Actualmente, a rede conta com mais quatro CFE – Viseu, Leiria, Aveiro e Funchal – criados, respectivamente, pelos despachos conjuntos n.ºs 59 a 61/2003, publicados na II Série do Diário da República, de 27 de Janeiro.

Na 2ª fase de implementação dos CFE, foi privilegiada a parceria com associações empresariais, formalizada através de protocolos de colaboração institucional, tendo sido outorgados protocolos com as seguintes entidades:

CFE de Coimbra – CEC, Conselho Empresarial do Centro;

CFE de Braga – AIMinho, Associação Empresarial do Minho;

CFE de Loulé – NERA, Associação Empresarial da Região do Algarve;

CFE do Porto – AEP, Associação Empresarial de Portugal / EXPONOR;

CFE de Lisboa II – AIP/CCI, Associação Industrial Portuguesa/Câmara do Comércio e Indústria.

O CFE de Setúbal foi instalado sem o recurso ao modelo de cedência de instalações, tendo-se optado por adquirir as instalações ao CEISET – Centro de Empresas e de Inovação de Setúbal.

- 2 – De acordo com o Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, (artigo 2º, n.º 5) os protocolos institucionais deveriam ter sido outorgados pelas entidades hospedeiras e de acolhimento e pelo Ministro da Economia, em representação do Estado.

Dos cinco protocolos celebrados, apenas o de Coimbra se mostra outorgado pelas referidas entidades e pelo Ministro da Economia; os restantes foram assinados pelo IAPMEI, enquanto entidade hospedeira, e pelas entidades de acolhimento respectivas, não tendo o Ministro da

---

<sup>18</sup> Inclui uma extensão na Covilhã.

<sup>19</sup> Corresponde à transferência de instalações do CFE do Porto para a EXPONOR.

Economia intervindo e não tendo sido encontrados nos documentos solicitados e analisados qualquer delegação no IAPMEI ou referência a ela.

Confrontados com o assunto, os serviços do IAPMEI vieram aduzir que “*os protocolos com as Entidades de Acolhimento, na sua globalidade, eram apreciados e validados pelo Ministério da Economia, sendo assinados no acto de inauguração dos Centros. Os Protocolos (...) autorizados no âmbito do seu clausulado e enviados para o IAPMEI acolhem uma delegação tácita do Ministério, tendo o IAPMEI se substituído na sua assinatura*”.

Para suportar o argumento, o IAPMEI não juntou qualquer documento que provasse a apreciação, validação ou autorização dos referidos protocolos, pelo que apenas subsiste a justificação da delegação tácita e da substituição.

A figura da chamada delegação tácita ou legal não é uma verdadeira delegação de poderes, mas uma forma de desconcentração originária, prevista pela lei, em que o órgão competente “*em primeira-mão*” é o órgão que está em posição de sujeição (“*delegado*”)<sup>20</sup>, pelo que não se integra na situação em análise.

Também a figura da substituição não cabe neste caso, pois a substituição apenas ocorre dentro do mesmo órgão, quando o titular do cargo se encontrar impedido ou ausente, sendo, nesse caso, substituído nos termos do artigo 41º do CPA.

No caso concreto da criação dos CFE, os protocolos celebrados, à excepção do de Coimbra, deveriam ter sido outorgados pelo Ministro da Economia ou pelo IAPMEI, desde que investido de poderes para o efeito, não sendo de acolher os fundamentos invocados pelos serviços do IAPMEI.

O IAPMEI é uma pessoa jurídica distinta do Estado; desta forma praticou actos estranhos às suas atribuições, os quais, de acordo com o disposto no artigo 133º, nº 2, al. b), do CPA, poderão ser considerados nulos.

- 3 – O artigo 2º, nº 6, do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março, obriga à publicação dos protocolos na II Série do DR e à divulgação nos órgãos de comunicação social com maior expansão nacional e regional.

Os protocolos em causa não foram publicados, pelo que, sendo obrigatória a sua publicação, a falta dela gera a ineficácia dos mesmos (artigo 130º, nº 2, do CPA).

Segundo o IAPMEI, os primeiros protocolos não foram publicados, pelo que não foi endogeneizada a determinação legal da sua publicação.

- 4 – O clausulado dos protocolos institucionais contém duas vertentes, uma correspondente ao protocolo conforme o previsto no Decreto-Lei nº 78-A/98 e outra equivalente à figura de contrato, na parte em que a entidade hospedeira transfere para a entidade de acolhimento a realização das obras. Um dos protocolos faz ainda menção ao pagamento pelo IAPMEI de custos de reinstalação dos serviços da entidade hospedeira desalojados em virtude da disponibilização de espaços para instalação do CFE.

---

<sup>20</sup> Mário Esteves de Oliveira/Pedro Costa Gonçalves/ Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo comentado – Almedina 1999.



## Tribunal de Contas

---

Vistos sob a perspectiva contratual, sobressai de imediato a falta de um elemento essencial que é o valor. Em falta encontra-se também o objecto, suficientemente individualizado, a forma, prazo e regime de pagamento e também a classificação orçamental da dotação por onde é satisfeito o encargo correspondente.

Verificou-se que os protocolos celebrados são vagos quanto às obrigações emergentes, não fixam os requisitos, especificações e condições em que obras de adaptação dos espaços cedidos para acolhimento e funcionamento dos CFE deviam ter sido executadas, controladas e fiscalizadas, nem o custo delas decorrente.

De uma forma geral, os protocolos limitam-se a especificar que a entidade de acolhimento assume a execução das obras de adaptação de acordo com as orientações e especificações fornecidas pelo IAPMEI e que os respectivos custos serão objecto de uma comparticipação financeira pelo mesmo Instituto. No caso do protocolo institucional do CFE de Coimbra, o texto nem sequer faz menção ao modo de execução das obras de adaptação, nem à forma pela qual o IAPMEI suportaria os custos decorrentes.

A ausência da particularização do objecto não foi, por outro lado, suprida pela existência de cadernos de encargos e especificações técnicas que permitissem definir com rigor as condições de execução das obras ordenadas pelo IAPMEI através das entidades de acolhimento.

Dos cinco protocolos celebrados com as associações empresariais, apenas o de Loulé faz expressa menção à assunção pelo IAPMEI de custos de reinstalação dos serviços desalojados pela disponibilização dos espaços para o CFE, tendo-se verificado que pelo menos em outros dois, Coimbra e Braga, o IAPMEI assumiu custos da mesma natureza sem que tal estivesse previsto nos respectivos protocolos.

No que toca em particular ao CFE de Loulé, único que estabelece um valor, o montante aí inscrito apenas se reportou às despesas com a reinstalação da entidade de acolhimento, sendo omissa no que respeita às obras de adaptação para o CFE, pelo que as considerações atrás expostas a propósito da ausência de valor contratual são igualmente válidas neste protocolo.

O IAPMEI, no artigo 63º das suas alegações, veio referir que, “(...) conforme consta do clausulado dos mesmos documentos (protocolos), estes continham os encargos a assumir pela entidade de acolhimento, que assumiam a qualidade de donos da obra e de adquirentes dos serviços prestados”.

Ora, conforme se comprova pelo respectivo texto, os protocolos, sendo omissos quanto à quantificação dos encargos, remeteram o apuramento do valor das obras de adaptação para o momento em que os custos efectivos seriam objecto de comparticipação financeira do IAPMEI a favor das entidades de acolhimento, possibilitando, assim, que, ao seu abrigo, fosse despendido qualquer montante. Aliás, tal é expressamente reconhecido pelo IAPMEI no artigo 67º das alegações, quando refere “O protocolo (...) não expressava os compromissos financeiros (...) sendo remetido para momento posterior (...) a precisão dos custos (...)”.

À excepção do protocolo relativo ao CFE de Coimbra, que omite esse aspecto, os demais expressamente prevêm que as entidades de acolhimento assumem a execução das obras de adaptação, de acordo com as orientações e especificações fornecidas pelo IAPMEI que, por esta via, se manteve na qualidade de efectivo dono da obra.

São, portanto, de manter as observações e conclusões anteriormente expressas.

#### 4.4 – Execução das Obras de Adaptação

A primeira fase da rede de CFE iniciou-se com os Centros de Lisboa e do Porto, ao abrigo do Decreto-Lei nº 55/97, de 8 de Março, tendo o IAPMEI conduzido e suportado financeiramente as obras de adaptação das instalações.

A segunda fase da rede dos CFE desenvolveu-se já no âmbito do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março (que, recorde-se, revogou o Decreto-Lei nº 55/97), em conformidade com o modelo contratual, tendo a responsabilidade pela execução das obras de adaptação das instalações cedidas sido transferida para as entidades de acolhimento e permanecendo a imputação ao IAPMEI dos custos inerentes.

A este propósito destaca-se o Memorando intitulado “Relatório de Execução dos CFE” do IAPMEI, datado de 26/4/99, onde, entre outras coisas, se afirma o seguinte:

*“ [...] Após o início dos trabalhos levados a cabo para a abertura dos CFE’s no Porto e em Lisboa, com a publicação da Lei nº 94/97 de 23 de Agosto, vem a ser enquadrado o IAPMEI no regime das empreitadas de obras públicas, dificultando de algum modo a prossecução dos objectivos do plano global da criação dos Centros de Formalidades.*

*É neste enquadramento, e porque o Dec-Lei 55/97 já o previa, que é publicado novo diploma legal, determinando a existência das Entidades de Acolhimento - Dec-Lei 78-A/98 de 31 de Março, que passarão a articular com a entidade Hospedeira a abertura de novos Centros, cabendo-lhes o acolhimento – nas suas instalações – destes Centros.*

*Assim, (...) para a implementação dos trabalhos destas duas entidades, as ferramentas a utilizar suportar-se-ão em Protocolos Institucionais [...]”*

Transparece da leitura deste memorando a preocupação do IAPMEI em encontrar uma escapatória ao regime das empreitadas de obras públicas, cuja aplicação ao Instituto se havia tornado inequívoca em virtude das alterações introduzidas no Decreto-Lei nº 405/93 pela Lei nº 94/97<sup>21</sup>, o que pretendeu alcançar por força dos protocolos firmados através da assunção da execução das obras por parte das entidades de acolhimento.

Em alegações, invoca o IAPMEI que “(...) o Decreto-Lei nº 55/97 (...) já previa a possibilidade de criação de outros Centros nas instalações de associações empresariais (...) onde se previa a figura de entidade de acolhimento(...)”, evidenciando que “o memorando citado, relata um conjunto sucessivo de situações, não se podendo retirar (...) a ilação de que o IAPMEI, em Março de 1997, tivesse intenção de se subtrair às regras a que não estavam àquela data em vigor”.

Todavia, o referido diploma era omissivo no que se refere à figura da entidade de acolhimento, a qual foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 78-A/98, que veio substituir o Decreto-Lei nº 55/97.

O que se encontrava previsto naquele primeiro diploma, que criou os CFE, era a possibilidade de as associações empresariais (e outras entidades) se candidatarem a entidades hospedeiras, obrigando-se a suportar os encargos de instalação e funcionamento corrente dos centros, situação que foi alterada com a aprovação do Decreto-Lei nº 78-A/98 que, ao introduzir a figura da entidade de acolhimento, distinta da entidade hospedeira (IAPMEI), fez recair sobre esta última os encargos inerentes aos CFE.

Em consequência, são de manter as observações efectuadas.

---

<sup>21</sup> Veio alargar o âmbito de aplicação deste regime às empresas públicas e sociedades anónimas de capitais maioritária ou exclusivamente públicos e às concessionárias de serviços públicos, nas condições aí estabelecidas.



## Tribunal de Contas

---

Importa, por isso, saber se o quadro legal aplicável admite a transferência da realização das obras de adaptação para as entidades de acolhimento, mediante o pagamento dos decorrentes custos, independentemente do cumprimento do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

O Decreto-Lei nº 78-A/98 determina, de forma muito sumária, que a entidade hospedeira assegura as instalações e os equipamentos adequados ao funcionamento dos CFE e a entidade de acolhimento disponibiliza as instalações adequadas, devendo esta prestação de serviços constar de protocolo a celebrar entre aquelas entidades e o Ministro da Economia.

Portanto, não se encontra prevista expressamente a transferência da responsabilidade da adaptação das instalações para as entidades de acolhimento, conforme veio a ser firmado através dos protocolos institucionais.

A análise das situações concretas objecto da amostra revelou, além disso, que as entidades de acolhimento foram “intermediários” por onde apenas circularam as verbas destinadas a pagar as obras de adaptação das instalações, surgindo o IAPMEI como efectivo dono da obra ao definir as orientações e especificações, ao fornecer os elementos técnicos e organizativos, e ao escolher o projectista, o empreiteiro e o fornecedor do sistema de ar condicionado, tudo sem perder de vista que era o destinatário final do projecto responsável pelo seu funcionamento e executor do programa/projecto PIDDAC, sem que tivessem sido realizados os concursos prévios à adjudicação dos referidos trabalhos.

Desta forma, foram despendidos cerca de 1 925 873 contos<sup>22</sup> sem que tenham sido observados os regimes das empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e de serviços e, conseqüentemente, sem observância dos princípios que aqueles diplomas visam concretizar, designadamente, da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da transparência.

Acresce que, nas obras levadas a cabo posteriormente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, as associações empresariais promotoras deviam ter observado o regime das empreitadas de obras públicas, por força do disposto no artigo 2º, nº 5, do mesmo diploma legal. Nestas circunstâncias encontram-se dois dos cinco Centros – Lisboa II e Porto (EXPONOR).

O procedimento adoptado conduziu e potenciou a realização de despesas superiores aos reais custos das obras de adaptação e inquinou, por arrastamento, os processos de constituição e implementação dos CFE, daí resultando uma deficiente gestão e controlo de dinheiros públicos, quando a constituição dos CFE deveria ser uma *“forma simples, eficaz, barata e compatível com a realidade económica [de] lançar as bases de uma nova atitude da Administração Pública”*<sup>23</sup>.

Nas suas alegações – artigos 21º a 31º, 33º a 35º, 38º a 40º e 73º – o IAPMEI veio invocar, reproduzindo de uma forma geral a posição tomada no decurso dos trabalhos de auditoria, que a concepção e execução das instalações dos CFE foi da responsabilidade das entidades de acolhimento, estando cometido ao IAPMEI apenas o pagamento das verbas protocoladas.

Acontece que, como acima se evidenciou, os protocolos celebrados atribuíram ao IAPMEI a definição da orientação e especificação das obras de adaptação e, nos CFE analisados, as respectivas entidades de acolhimento remeteram para o IAPMEI a responsabilidade pela indicação do projectista e do empreiteiro, pela supervisão do controlo da execução física e financeira e pelos respectivos documentos de suporte.

---

<sup>22</sup> Fonte: dados fornecidos pelo IAPMEI respeitantes ao investimento em instalações; incluem custos de obras de adaptação, projectos, sistema de ar condicionado e encargos de reinstalação das entidades de acolhimento.

<sup>23</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março.

Quando solicitado a fornecer a documentação de suporte, o NERA, designadamente, afirmou não possuir “(...) a documentação específica relativa à obra nomeadamente: projectos, fiscalização, cronogramas da obra, termos de responsabilidade dos técnicos, encontra-se em poder do IAPMEI”, evidenciando, ainda, em memorando remetido ao TC “(...) que nas obras referentes ao CFE foi indicado o Arquitecto projectista e o Empreiteiro (...) cabendo ao IAPMEI a responsabilidade de execução e gestão do projecto (...)”. Por sua vez a AIP afirmou que “(...) enquanto entidade acolhimento (...)” executou “as obras de adaptação de acordo com as orientações e especificações fornecidas por aquele Instituto”.

Importa também reter que a responsabilidade pela adequada utilização das verbas PIDDAC, tendo em vista os fins previstos, pertence ao executor do programa – o IAPMEI.

Refira-se, ainda, que no âmbito do contrato da empreitada das obras de adaptação do CFE de Setúbal, celebrado entre o CEISET e Francisco do Carmo Amaro, o IAPMEI figura como efectivo dono da obra. De facto, das cláusulas 4ª e 5ª consta que:

Os pagamentos seriam efectuados em função de autos mensais, de acordo com as medições do trabalho realizado, e após aceitação, pelo IAPMEI, das obras realizadas;

O empreiteiro obrigava-se a acatar e a cumprir todas as indicações que lhe fossem transmitidas pelo IAPMEI, o qual actuava com plenos poderes de gestão, direcção e fiscalização da obra.

Por outro lado, a argumentação exposta pelo IAPMEI no sentido de que as entidades de acolhimento teriam de disponibilizar as instalações adequadas (isto é, já adaptadas), levaria à conclusão de que o IAPMEI, enquanto entidade hospedeira (assegurando as instalações) não estaria habilitada, nos termos do Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março, a custear essas adaptações, invalidando os pagamentos efectuados para as obras de adaptação. É que, omitindo o referido diploma a responsabilidade pelos custos de adaptação, a abordagem efectuada partiu do pressuposto de que “assegurar as instalações” abrangia aqueles custos.

Consequentemente, é de manter a conclusão de que o IAPMEI foi o efectivo dono da obra e as entidades de acolhimento meros intermediários no circuito das verbas destinadas a pagar as obras.

## **4.5 – Comparticipações Financeiras**

### **4.5.1 – Considerações Gerais**

Para pagamento das obras de adaptação dos CFE e dos custos de reinstalação das entidades de acolhimento o IAPMEI utilizou a figura das comparticipações financeiras como instrumento para a transferência de verbas.

Importa, por conseguinte, efectuar o enquadramento jurídico desta figura, no quadro legal das atribuições e competências do IAPMEI, a fim de concluir sobre a regularidade do procedimento.



## Tribunal de Contas

---

O IAPMEI tem por objecto promover e executar políticas de estímulo ao desenvolvimento empresarial, visando o reforço da competitividade e da produtividade das micro, pequenas e médias empresas portuguesas, com excepção das do sector do turismo<sup>24</sup>.

Para a realização do seu objecto estatutário, o IAPMEI detém determinadas atribuições que se encontram enumeradas nas alíneas do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 387/88, designadamente, “cooperar com outras entidades, públicas ou privadas, em acções que possam contribuir para a realização do seu objecto estatutário” (al. g).

Para a prossecução das suas atribuições, o IAPMEI pode usar diversos instrumentos de apoio financeiro, designados no n.º 2 do mesmo artigo, nomeadamente, participações financeiras.

Estabelece o corpo do n.º 2 do artigo 5.º<sup>25</sup> que os “apoios financeiros são prestados nas condições e fins fixados em lei ou despacho do Ministro da Economia”, carecendo, portanto, de regulamentação para que possam ser efectivamente concedidos.

Porque não foram apresentados os diplomas ou despachos que, genérica ou especificamente, fixassem as condições e fins da atribuição das participações financeiras em questão, solicitou-se, por diversas vezes, que os serviços esclarecessem a dúvida.

A primeira resposta, nem clara nem objectiva, foi a seguinte: “No âmbito dos projectos CFE, o despacho ministerial não está genericamente executado nem abrangente. É determinado caso a caso e em função do desenvolvimento de cada CFE, dentro dos limites e contornos do mesmo, sendo formalizado em pedidos expressos do IAPMEI”.

A segunda pouco mais adiantou, dado que o IAPMEI aduziu o seguinte: “Constam dos protocolos as regras gerais para a atribuição das participações financeiras às Entidades de Acolhimento dos Centros de Formalidades, resultando dos mesmos as que correspondem à Entidades de Acolhimento e as que correspondem à Entidade Hospedeira. As participações para a criação dos Centros de Formalidades destinavam-se ao investimento directo ou indirecto assumido pelas Entidades de Acolhimento, bem como às despesas de funcionamento de impacto directo ou indirecto na criação e actividade dos respectivos Centros. As participações que se enquadrassem dentro dos limites das competências do Conselho de Administração ou nele delegadas, e/ou estivessem previamente autorizadas foram atribuídas sem recurso a solicitação superior de autorização”.

Não foi, pois, obtida uma resposta afirmativa ou negativa sobre a existência de diploma legal ou despacho nos termos do referido artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 387/88, pelo que se presume a sua inexistência.

As participações financeiras são apoios financeiros que o IAPMEI pode conceder para a prossecução das suas atribuições cabendo no conceito de auxílio público – “toda e qualquer vantagem financeira ou monetária atribuída, directa ou indirectamente, pelo Estado ou por outra pessoa colectiva de direito público, qualquer que seja a designação ou modalidade adoptada”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 35-A/03, de 27 de Fevereiro.

<sup>25</sup> Na redacção do Decreto-Lei n.º 35-A/03, de 27 de Fevereiro.

<sup>26</sup> Regime Jurídico relativo aos Auxílios Públicos – Relatório Final do Grupo de Trabalho constituído pelo despacho do Ministro das Finanças n.º 213/98 - XIII, de 28 de Maio.



Em obediência aos princípios da igualdade, da publicidade e da transparência, a concessão de auxílios públicos deve ser feita, sempre, na estrita prossecução de um interesse público concreto e objecto de específica tutela constitucional (artigo 266º, nº 1, da CRP).

No caso concreto das comparticipações financeiras previstas na lei orgânica do IAPMEI, existe tutela constitucional específica por normas na previsão do artigo 86º, nº 1, da CRP, que comete ao Estado “*incentivar a actividade empresarial, em particular das pequenas e médias empresas*”.

Verificada a tutela constitucional, é fundamental a existência de lei material, densificadora dos critérios de atribuição dos auxílios públicos, que assegure a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, garantias indispensáveis da legalidade administrativa e financeira, tendo sempre presente que os auxílios públicos representam simultaneamente uma vantagem para uns cidadãos e um encargo para outros.

Daí advém a exigência explícita do mencionado artigo 5º, nº 2, de norma legal ou despacho que defina os fins e condições de atribuição de apoios financeiros, sendo que o diploma ou despacho deve garantir os princípios acima referidos e, como tal, deve conter normas gerais e abstractas, sem qualquer referência às concretas entidades beneficiárias.

Como já se demonstrou, não foram detectados nem trazidos ao processo de auditoria quaisquer diplomas ou despachos que, nos termos supra enunciados, regulamentem a concessão das comparticipações financeiras efectuadas pelo IAPMEI no âmbito da criação dos CFE.

#### **4.5.2 – Apreciações Específicas**

No âmbito da implementação dos CFE foram efectuadas comparticipações financeiras:

- a) ao abrigo de protocolos para suportar custos de adaptação das instalações cedidas;
- b) ao abrigo de protocolos para suportar custos de reinstalação dos serviços das entidades de acolhimento;
- c) sem suporte em protocolos, para outros custos.

##### **A) Custos de adaptação**

No que concerne às comparticipações financeiras para pagamento das obras de adaptação das instalações necessárias ao funcionamento dos CFE, a análise transversal das operações efectuadas – ordem de processamento de comparticipação, transferência de verbas e pagamento dos bens ou serviços – permite concluir que não é determinante, para que se tenha atingido o objectivo final, a utilização da figura da comparticipação financeira; bastaria a previsão da realização das obras e seu pagamento no âmbito contratual do protocolo.



## Tribunal de Contas

---

### B) Custos de reinstalação

A mesma conclusão não se pode retirar quanto às participações financeiras atribuídas pelo IAPMEI às associações empresariais para suportar os custos de reinstalação dos serviços que ocupavam os espaços cedidos.

Esta situação escapa ao contorno contratual dos protocolos e recai no âmbito geral das participações concedidas pelo IAPMEI ao abrigo do artigo 5º da sua lei orgânica, pelo que a inexistência de diploma legal ou despacho que fixe as condições e fins do apoio financeiro acarreta a impossibilidade legal da sua atribuição.

Salienta-se ainda que, dos cinco protocolos analisados, apenas o de Loulé prevê e quantifica expressamente os custos de reinstalação. Quanto aos demais, os protocolos são omissos.

As participações para reinstalação não se encontram previstas no diploma legal que criou os CFE nem se encontram directamente relacionadas com estes, sendo custos indirectos das entidades de acolhimento, a suportar pelas próprias, na lógica das candidaturas: apenas se deve disponibilizar o que está efectivamente desocupado ou, caso não esteja livre, acarretar com os respectivos custos.

A situação é agravada pelo facto desses custos terem sido suportados por verbas inscritas no PIDDAC, consignadas à execução do programa e projecto CFE, tendo sido, assim, aplicadas em fim diverso do previsto, o que configura uma violação do princípio da especificação.

Sobre este ponto, o IAPMEI alegou que “(...) *nalgumas situações, os custos (...) da reinstalação, não figuravam nos protocolos, (...) havendo apenas montantes indicativos, sendo que nestes casos os serviços elaboraram propostas aprovadas devidamente em CA (...)*”.

Em rigor e conforme já referido, apenas o protocolo do CFE de Loulé previa custos de reinstalação; os outros quatro nada diziam a esse respeito. Mais se diga que, no âmbito da amostra, as participações financeiras destinadas ao NERA não foram autorizadas em CA, conforme melhor se expõe no ponto 4.8.4 deste relatório.

Argumenta ainda o IAPMEI que “*no momento das candidaturas (...) já se previam as contrapartidas para a instalação dos centros, sendo que do seu espírito global resultava (...) a necessidade de apoio financeiro à associação em causa*”.

Não foram, porém, trazidos ao processo documentos que comprovem esta afirmação, pelo que se mantêm as observações constantes deste ponto do relatório, bem como as respeitantes à deficiente/inexistente formalização de candidaturas.

### C) Outros custos

No âmbito dos trabalhos de auditoria, foram encontrados pagamentos de participações financeiras em situações diversas, de que se destacam as seguintes:

Comparticipações financeiras para pagamento dos custos de IVA da empreitada de adaptação das instalações do CFE de Setúbal adquiridas ao CEISET;

Comparticipações financeiras para pagamento de despesas de funcionamento do CFE de Loulé, designadamente, electricidade e segurança de instalações.

A legalidade das primeiras será analisada no ponto 4.7.9 deste relatório.

Quanto às segundas, a sua ilegalidade é óbvia, por exorbitar do âmbito e da natureza das participações financeiras.

Efectivamente, parece inapropriado que o IAPMEI proceda à transferência de verbas para o NERA, enquanto entidade hospedeira do CFE de Loulé, para pagamento das despesas mensais de electricidade do CFE que, de acordo com informação prestada pelos responsáveis do IAPMEI, é apurada pela aplicação de uma percentagem em relação ao total das facturas mensais do NERA, não sendo claro o motivo porque não detém um contador próprio. Da mesma forma, não parece adequado o pagamento dos serviços de segurança de instalações através de participações financeiras.

O mesmo sistema se encontrou no CFE de Lisboa II, não dispondo este Centro de contador de electricidade próprio.

Partindo da premissa de que as participações financeiras são formas de apoio financeiro de que o IAPMEI dispõe para a prossecução directa das atribuições que estão definidas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 387/88, conclui-se que as despesas de funcionamento dos CFE não devem ser pagas por participações financeiras, por não se inserirem nas referidas atribuições.

## 4.6 – Contexto Inicial – CFE Lisboa I

Tendo em vista uma análise global do programa/projecto CFE, importa analisar o procedimento de instalação do primeiro CFE – Lisboa I, cuja implementação decorreu em 1997, na medida em que foi repetida a mesma concepção nas obras de adaptação das instalações dos CFE seguintes e contratada a realização com os mesmos projectista e empreiteiro.

### A) Procedimentos

O processo de execução relativo às instalações destinadas ao CFE de Lisboa teve início com a realização, pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia, de um concurso para a realização do projecto de remodelação do edifício na Avenida Columbano Bordalo Pinheiro. Este procedimento conduziu a adjudicação à Arquiprojecta – Projectos de Arquitectura e Engenharia, Ld.<sup>a</sup>, projectista com o qual veio a ser celebrado, em 3/7/97, contrato “com vista à elaboração de trabalhos de concepção no domínio da arquitectura, respeitando a trabalhos de remodelação do edifício sito na Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, número oitenta e seis em Lisboa”, pelo valor de 14 401 046\$00, acrescido de IVA. Este contrato estabelecia que “os estudos serão elaborados, na generalidade, de acordo com as “Instruções para o Cálculo de Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas” anexas à portaria de sete de Fevereiro de mil novecentos e setenta e dois (...)”. Ficou excluída deste contrato a “fase de assistência técnica”, remetida para adicional a celebrar, e que veio a importar no montante de 3 328 479\$00, acrescido de IVA.

Em 10/7/97, o Presidente do CA do IAPMEI, considerando que o Instituto não estava sujeito ao regime legal do contrato de empreitada de obras públicas, solicitou ao Senhor Ministro da Economia “ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do art. 7º do Dec-Lei 55/95 de 29 de Março, (...) que autorize que se contrate empresa para executar a obra do CFE Lisboa, bem como a despesa correspondente no valor máximo de 164.000.000\$00



## Tribunal de Contas

---

(cento e sessenta e quatro milhões de escudos)”. Este entendimento era suportado por parecer de 8/7/97 (DRJC-53/97-VC (IAPMEI)), considerando que “O IAPMEI está sujeito ao Dec.-Lei nº 55/95, mas não está sujeito ao Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro – por força dos n.ºs 1 e 2 do Dec.-Lei nº 387/88, de 25 de Outubro. O IAPMEI na relação com terceiros segue as normas do direito privado e subsidiariamente o ordenamento jurídico das empresas públicas. Sendo, assim, ao “contrato de empreitada de obra pública”, no caso de o IAPMEI ser um dos contratantes, não se aplicarão as normas do direito público (do contrato administrativo), mas as do direito privado. Afastada a aplicação do Decreto-Lei nº 405/93, deve porém ter-se em conta o que dispõe o Decreto-Lei nº 55/95, na parte aplicável, designadamente no que respeita a despesas (...). Autorizado a contratar e a efectuar despesa correspondente, e tendo em conta que o procedimento atrás referido não afasta os princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo (a opção por contratar com alguém deve ser devidamente fundamentada de forma a não ferir o princípio da igualdade e da imparcialidade), ficará o IAPMEI, representado pelo Conselho de Administração, plenamente habilitado a proceder em conformidade com os propósitos definidos.”.

Este entendimento foi integralmente corroborado por parecer da Secretaria-Geral do Mec (parecer 51/GJC/97, proc.º 153/GJC/97), que conclui: “Sua Excelência o Ministro da Economia poderá delegar competência específica no Conselho de Administração do IAPMEI para autorização da despesa em causa”. Este parecer veio a recolher a concordância do Senhor Ministro da Economia, em 27 de Julho de 1997, na sequência da qual foi assinado o seguinte despacho:

*“Despacho nº 114/97*

*Nos termos do nº 4 do art. 9º, do Dec-Lei nº 55/95, de 29 de Março e dos arts 35º a 41º, do Código do Procedimento Administrativo, delego no Conselho Administração do IAPMEI – Instituto de Apoio às Médias Empresas e ao Investimento a competência para autorizar despesas com obras de construção civil, destinadas a adaptar parte do edifício sito na Avenida Columbano Bordalo Pinheiro nº 86, em Lisboa, ao Centro de Formalidades das Empresas até ao limite de 164 000 contos.*

*O presente despacho produz efeitos desde a data da sua assinatura.*

*Lisboa, 28 de Julho de 1997*

*O Ministro da Economia*

*a)*

*(Augusto Carlos Serra Ventura Mateus)”*

Em reunião do CA do IAPMEI, de 17/7/97, “após início de consulta ao mercado para determinação do(s) empreiteiro(s) para executar as obras” e considerando a urgência, foi aprovada a selecção “num só tempo” do empreiteiro para execução das obras de remodelação previstas no edifício da Av. Columbano Bordalo Pinheiro e a divisão destas obras em duas fases, compreendendo a primeira o r/c e 1.º andar destinados à instalação do CFE, uma vez que apenas estava disponível esta parte do projecto.

### **B) Escolha do Empreiteiro**

Posteriormente, em reunião do CA do IAPMEI de 22/7/97, foram designados os membros da “Comissão de Abertura e Análise” das propostas e aprovados os “critérios de análise” por ordem decrescente de importância:

- “1. credibilidade e fiabilidade do empreiteiro a executar a obra (através de experiências anteriores semelhantes, dentro dos prazos estanques e inultrapassáveis);*
- 2. cumprimento rigoroso do prazo de execução (a obra deverá estar finalizada antes de 29.Set.97);*
- 3. preço/conformidade com o projecto.”*

Antes das deliberações referidas, tinham sido já expedidos ofícios de consulta solicitando “Proposta de Orçamento para obras de adaptação” para “a execução de obras, no edifício nº 86, na Av. Columbano Bordalo Pinheiro, em Lisboa, nos pisos 0, 1, 2 e 3”, dirigidos aos empreiteiros José Américo Construções, Ld.ª, Construções Casimiro, SA, e Francisco do Carmo Amaro — ofícios DPAD -OF.00/97, não numerados, datados 15/6/97, na epígrafe, e 15/7/97, no final.

Nos ofícios indicaram-se como “critérios de análise (...) o prazo de execução, a fiabilidade do empreiteiro bem como a idoneidade da empresa e o preço”. Para além de resultar alterada a ordem e o conteúdo dos critérios, fica em dúvida se era indicado prazo de execução, uma vez que não foi evidenciada a existência de Programa de Concurso/Consulta e o ofício apenas alertava para que “há todo o interesse na conclusão rápida da obra”.

Os critérios de análise misturaram qualificação de concorrentes com análise de propostas, o que numa consulta a empreiteiros seleccionados *ad hoc* pelo próprio dono da obra, para mais em tão reduzido número (três), não faz qualquer sentido. De facto não se compreenderia consultar empreiteiros que não fossem suficientemente fiáveis e idóneos para executar a empreitada nas condições e prazo pretendidos?

Foram recebidas propostas de José Américo Construções, Ld.ª, no valor de 173 767 213\$00 de Francisco do Carmo Amaro, no valor de 157 967 814\$00 ou, em alternativa, de 141 032 313\$00, e de Construções Casimiro, SA, no valor de 151 185 372\$00. Não foi possível aferir o conteúdo das mesmas, uma vez que o IAPMEI, no decurso da auditoria, não apresentou qualquer delas nem sequer a proposta do adjudicatário, integrada no contrato.

A análise e apreciação das propostas que conduziu à adjudicação e contratação não foram efectuadas com respeito pelos princípios gerais da actividade administrativa a que o IAPMEI está obrigado, nos termos do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, para cujo cumprimento se alertava já no parecer atrás citado: “A opção por contratar com alguém deve ser devidamente fundamentada de forma a não ferir o princípio da igualdade e da imparcialidade”.

Com efeito, a fundamentação da proposta de adjudicação é muito deficiente: não foi efectuada qualquer densificação dos critérios nem definidas ponderações e na análise não é feita qualquer referência à classificação atribuída segundo cada um, não se estabelecendo graduação ou ordenação. Apesar do “cumprimento rigoroso do prazo de execução” ser um dos critérios de adjudicação, a apreciação das propostas efectuada pela Comissão de Análise limitou-se a referir que “apenas o concorrente nº 2 se compromete claramente a executar a obra no prazo pretendido pelo dono da obra, ou seja, 55 dias de calendário, sendo que os outros dois não assumem expressamente esta obrigação essencial”, estando em dúvida que houvesse prazo de execução previamente indicado aos concorrentes.

Embora em conclusão a Comissão de Análise tenha “unanimemente deliberado que a proposta que melhor cumpre os critérios de apreciação acima enunciados, é a proposta nº 2 apresentada pelo concorrente Francisco do Carmo Amaro, recomendando à entidade adjudicante que opte por esta mesma proposta”, o que é certo é que a fundamentação de tal proposta deixa uma série de questões por esclarecer, de que releva a apreciação dos preços das propostas, apesar de o “preço” ou “preço/conformidade com o projecto” ser um dos critérios de adjudicação: “A Comissão decidiu ainda reiterar a decisão tomada na sua última reunião no sentido de não emitir parecer sobre os preços a concurso, cabendo ao dono da obra decidir sobre este aspecto”.

Apesar de a Comissão de Análise ter remetido para o dono na obra a decisão sobre os preços propostos, a deliberação do CA limitou-se a aprovar a adjudicação da empreitada, sem se pronunciar sobre os preços.



## Tribunal de Contas

---

### C) Custos

A proposta de adjudicação não recaiu sobre a proposta que apresentava o valor mais baixo, quando a própria Comissão, considerando que as propostas recebidas “ultrapassam largamente o valor indicativo de 120 contos o m<sup>2</sup> que se teria apontado ao arquitecto, autor dos projectos, como valor de referência a respeitar na elaboração dos mesmos, (...) considerou-se incapaz de avaliar a conformidade dos preços propostos com o que foi descrito no caderno de encargos” tinha equacionado “a possibilidade dos preços apresentados serem manifestamente empolados pelos concorrentes” ou “das características do projecto de arquitectura a executar pelos concorrentes representarem objectivamente valores de execução mais elevados de que os apontados ao projectista”, colocando mesmo a hipótese de “vir eventualmente a negociar directamente com os proponentes com vista ao abaixamento dos preços por estes apresentados, os quais como se reitera, e na opinião da Comissão, são extremamente elevados.”

Instado a pronunciar-se, o Arquitecto projectista emitiu parecer considerando que “a globalidade das propostas apresenta custos inflacionados entre 30 e 35%, facto que se entende que poderá dever-se ao limite de prazo estabelecido pelo dono da obra e principalmente ao período em que a obra vai ser realizada”. Note-se que, mesmo após a correcção correspondente a esta “inflação”, se obteria para a proposta preferida, que se traduzia num preço de 199 000\$00/m<sup>2</sup> (acrescido de IVA), um intervalo de valores entre 147 000\$00 e 153 000\$00/m<sup>2</sup>, ou seja, em média 25% acima do tecto imposto pelo IAPMEI.

O pedido de autorização para contratar as obras do CFE Lisboa por um máximo de 164 000 contos, dirigido ao Ministro da Economia, que deu origem ao Despacho n° 114/97 que delegou no CA do IAPMEI a competência para autorizar despesas com obras de construção civil – ofício n° 009188 de 10 de Julho de 1997 –, aparentemente respeitava a uma obra que abrangia a totalidade dos pisos 0 a 3 do edifício sito na Av. Columbano Bordalo Pinheiro, n° 86. Solicitava-se aí, com efeito, “que autorize que se contrate empresa para executar a obra do CFE Lisboa, bem como a despesa correspondente no valor máximo de 164 000 000\$00”, mas a extensão da obra não se encontrava definida.

Os ofícios de consulta aos 3 empreiteiros com vista à contratação da empreitada, datados de 17/7/97, referem a execução de obras “nos pisos 0, 1, 2 e 3”. E só nesse mesmo dia 17 de Julho – informação n° 1/97-DRAG/CFE –, uma semana depois de solicitada autorização ministerial para a despesa, é que foi proposta ao CA a divisão das obras em duas fases, o que veio a ser aprovado em CA de 22 desse mês.

A dúvida relativa à extensão das obras é também suscitada por referências feitas noutros documentos, de que releva a informação n° 3/97-DRAG/CFE, de 8/8/97, subscrita pelo Director do DRAG:

*“Com base neste mesmo parecer (DRJC-53/97-VC), é enviada a S.Exa o Ministro da Economia uma carta, na qual o Conselho de Administração solicita autorização para a despesa de instalação do CFE, no âmbito da empreitada e outras despesas de instalação, com resposta favorável em 28 de Julho, por Despacho N° 114/97.*

*Assim, a Comissão iniciou os seus trabalhos, tendo como objectivo a selecção do empreiteiro a contratar para execução das obras do CFE – Edifício n° 86, situado na Av. Columbano Bordalo Pinheiro, cedido para o efeito pelo Ministério da Economia, e cuja cedência correspondem 5 pisos – cave, r/c, 1° 2° e 3° andares.*

*Em conformidade com a Informação N° 1/97-CFE-DRAG, tendo como objectivo assegurar que o acolhimento dos CFE – no IAPMEI, como entidade hospedeira – passaria por integrar aqueles Centros nas suas instalações, caso para o qual o Instituto não reunia condições, optou-se por deslocar a Direcção Regional Sul, para o edifício da Av. Columbano Bordalo Pinheiro.*

*Assim, a DRAG informou o Conselho de Administração que o IAPMEI estaria em condições para consultar o mercado e seleccionar o empreiteiro, apenas adjudicando nesta 1ª fase, os pisos cujos projectos se encontravam já terminados.*

*Em sede de reunião da Comissão de Análise, e conforme conteúdos das suas actas, constatou a mesma que os montantes, apresentados para execução da 1ª fase do projecto, correspondiam quase à totalidade do orçamento disponível, ultrapassando largamente os montantes previstos, considerando-se a mesma incapaz de avaliar os preços propostos, passando assim a analisar apenas os curricula dos empreiteiros, referências e conteúdos das propostas face ao projecto.”*

À data da solicitação de autorização do Ministro ainda não haviam sido obtidas propostas, e tinha sido “imposto” ao projectista um máximo de 120 000\$00/m<sup>2</sup>. Ora 164 000 000\$00 a um custo médio de 120 000\$00/m<sup>2</sup> conduzem a uma área de 1367 m<sup>2</sup>, área superior à área dos pisos 0, 1, 2 e 3, e próxima do total da 1.ª e 2.ª fases, incluindo a 1.ª cave: os pisos 0 e 1, da 1.ª fase, e os pisos -1, 2 e 3, da 2.ª fase prevista totalizam cerca de 1400 m<sup>2</sup>, podendo pressupor-se que as obras na cave teriam um custo muito inferior a 120 000\$00/m<sup>2</sup>).

A Arquiprojecta, em 21/8/97, actualizou os seus honorários contratualmente fixados em 14 401 046\$00, acrescido de IVA, para um valor total da obra coincidente com o valor da adjudicação, ou seja, de 157 967 814\$00, acrescido de IVA, obtendo para os honorários um valor, não incluindo assistência técnica, de 13 313 915\$00 acrescido de IVA. Em congruência com a apreciação feita de que as propostas apresentavam custos inflacionados entre 30 e 35%, tal só pode significar que a obra inicialmente projectada tinha extensão maior que aquela estritamente afecta ao CFE.

Conclui-se daqui que a proposta submetida a despacho do Senhor Ministro da Economia se referia à totalidade das obras. Só assim faz sentido a referência feita na informação n.º 3/97, de 8/8/97: “(...) Constatou a mesma [Comissão de Análise] que os montantes, apresentados para execução da 1ª fase do projecto, correspondiam quase à totalidade do orçamento disponível, ultrapassando largamente os montantes previstos, considerando-se a mesma incapaz de avaliar os preços propostos (...)”.

Por proposta de 1/8/97 – Informação n.º 1/97 – DRAG/CFE –, foi submetida a apreciação do CA a adjudicação da empreitada a Francisco do Carmo Amaro e a aprovação da minuta de contrato. Referia-se nesta informação quer a estimativa inicial de um custo de 150 000\$00/m<sup>2</sup> quer o limite máximo de 120 000\$00/m<sup>2</sup> indicado ao Arquitecto projectista e anexavam-se as actas da Comissão de Análise que apresentava para a proposta seleccionada um custo calculado em 199 000\$00/m<sup>2</sup>. A comunicação da adjudicação foi efectuada por fax, de 1/8/97, dirigido a Francisco do Carmo Amaro, Construções Ld.ª.

Em 4/8/97, o IAPMEI veio a celebrar o contrato de empreitada com o empreiteiro Francisco do Carmo Amaro, titular do alvará n.º 12507-EOP. Neste contrato o empreiteiro “*obriga-se a executar a empreitada no prazo total de 55 (...) dias de calendário contados a partir da assinatura do presente contrato*”, pelo preço de “*Esc.157 967 814\$00, acrescido de IVA à taxa legal*”. Este contrato de empreitada não refere que o empreiteiro fez prova de situação regularizada perante a Administração Fiscal e a Segurança Social. A certidão da Direcção Geral dos Impostos / Repartição de Finanças de Sintra, comprovativa da inexistência de dívidas, foi solicitada e emitida em 1 de Outubro de 1997. A declaração do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, comprovativa da situação regularizada, data de 3 de Setembro de 1997.

O contrato previa que “*o preço devido pelo IAPMEI será pago em função de autos mensais, de acordo com as medições do trabalho realizado (...)*”. Todavia, os documentos de suporte dos pagamentos efectuados não incluíam quaisquer medições, tendo os pagamentos sido efectuados como adiantamentos e a obra objecto de uma única factura, em 14/1/98, três meses depois de concluída a empreitada.

Este contrato de empreitada foi ainda objecto de uma adjudicação adicional, no valor de 12 000 000\$00, acrescido de IVA, aprovado em reunião do CA, de 7/10/1997. A empreitada de



## Tribunal de Contas

---

construção importou, assim, num total de 169 967 814\$00, acrescido de IVA, o que excede em 5 967 814\$00, acrescido de IVA, o valor autorizado pelo despacho do Mec de 28/7/97.

### D) Repercussões nos restantes CFE

O IAPMEI recorreu ao mesmo gabinete projectista, a Arquiprojecta, e ao mesmo empreiteiro, Francisco do Carmo Amaro ou à sociedade de que este era sócio gerente, Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, para o projecto e execução das obras de adaptação dos CFE seguintes. As razões invocadas, no caso do projectista, prendem-se com a intenção de manter a mesma “*imagem*” nos CFE restantes, o que tinha implicações quanto a direitos de autor: o parecer da DRJC (parecer nº 13/98 – MEG) concluía “(...) *entende-se que não pode o IAPMEI fazer uso do projecto concebido para o CFE-Lisboa, sem obter a autorização devida nos termos do art. 161º (do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 63/85, de 14 de Março, e alterado pela Lei nº 45/85, de 17 de Setembro), devendo a mesma seguir os trâmites exigidos nos n.ºs 1 e 2 do art. 159º, onde se refere que, a autorização deve ser dada por escrito, presume-se onerosa, podendo ainda ser condicionada*”. As razões invocadas para o recurso ao mesmo empreiteiro centraram-se na experiência da primeira obra e no cumprimento de prazos.

No caso dos CFE seguintes, a contratação dos mesmos projectista, Arquiprojecta, e empreiteiro, Francisco do Carmo Amaro foi feita através das associações empresariais que funcionam como entidades de acolhimento e agiram como intermediários do dono da obra, IAPMEI, no que respeita ao pagamento das obras de adaptação dos espaços para acolhimento dos CFE.

Apesar das reticências da Comissão de Análise relativamente ao preço das propostas obtidas para o CFE de Lisboa e ao facto de ter sido largamente excedido o valor de referência de 120 000\$00/m<sup>2</sup> indicado pelo CA ao projectista, as empreitadas seguintes foram contratadas por valores unitários superiores. Com efeito, embora os custos/m<sup>2</sup> de referência das estimativas de projecto o não evidenciem, enquanto no CFE de Lisboa o custo de 199 000\$00/m<sup>2</sup> incluía o ar condicionado, parte integrante da empreitada de Francisco do Carmo Amaro, nas empreitadas restantes estes equipamentos foram autonomizados e objecto de processo de aquisição fora do contrato de empreitada. Acresce que as obras dos restantes CFE projectados pela Arquiprojecta, apresentam uma qualidade de acabamento substancialmente menos cuidada e mais barata. Como exemplo, refira-se que no CFE de Lisboa foram instaladas divisórias em chapa metálica galvanizada pré-lacada e vidro, com estores interiores, modelo “*All-in-wall*”, da “*Brakel*”, enquanto nos restantes foram colocadas divisórias em perfil de alumínio termolacado e vidro, com estores interiores, de fabrico nacional, que custam apenas cerca de 30% das divisórias “*Brakel*”, para aí igualmente previstas em projecto.

Verificou-se ainda nos dois CFE objecto da amostra analisada, Loulé e Lisboa II, que as áreas consideradas nas estimativas de custos como inseridas no cálculo de honorários são superiores às áreas efectivamente existentes, mais distorcendo aquele valor.

### 4.7 – CFE Setúbal

#### 4.7.1 – Antecedentes

O CFE de Setúbal foi criado através do despacho conjunto nº 547/98 dos Ministros das Finanças, Adjunto, da Justiça, da Economia, do Trabalho e da Solidariedade, de 24 de Julho, publicado no DR, II Série, de 13 de Agosto.



Para além dos dois primeiros CFE, instalados nas cidades de Lisboa e Porto em edifícios que já acolhiam serviços do IAPMEI, este é o único centro alojado em instalações adquiridas para o efeito, contrastando com os demais, que foram instalados em espaços cedidos por associações empresariais.

A criação do CFE de Setúbal foi precedida de estudos e análises respeitantes à sua instalação física nesta cidade, tendo sido estudadas as hipóteses de aquisição de espaços para a instalação do CFE em edifício em final de construção junto ao hospital e em parte do edifício do CEISET, na Av. Luísa Todi, na alternativa escolhida, por se ter considerado que envolveria menores custos; a hipótese de o NERSET se constituir como entidade de acolhimento, também equacionada, foi afastada por esta entidade não dispor de instalações que o permitissem.

#### **4.7.2 – Enquadramento Legal – Aquisição de Imóveis**

A aquisição de imóveis pelo Estado ou por pessoas colectivas de direito público encontra-se regulada pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934, Decreto-Lei n.º 27/79, de 22 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 74/80, de 15 de Abril e RCM n.º 20/80, de 31 de Janeiro, encontrando-se alguns deles parcialmente revogados.

No caso concreto, interessa em particular o Decreto-Lei n.º 74/80, de 15 de Abril, que regula o processo de aquisições de imóveis por parte dos institutos públicos e a RCM n.º 20/80, de 31 de Janeiro, que impõe a realização de um processo de oferta pública.

De acordo com os referidos diplomas legais, a aquisição de imóveis por institutos públicos encontra-se sujeita a autorização do Conselho de Ministros, quando estejam em causa valores iguais ou superiores a 80 000 contos, sendo o processo organizado pela Direcção-Geral do Património. Acrescentando a RCM n.º 20/80 que a aquisição deve ser submetida a parecer de uma comissão de aquisição de imóveis<sup>27</sup>.

Acresce que, no ano em que foram adquiridas as fracções que constituem a parte do imóvel aqui em causa, se aplicava a norma constante do art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (OE 98), pelo que a aquisição de imóveis pelos serviços e organismos dotados de autonomia financeira estava sujeita a autorização do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, independentemente do seu valor.

Por último, as aquisições efectuadas pelo IAPMEI devem ser precedidas de pareceres do Conselho Geral e da Comissão de Fiscalização, órgãos do Instituto, conforme obriga o art. 8.º, al. i), conjugado com as alíneas d) do art. 13.º e f) do art. 17.º, todos do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro.

#### **4.7.3 – Observância do Regime da Aquisição de Imóveis**

No caso vertente, o IAPMEI não deu cumprimento às normas aplicáveis e anteriormente referidas, não tendo submetido a aquisição a autorização do Conselho de Ministros, exigível em função do valor de aquisição, não tendo também o processo sido conduzido pela Direcção-Geral do Património.

---

<sup>27</sup> Actualmente a Direcção-Geral do Património substituiu o parecer da referida comissão, que não está em funcionamento, por uma avaliação feita ao imóvel que o organismo se propõe adquirir.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, também não foi obtida a autorização do Ministro das Finanças, mas apenas do Ministro da Tutela.

Questionados os serviços sobre a falta de autorização do Ministro das Finanças, exigida pela Lei do OE 98, invocaram estes que, dadas as especificidades do IAPMEI, mais vastas do que as abrangidas pelo referido dispositivo legal relativo aos organismos com autonomia financeira, e como detentor de património próprio, a autorização do Ministro da Economia era bastante para o efeito.

Este argumento não tem acolhimento nem na letra nem no espírito do referido art. 3º, nº 2, da Lei nº 127-B/97, de 20 de Dezembro (OE 98), já que os destinatários da norma eram justamente os serviços e organismos dotados de autonomia financeira, em que se inclui o IAPMEI.

No que respeita ao procedimento aquisitivo consignado no Decreto-Lei nº 74/80 e na RCM nº 20/80, foram os serviços confrontados com o seu não cumprimento, bem como o facto de ter sido proposto ao Ministro da Economia o cumprimento daquele regime em informação não datada, apesar de subscrita pelo Administrador e aprovada em reunião do Conselho de Administração do IAPMEI, em 12/3/98.

Em resposta, os serviços invocaram que a aquisição se reportou a cada uma de sete fracções autonomizadas e, portanto, se atendeu ao seu valor unitário, inferior ao limite a partir do qual teriam de seguir as regras constantes do Decreto-Lei nº 74/80 e da RCM nº 20/80. É certo que foram celebrados tantos contratos-promessa quantas as fracções a adquirir e que nenhuma das fracções excedia o limite de 80 000 contos fixado no Decreto-Lei nº 74/80; porém, sendo as fracções destinadas ao mesmo fim – instalação do CFE –, estando os contratos promessa sujeitos às mesmas regras e condições, designadamente, no que respeita às suas cláusulas, à periodicidade do pagamento do sinal e do reforço do mesmo, e tendo sido outorgados pelas mesmas entidades e na mesma data, não se vislumbra nenhuma razão para que as fracções tivessem sido autonomizadas, considerando cada valor de *per si* para efeitos de autorização da despesas.

Note-se também que, como adiante se refere, a execução das obras que o promitente vendedor se comprometia a realizar previamente à celebração do contrato de compra e venda, fundiu as sete fracções autónomas numa única fracção.

Considerando que havia sido proposto e autorizado pelo CA, em 12/3/98, a adopção do regime dos Decreto-Lei nº 74/80 e RCM nº 20/80 e tendo o mesmo órgão posteriormente procedido de outra forma, ao considerar o valor por fracção e não o custo total, parece poder concluir-se que a despesa foi sujeita a fraccionamento para efeitos de a subtrair à autorização do Conselho de Ministros e à condução do processo aquisitivo pela Direcção-Geral do Património.

Na fase da celebração dos contratos prometidos, o IAPMEI outorgou apenas uma escritura de compra e venda, o que demonstra que não era necessário fazer tantas promessas quantas as fracções a adquirir.

Importa mencionar que o incumprimento por parte do IAPMEI das regras relativas à aquisição das sete fracções objecto da presente análise foi relatada pela IGF através do Relatório de Auditoria aos Procedimentos de Aquisição, Alienação e Arrendamento de Património Imobiliário, no qual se conclui que a violação das referidas regras seriam susceptíveis de integrar infracções financeiras de carácter sancionatório previstas no artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, as quais foram consideradas abrangidas pela Lei nº 29/99, de 12 de Maio (lei da amnistia), conforme despacho do Ministério Público, de 6 de Fevereiro de 2003.

Sobre este assunto, o IAPMEI produziu as alegações constantes dos artigos 79º a 94º, as quais reeditam os fundamentos já invocados em sede de trabalho de campo e analisados neste ponto do relatório, pelo que, não sendo novas, se mantêm as presentes observações e conclusões.

No que toca aos pareceres do Conselho Geral e da Comissão de Fiscalização do IAPMEI, salienta-se que: quanto ao primeiro, na reunião que teve esse assunto como ordem de trabalhos, nada foi deliberado, conforme cópia da respectiva acta; no que concerne ao parecer da Comissão de Fiscalização, o mesmo foi emitido em 23/6/99, ou seja, cerca de um ano depois de o IAPMEI ter celebrado os contratos promessa de compra e venda e de ter pago o sinal e reforços do mesmo, na quase totalidade do preço respectivo, pelo que o referido parecer não foi prévio à decisão de aquisição, violando, assim, o disposto no artigo 8º, al. i), do Decreto-Lei nº 387/88, de 25 de Outubro.

No que respeita ao parecer da Comissão de Fiscalização, invoca o IAPMEI que: “(...) o mesmo foi emitido antes da data da aquisição das fracções (...)” e que “(...) o contrato de compra e venda é o contrato pelo qual se transmite a propriedade de uma coisa (...)”.

Sobre estas alegações confirma-se que o referido parecer foi efectivamente emitido antes da celebração da escritura pública de aquisição, mas salienta-se que o foi após a outorga dos contratos-promessa, quando já estava paga a quase totalidade do respectivo preço e efectuada a tradição da coisa, isto é, recaiu sobre factos consumados. Sobre os contratos-promessa, a doutrina constante do Acórdão nº 45/00-23.MAI.-1ª.S/SS refere o seguinte: “(...) A aquisição patrimonial só se efectiva, na sua plenitude, com a celebração do contrato definitivo de compra e venda; porém, tal não obsta a que a promessa de aquisição seja englobada no acto complexo em que se traduz a compra e venda de imóvel (...). Assim, a promessa de compra de imóvel é o primeiro momento no percurso aquisitivo (...)”.

A exigência de parecer contida no diploma orgânico do IAPMEI apenas faz sentido se emitido antes do compromisso assumido, aliás, em consonância com os procedimentos de autorização da despesa que, independentemente da apreciação concreta da sua irregularidade, ocorreram antes da celebração das promessas.

Em resumo, o IAPMEI não cumpriu as regras gerais de aquisição de imóveis a que estava obrigado nem as regras específicas estipuladas na sua lei orgânica, mantendo-se, na íntegra, o teor deste ponto do relatório.

#### 4.7.4 – Processo Aquisitivo

O processo aquisitivo das sete fracções destinadas à instalação do CFE de Setúbal integra os seguintes antecedentes da aquisição:

Por escritura pública realizada em 19/5/97, o CEISET comprou à “MARPE – Construções e Instalações Técnicas, S.A.” a totalidade das oito fracções que compõem o prédio urbano sito na Av.<sup>a</sup> Luísa Todi, n.ºs 371, 373, 375, 377 e 379, pelo valor total de 450 000 000\$00, tendo a fracção “A” sido adquirida pelo preço de 329 823 000\$00 (permilagem: 732,94) e as sete fracções “B” a “H” pelo valor total de 120 177 000\$00 (permilagem: 267,06). Estas sete fracções são as que o CEISET viria a vender ao IAPMEI cerca de um ano depois, pelo valor de 365 000 000\$00, acrescidas de 42 342 202\$00, totalizando o montante de 407 278 201\$00, como melhor se desenvolverá adiante.

Através da mesma escritura, a vendedora MARPE emprestou ao comprador CEISET 135 000 000\$00 com a finalidade de este proceder ao pagamento de parte do preço de aquisição, constituindo-se, a favor da primeira, hipoteca sobre as fracções “B” a “H” para garantia do capital mutuado e ficando a



## Tribunal de Contas

---

MARPE com o direito de uso das mesmas fracções, ao abrigo de um contrato de comodato, durante o período de vigência do empréstimo, findo o qual teria opção de compra pelo preço do capital em dívida. Mais ficou acordado na escritura que, até ao final do prazo do empréstimo, fixado em 31/12/98, o CEISET se obrigava a não vender as sete fracções sem o acordo da MARPE.

Na mesma data da outorga desta escritura de compra e venda e mútuo com hipoteca, foi também outorgada a escritura de constituição da propriedade horizontal.

Aproximadamente um ano depois, o CEISET prometeu vender ao IAPMEI e este prometeu comprar as referidas sete fracções, sobre as quais recaía a hipoteca, o comodato e a opção de compra por parte da MARPE, através de sete contratos promessa de compra e venda, não datados, mas com assinaturas reconhecidas em 9/6/98, pelo valor total de 365 000 000\$00, obrigando-se o CEISET a realizar nas fracções as obras de remodelação constantes de documento anexo aos contratos<sup>28</sup>.

Foi também clausulada a obrigatoriedade de celebração da escritura de compra e venda logo que estivessem concluídas as obras, com o limite máximo de 15 de Outubro de 1998, assim como o pagamento de sinal e reforço de sinal, integrantes do pagamento do preço.

O sinal e princípio de pagamento, no montante de 29 999 000\$00, foi pago no acto da celebração dos contratos promessa e o reforço do sinal, de 270 001 000\$00 foi pago em 22/7/98, ficando os remanescentes 65 000 000\$00 por saldar no momento da outorga do contrato de compra e venda.

Porém, em 22/9/98, o CEISET solicitou um adiantamento do remanescente preço com fundamento no desenvolvimento das obras, tendo sido concedido o montante de 58 460 400\$00 por deliberação do Conselho de Administração de 28/9/98. Os restantes 6 519 600\$00 foram pagos com a escritura pública.

Não obstante a data acordada e os montantes já pagos, que nessa data representavam a quase totalidade do preço, a escritura apenas se veio a realizar em 30/7/02, ou seja, com quase quatro anos de atraso.

Verificou-se igualmente que a aquisição anterior (pelo CEISET à MARPE) e a propriedade horizontal apenas foram registadas na 1ª Conservatória do Registo Predial de Setúbal em 26/3/02, cerca de três anos após a celebração dos contratos de promessa de compra e venda em que era comprador o IAPMEI. Ou seja, a situação das fracções não estava devidamente registada no momento da outorga da promessa, correndo o Instituto os riscos inerentes à falta dos registos em causa, situação agravada pelo facto de o sinal e reforços de sinal terem ascendido a 358 580 400\$00, a quase totalidade do preço da aquisição.

Concluiu-se que o IAPMEI, ao prometer comprar os imóveis, pagando antes da escritura pública do contrato prometido a quase totalidade do preço, sem se certificar de que a propriedade horizontal estava registada e que as fracções se encontram registadas em nome do promitente vendedor e livres de ónus ou encargos, não agiu com as cautelas essenciais exigíveis a quem gere dinheiros públicos.

---

<sup>28</sup> Não obstante os anexos fazerem parte integrante dos contratos promessa, nem o IAPMEI nem o CEISET os conseguiram localizar.

#### 4.7.5 – Aquisição das Fracções “chave na mão”

Como foi já referido, o IAPMEI prometeu adquirir ao CEISET as fracções já adaptadas ao funcionamento do CFE, conforme resulta dos contratos promessa de compra e venda, processo que refere como contrato “chave na mão”.

As obras de remodelação e adaptação foram executadas pelo empreiteiro Francisco do Carmo Amaro segundo projecto elaborado pela Arquiprojecta de forma idêntica ao ocorrido com os restantes CFE, segundo o modelo adoptado pelo IAPMEI, que refere assimilável ao “*franchising*”. Na prática, porém, o IAPMEI interveio como dono da obra, uma vez que o empreiteiro se obrigou a um resultado – a adaptação das fracções ao uso do CFE – ajustado pelo Instituto segundo as suas próprias instruções e necessidades.

Consagrando a ideia de que o dono da obra era de facto o IAPMEI, a cláusula 5ª do contrato de empreitada celebrado entre o CEISET e o empreiteiro Francisco do Carmo Amaro, datado de 28 de Julho de 1998, determinava que o IAPMEI era o representante do CEISET, com plenos poderes de gestão, direcção e fiscalização da obra.

Assim, o CEISET apenas surge formalmente como dono da obra, sendo o IAPMEI o verdadeiro dono.

A transmissão do ónus da realização das obras de adaptação das referidas instalações teve como consequência a não observância das regras constantes do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, cuja aplicação ao IAPMEI se tornou irrefutável por força das alterações que lhe foram introduzidas pela Lei 94/97, de 23 de Agosto, não tendo sido, designadamente, realizado concurso público.

O mesmo se pode afirmar, *mutatis mutandis*, em relação à elaboração do projecto de adaptação do edifício, incluído no valor do contrato de empreitada celebrado como tudo indica.

Através do modelo de aquisição “chave na mão”, o IAPMEI subtraiu-se às regras concursais a que estaria obrigado caso não tivesse cedido a realização das obras ao promitente vendedor, sendo certo que o preço da aquisição das fracções reflectiu o preço do projecto e das obras, tendo o IAPMEI procedido, por essa via, ao seu pagamento.

Nos artigos 98º e 99º das suas alegações, o IAPMEI referiu-se a esta matéria, mas nada acrescentou de relevante ao supra evidenciado.

#### 4.7.6 – Custos do Projecto

**Quadro 5 – Investimento total CFE Setúbal**

(em milhares de escudos)

AQUISIÇÃO	COMP. FIN. (IVA)	AVAC	EQUIPAMENTO	VALOR TOTAL
365 000	42 342	25 448	59 309	<b>491 911</b>

Verifica-se, pela leitura do quadro supra, que o investimento total da instalação do CFE de Setúbal ascendeu a 491 991 milhares de escudos dos quais 365 000 correspondem ao preço de aquisição, englobando as obras e o projecto.



## Tribunal de Contas

O quadro de valores apresentado pelo IAPMEI apresenta a seguinte decomposição dos valores pagos como sinal e adiantamento para aquisição do imóvel:

**Quadro 6 – Decomposição dos valores pagos**

(em escudos)

Aquisição	Imóvel		Obra	%	%
	150 000 000		214 956 000		
Assin. contrato	29 999 000	Aq. imóvel		20,00	
1.º Adiant.	270 001 000				
	120 001 000	Aq. imóvel		80,00	100,00
	150 000 000		Obra	69,78	
Remanescente	64 956 000		Obra	30,22	100,00

Deste quadro, transcrito de documento do IAPMEI, depreende-se que as fracções, no estado em que se encontravam, foram valorizadas em 150 000 contos e que as obras (com inclusão dos custos de projecto) foram valorizadas em 214 956 contos, valor coincidente com o do contrato de empreitada celebrado entre o CEISET e Francisco do Carmo Amaro.

A “*Estimativa de Honorários*” apresentada pela Arquiprojecta indica para estes o valor total de 14 686 340\$00, incluindo a assistência técnica à obra, como se refere adiante.

Acresceu aos custos com as obras de adaptação a importância de 36 542 250\$00 de IVA, objecto de “empréstimo” e correspondente a 214 954 412\$00  $\times$  17%, e ainda a importância de 28 830,82 € relativa a “*prejuízo directo sobre o regime de IVA*”.<sup>29</sup>

A “*Estimativa de Honorários*” do projecto recebida do IAPMEI (ref.<sup>a</sup> 570.98, datada 98MAI18, da Arquiprojecta) apresentou um valor estimado para o empreendimento, incluindo o ar condicionado, de 159 947 550\$00 acrescido de IVA. Os honorários totalizaram 14 686 340\$00. No cômputo dos honorários estavam incluídos “*Fundações e Estruturas*” ( $7\,997\,378\$00 \times 9,52\% \times 95\% = 867\,967\$00 + IVA$ ) e “*Instalações e Equipamentos Mecânicos*” (ar condicionado –  $17\,594\,231\$00 \times 8,497\% \times 95\% = 1\,420\,230\$00 + IVA$ ). O valor dos honorários calculados foi de 15 111 478\$00, com um desconto de 5%, ou seja, 14 355 905\$00, a que acresceram 330 435\$00 do levantamento, num total de 14 686 340\$00. Este valor incluía a assistência técnica à obra. Esta “*Estimativa de Honorários*” apresentava Francisco do Carmo Amaro como proprietário da obra.

Note-se ainda que a estimativa do valor da obra utilizada para o cálculo dos honorários considerou áreas ligeiramente superiores às áreas brutas referidas na matriz – r/c 666,03 m<sup>2</sup> e 1.º andar 278,07 m<sup>2</sup> e custos estimado por m<sup>2</sup> de 165 000\$00 para o r/c e de 180 000\$00 para o 1.º andar. Os valores estimados para a obra incluíam 7 997 378\$00 + IVA para “*estruturas gerais e de estabilização*” de “*fundações*”, inexistentes nos projectos recebidos, e de muito duvidosa realização em obra e 17 594 231\$00 + IVA para “*instalações e equipamentos mecânicos*”, onde se inseriria o ar condicionado, objecto de uma aquisição directa pelo IAPMEI.

<sup>29</sup> Ver ponto 4.7.9.

#### 4.7.7 – Avaliação das Fracções

Para efeitos de aquisição, foi efectuada uma avaliação das sete fracções a adquirir, datada de 26 de Maio de 1998, a qual, atendendo à zona, ao estado de conservação e à função a que se destinavam, as avaliou em aproximadamente 230 000 000\$00 ( $933,22 \text{ m}^2 \times 250 \text{ contos/m}^2$ ), assinalando que, em termos comparativos, o valor unitário médio de escritórios em construção nova na zona era de 380 a 400 contos/m<sup>2</sup>.

Posteriormente aos contratos promessa de aquisição das fracções e à conclusão das obras de adaptação aí referidas, foram efectuadas outras duas avaliações (avaliação do valor presumível de transacção), uma datada de 18 de Fevereiro de 1999 e outra de 19 de Fevereiro de 1999, concluindo, a primeira, que o valor situar-se-ia entre 195 000 a 200 000 contos e, a segunda, que o valor seria de 200 000 contos. Estas avaliações, contrariamente à primeira avaliação, encontram-se melhor desenvolvidas e mais detalhadamente fundamentadas e tiveram em conta as benfeitorias efectuadas nos imóveis, incluindo a instalação de ar condicionado. Tiveram também em conta a zona, a volumetria a edificar (inexistente por não haver possibilidade de ampliação em altura, por limitação do PDM), a área, distribuída em R/C e 1º andar, e o estado de conservação.

Verificou-se, em deslocação efectuada pela equipa ao CFE de Setúbal, que o edifício em causa se situa na parte da Av.<sup>a</sup> Luísa Todi mais afastada do centro da cidade, em zona ocupada por antigas fábricas e edifícios de apoio ao porto de pesca, encontrando-se, de uma forma geral, bastante degradado. As instalações do CFE ocupam, grosso modo, cerca de um terço do rés-do-chão e um quarto do 1º andar do edifício, sendo o restante ocupado pelo CEISET. A entrada do CEISET faz-se pela Av.<sup>a</sup> Luísa Todi, enquanto que a do CFE se faz por uma rua lateral. Apenas a parte ocupada pelo CFE apresenta pintura exterior recente e janelas novas, o que acentua o aspecto deteriorado da parte restante do edifício.

Atentos os valores destas avaliações, constatou-se que o valor de mercado das instalações após as obras é inferior ao custo da empreitada paga à Sociedade de Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>. Esta conclusão vem na mesma linha da apreciação feita adiante relativamente às empreitadas dos CFE de Loulé e Lisboa II, cujos custos mais que duplicaram os preços correntes.

Verificou-se também que as obras de adaptação com vista ao funcionamento do CFE eliminaram a compartimentação entre fracções e as instalações sanitárias de uma parte delas, incorporando as áreas comuns a essas fracções, constituídas, tal como foram descritas na matriz, por “*Rés-do-chão: Recepção, sala técnica, circulação e escada de acesso ao 1º andar com a área de 138,30 metros quadrados. 1º Andar: Circulação com a área de 23,00 metros quadrados*”. Tendo deixado de constituir unidades independentes, distintas e isoladas entre si, com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública, deixaram de estar reunidas as condições exigidas pelo Código Civil para a autonomia de fracções.

Concluiu-se que, à data da efectiva aquisição – após a realização das obras –, estas sete fracções “B” a “H” tinham sido reunidas de facto numa única fracção autónoma, com anexação de partes comuns, apesar dessa junção não ter sido objecto de alteração da inscrição na matriz e da correspondente alteração da constituição da propriedade horizontal.



### 4.7.8 – Afectação das Fracções

Na deslocação efectuada às instalações do CFE de Setúbal verificou-se ainda que as fracções correspondentes ao 1º piso se encontravam afectas ao Núcleo do IAPMEI de Setúbal e ao SinPME – Informação à Empresa.

Tendo a aquisição das fracções e a aquisição dos equipamentos sido suportada por verbas do PIDDAC consignadas ao programa/projecto “Centros de Formalidades Empresariais”, não lhe podia ter sido dado outro destino que não fosse aquele, sem a competente autorização.

Conclui-se, em consonância, que foram desviadas verbas do programa/projecto CFE para outras finalidades, em violação do princípio da especificação, o que é susceptível de configurar uma infracção financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, a qual, porém, se encontra amnistiada por força da Lei nº 29/99, de 12 de Maio.

### 4.7.9 – Participações Financeiras

1 – De acordo com o memorando do IAPMEI, datado de 26/4/99, o CEISET, ao integrar os custos de adaptação no preço de aquisição das fracções, não informou atempadamente o IAPMEI de que o preço da obra por m<sup>2</sup>, calculado em 230 000\$00, não contemplava o IVA, pelo que solicitou através de carta enviada ao IAPMEI que o valor correspondente ao IVA fosse objecto de um empréstimo, enquanto não fosse decidido o pedido de isenção de IVA<sup>30</sup>.

Apesar do memorando, de 26/04/99, referir a supra mencionada carta do CEISET, a solicitar a referida participação financeira, apenas se encontra anexa à respectiva ordem de pagamento uma carta de 27/4/99, isto é, do dia seguinte ao do memorando, dirigida ao IAPMEI, cujo teor é o seguinte:

*“No processo de compra e venda, o CEISET assumiu o compromisso de providenciar as obras necessárias para a instalação do CFE de Setúbal, tendo deste modo estipulado o preço global da venda a essa instituição.*

*Posteriormente veio este Centro a ser surpreendido com o valor do IVA da obra, não contemplado àquela data.*

*Pese embora o facto de esperarmos uma isenção específica do IVA para o caso (em solicitação a enviar ao Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais, com fundamento na natureza deste organismo), coloca-se-nos o problema da sua liquidação.*

*Porque o CEISET não dispõe de meios financeiros suficientes para ocorrer a esta situação, solicitamos que nos seja concedido um empréstimo, s/ juros, no valor de 36.542.250\$00 (trinta e seis milhões quinhentos e quarenta e dois mil duzentos e cinquenta escudos), a ser liquidado aquando da isenção acima referida.*

*Ainda assim e na eventualidade da mesma não se vir a verificar, desde já solicitamos que esta importância venha a ser considerada como participação directa ao CEISET.”*

Na realidade, o problema do IVA reportado à obra e do seu alegado esquecimento por parte do CEISET adveio também do facto do contrato de empreitada, celebrado entre este e Francisco do

---

<sup>30</sup> Requerida às autoridades competentes com fundamento na natureza do CEISET- pessoa colectiva de utilidade pública; caso a isenção não fosse concedida, o valor do IVA seria objecto de uma participação financeira.



Carmo Amaro, ser omisso quanto ao IVA, pois a cláusula 3ª, ao fixar em 214 956 000\$00 o preço global da execução, não mencionava se o preço incluía, ou não, o IVA.

Não obstante a questão da interpretação do contrato não ter sido mencionada nas informações internas do IAPMEI, embora delas pudesse ter conhecimento, quanto mais não fosse porque o próprio IAPMEI é associado do CEISET e, como tal, aí representado, o Conselho de Administração deliberou, em 27/4/99, “aprovar a participação financeira directa ao CEISET referente ao valor do IVA reportado à obra de adaptação do edifício afecto ao CFE de Setúbal, no pressuposto de que o mesmo será reembolsado ao IAPMEI se se verificar a isenção por parte do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais”.

A participação financeira concretizou-se através da ordem de processamento nº 10249, de 28/6/99.

- 2 – Posteriormente, o Conselho de Administração, em 19/6/02, aprovou nova participação ao CEISET, no valor global de 28 830,82 € relativa ao “prejuízo directo sobre o regime de IVA” aplicado àquele Centro, a pagar conjuntamente com o remanescente do preço das fracções no acto da escritura pública (ordem de processamento nº 11345, de 18/7/02)

Tal participação financeira encontra explicação no facto de o IAPMEI ter procedido à anterior participação financeira, efectuando a correspondente transferência para o CEISET, a qual, para efeitos fiscais é um subsídio e como tal submetido ao regime *pro rata* a que o CEISET se encontra sujeito. Por isso, o CEISET teve de pagar IVA sobre a primeira participação, vindo a ser compensado pelo IAPMEI pelo prejuízo sofrido.

- 3 – Questionados sobre a participação financeira no valor de 36 542 250\$00, os serviços vieram argumentar que se destinou a repor o valor do contrato, não constituindo uma participação autónoma e individualizada para além do negócio proposto, tendo sido concedida com base no despacho de autorização de aquisição, suporte para a realização das despesas no âmbito da aquisição em causa.

O argumento não colhe, dado que a relação contratual entre o IAPMEI e o CEISET se encontra delimitada pelos contratos promessa de compra e venda e cessou com a celebração da correspondente escritura pública, não cabendo nesta relação contratual qualquer participação financeira; por conseguinte, as participações financeiras em apreço apenas têm suporte legal na disposição invocada nas ordens de processamento respectivas – o art. 5º do Decreto-Lei nº 387/88 – recaindo assim no âmbito genérico das participações financeiras atribuídas pelo Instituto.

Reforçando esta conclusão, refira-se que a despesa decorrente da compra e venda foi autorizada pelo Ministro da Economia, enquanto que as participações financeiras foram autonomamente tratadas pelo IAPMEI e, dados os seus valores, autorizadas pelo seu Conselho de Administração, não tendo sido, para este efeito, aplicada a regra constante do art. 21º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, que, prevalecendo o argumento invocado da reposição do valor do contrato, seria de observar.

Conforme já foi referido, as participações financeiras que o IAPMEI pode conceder devem ser objecto de diploma legal ou de despacho do Ministro da Economia que regule as condições e fins a que se destinam, conforme determina o artigo 5º do Decreto-Lei nº 387/88. Ora, não foram detectados quaisquer diplomas ou despachos que regulem, de forma genérica ou específica as participações financeiras atribuídas, desconhecendo-se, inclusivamente, a existência de



## Tribunal de Contas

---

alguma forma de apoio financeiro por parte do Estado ou de outras entidades públicas destinado a suportar os encargos que os privados tenham com o IVA.

Solicitada a indicação dos diplomas legais ou despachos regulamentadores das comparticipações em causa, os serviços invocaram que, no âmbito dos projectos CFE, “o despacho ministerial não está genericamente executado nem abrangente, sendo determinado caso a caso e em função do desenvolvimento de cada CFE, dentro dos limites e contornos dos mesmos, sendo formalizado em pedidos expressos do IAPMEI”.

No caso do CFE de Setúbal, a ausência de normas regulamentadoras da concessão de comparticipações financeiras assume contornos particulares em relação aos demais casos objecto da amostra, já que a opção para a instalação deste CFE foi a da aquisição do edifício, pelo que o IAPMEI é simultaneamente entidade hospedeira e de acolhimento, não existindo sequer um protocolo que suporte a atribuição das comparticipações em apreço.

### Comparticipações Financeiras – Conclusões

Concluiu-se que a atribuição das comparticipações financeiras, nos valores de 36 542 250\$00 e de €28 830,82, não têm suporte legal e causaram dano ao IAPMEI por não terem contraprestação efectiva.

Os pagamentos das comparticipações foram autorizados pelo Conselho de Administração em 27/4/99 e em 16/6/02, respectivamente, e são susceptíveis de configurar pagamentos indevidos para os efeitos do disposto no nº 2 do artigo 59º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Os pagamentos efectuados violam o disposto nos artigos 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (em vigor à data da prática do primeiro pagamento), 39º da Lei nº 91/01, de 22 de Agosto (em vigor à data da prática do segundo pagamento) e 22º do Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho, e são passíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos previstos no nº 1 do artigo 59º e nº 1, al. b), do artigo 65º, da Lei nº 98/97, acumulável, conforme dispõe o nº 5 da mesma disposição legal.

### 4.7.10 – Sistema de Ar Condicionado

A aquisição e instalação dos equipamentos de refrigeração (ar condicionado), foi efectuada pelo IAPMEI, por ajuste directo, com fundamento no art. 36º, alínea c), e art. 37º, ambos do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março.

Com efeito, através da Nota de Serviço nº 56/98-DPAD, datada de 12 de Outubro de 1998, foi solicitado à Direcção dos Serviços Jurídicos e de Contencioso “*parecer no sentido de esclarecer este Departamento se a sua fundamentação encontra algum suporte para prosseguir em sede de dispensa de concurso, e a sua base legal*”.

Esta Nota de Serviço referia que “(...) o IAPMEI procedeu à assinatura do contrato-promessa de compra e venda, tendo negociado com o promitente-vendedor a aquisição das fracções prontas para funcionamento (...) As instalações, à semelhança de Coimbra, pressupunham a instalação de ar condicionado no edifício, (...) cuja tecnologia assentava numa solução de equipamento local (...). Contudo, no seguimento dos trabalhos de acompanhamento e assistência técnica feita pela empresa Arquiprojecta, foi o IAPMEI informado da impossibilidade de aplicação da solução preconizada (...)”. Assim, “(...) a solução apontada como tecnologicamente possível para dotar este serviço daquele equipamento, passaria por a instalação central do

*equipamento de refrigeração. Contudo e perante as consultas ao mercado feitas pelo CEISET, o preço do equipamento bem como da sua montagem ascenderá a 21.750.332\$00 (vinte e um milhões setecentos e cinquenta mil trezentos e trinta e dois escudos) pelo que imporia a prossecução do lançamento de um concurso público – cujo procedimento se desenrolará em cerca de dois meses e meio (...) A data de abertura – 29.Out.98 – (...) determinam a ponderação/necessidade de fornecimento do equipamento com a maior brevidade, acompanhando assim o desenvolvimento das obras (...).”*

Em resposta à solicitação do DPAD, os Serviços Jurídicos do IAPMEI pronunciaram-se favoravelmente ao ajuste directo com base no art. 36º, alínea c), e art.37º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, invocando a urgência imperiosa da aquisição e instalação dos equipamentos, com fundamento na data de abertura do CFE (29/10/98). Considerou-se ainda que se encontravam preenchidos os demais requisitos exigidos pela mencionada alínea c) do artigo 36º, designadamente a imprevisibilidade do sucedido, resultante da necessidade de instalação do sistema central em vez do sistema inicialmente previsto, e a não imputabilidade das circunstâncias invocadas à entidade adjudicante.

Face ao parecer dos Serviços Jurídicos, o Conselho de Administração aprovou, em 20/10/98, o ajuste directo.

Em nenhum dos documentos acima indicados se identifica o adjudicatário que, face a outros elementos constantes do processo, designadamente, as facturas, se verificou ser a Frivenco.

Para o caso importa referir que os contratos promessa de compra e venda estipulavam que o CEISET se obrigava a realizar nas fracções as obras de remodelação constantes de anexos aos mesmos e que deles faziam parte integrante. Também já se mencionou que o IAPMEI não detém os ditos anexos, presumindo o IAPMEI que se trata do estudo prévio elaborado pelo projectista.

O desconhecimento do teor dos supracitados anexos não permite apurar com segurança se a aquisição e a instalação do sistema de ar condicionado estavam englobadas nas obras que o CEISET se obrigou a realizar, sendo certo que o cálculo dos honorários de projecto da Arquiprojecta para esta obra incluíram o correspondente projecto de especialidade (“instalações e equipamentos mecânicos”, 17 594 231\$00 + IVA). Note-se que os honorários do projecto da Arquiprojecta, aparentemente, foram pagos pelo CEISET à Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda, como parte da empreitada.

No entanto, verifica-se que a planta de tectos ao nível do piso 0 e 1, datada de Julho de 98, que integra o projecto de arquitectura, já assinalava clara e inequivocamente as condutas e aparelhos de ar condicionado em perfeita coincidência com as plantas dos projectos de ar condicionado da Frivenco, com a mesma data.

Apurou-se ainda que a entrega em obra dos equipamentos de ar condicionado instalados no CFE de Setúbal teve início no dia 14/9/98, cerca de um mês antes do pedido de parecer à Direcção dos Serviços Jurídicos e de Contencioso, em 12 de Outubro, e encontravam – se, por isso, nesta data, já integralmente fornecidos.

Concluiu-se, portanto, que não se verificaram os pressupostos invocados pelos serviços para proceder ao ajuste directo, designadamente, a urgência e a imprevisibilidade, requisitos necessários e cumulativos para que o IAPMEI pudesse ter validamente recorrido às normas excepcionais consignadas nos invocados artigo 36º, alínea c), e artigo 37º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, sendo-lhe imputáveis as circunstâncias invocadas.



## Tribunal de Contas

---

Também não se verificou a celebração de contrato escrito, em violação do disposto no artigo 12º, *a contrario sensu*, do mesmo diploma legal, sendo o processo omissivo quanto a eventual proposta e/ou autorização da dispensa da sua celebração.

Tais factos são susceptíveis de representar infracções financeiras sancionatórias as quais, todavia, foram abrangidas pela amnistia decretada pela Lei nº 29/99, de 12 de Março, por terem sido praticadas em data anterior a 25 de Março de 1999.

### 4.8 – CFE Loulé

#### 4.8.1 – Antecedentes

Através do despacho conjunto dos Ministros da Economia, da Justiça, das Finanças e do Trabalho e Solidariedade, nº 496/99, de 24 de Maio, publicado no DR, II Série, de 22 de Junho, foi criado o CFE de Loulé, com localização nas instalações do NERA – Associação Empresarial da Região do Algarve, constituindo este a entidade de acolhimento e o IAPMEI a entidade hospedeira.

O CFE foi inaugurado, em 29/07/99, nas instalações disponibilizadas pelo NERA, situadas na Zona Industrial de Loulé e que ocupam parte do rés-do-chão do edifício “NERA”, em área anteriormente utilizada como sala auditório, bar-restaurante e espaço de exposições.

#### 4.8.2 – Selecção da Entidade de Acolhimento

Previamente à escolha do NERA como entidade de acolhimento, foi colocada a hipótese de instalar o CFE Algarve na Delegação Regional do Mec, em Faro, conforme Memorando interno do Administrador para o Presidente do CA do IAPMEI, datado de 15/4/99.

De acordo com o mesmo Memorando, a hipótese de instalação do CFE em Faro seria proporcionalmente mais dispendiosa, já que a área de intervenção, 1003,87 m<sup>2</sup>, acarretaria o custo de 235 contos/m<sup>2</sup>, no total 235 550 175\$00, enquanto que a solução do NERA implicaria o custo de 200 contos/m<sup>2</sup>, com uma área intervencionada de 1400 m<sup>2</sup> e o custo total de 280 000 000\$00, referindo ainda que se considerou a instalação do CFE e a reinstalação do NERA e indicando-se que esta última área, de aproximadamente 700 m<sup>2</sup>, era ainda provisória, porquanto ainda não tinha sido alvo de avaliação pelo projectista. A justificação para a diferença de preço por m<sup>2</sup> entre as duas soluções devia-se a que em Faro seria necessário instalar um mezanino.

Apesar de se mencionar a reinstalação do NERA (isto é, dos serviços desalojados pela ocupação do correspondente espaço pelo CFE), o Memorando é omissivo quanto aos custos inerentes.

Submetido o Memorando à apreciação do Ministro da Economia, em 21/4/99, foi proferido o seguinte despacho: “Concordo com a solução NERA, na condição de ser contratualizado um “comodato” que justifique um tão alto investimento”.

Não obstante o teor do Memorando e o despacho do Ministro, a fundamentação da escolha das instalações do NERA, para receber o CFE do Algarve, deveu-se também a outras circunstâncias não referidas naquele documento e despacho.

Efectivamente, em 12/02/99, foi submetido à apreciação do Ministro da Economia o “Plano de Abertura de CFE’S – Braga, Lisboa, Algarve – 1º Semestre de 1999” no qual foi evidenciado que a hipótese de instalação do CFE do Algarve no edifício da Delegação Regional do Ministério da Economia acarretaria o lançamento do concurso para a realização da obra que, assim, só estaria concluída em finais do mês de Outubro, apresentando-se como alternativa a utilização das instalações do NERA, segundo o modelo seguido em Braga (custos suportados pelo IAPMEI através de comparticipação financeira à entidade de acolhimento), o que permitiria concluir as obras em 49 dias úteis.

Sobre este assunto, o Ministro da Economia pronunciou-se nos seguintes moldes: “(...) *Penso que deve ser estudada a sério a solução NERA (...) Os prazos são críticos. É essencial que Braga, Lisboa e Algarve estejam em funcionamento até ao Verão (...)*”.

Portanto, concluiu-se que se optou pela instalação do CFE no edifício do NERA também com o propósito de, não se realizando concurso para a adjudicação da obra, conseguir inaugurar o Centro até ao Verão de 1999. Contudo, não se encontra fundamentada tal necessidade nem ponderados os custos a que essa opção conduziria, nomeadamente, os inerentes à ausência de concurso e à reinstalação dos serviços do NERA.

#### **4.8.3 – Protocolo Celebrado entre o IAPMEI e o NERA**

1 – Em 30/04/99, foi celebrado o Protocolo de Colaboração Institucional para Instalação do CFE do Algarve, em que foram outorgantes: o IAPMEI e o NERA, na qualidade de entidade hospedeira e de entidade de acolhimento, respectivamente.

Através do protocolo, a entidade de acolhimento obrigou-se a ceder, sem pagamento de qualquer renda ou compensação, o espaço necessário à instalação do CFE no edifício que possui na Zona Industrial de Loulé.

Verificou-se por certidão passada pela Conservatória do Registo Predial de Loulé que o edifício em causa não se encontra registado, sendo também omissa na matriz.

O lote onde foi construído o edifício pertencia à Câmara Municipal de Loulé, que transmitiu a favor do NERA o direito de superfície, por doação, pelo prazo de 99 anos, resolúvel, entre outros motivos, se o lote fosse utilizado para fins diversos dos estipulados nos objectivos legais ou estatutários do NERA e se a construção não fosse iniciada no prazo de um ano a contar da aprovação do projecto.

Por conseguinte, o NERA cedeu um espaço num edifício cuja propriedade não se encontra registada. Acresce que existem dúvidas sobre a titularidade desse direito, pois, segundo informação prestada pelo NERA, o prédio foi construído com financiamento comunitário, no âmbito do PEDIP, a que se candidatou a AIP, não existindo acordo entre as duas entidades sobre a titularidade do direito de propriedade sobre o mesmo.

Não consta dos documentos analisados que o IAPMEI se tenha certificado de que o NERA era proprietário do edifício parcialmente cedido através do protocolo, o que teria sido prudente face à avultada quantia despendida para a instalação do CFE.

Do clausulado destaca-se a assunção pelo NERA da execução das obras de adaptação, de acordo com as especificações fornecidas pelo IAPMEI (cláusula 2ª), assumindo este Instituto os custos



## Tribunal de Contas

inerentes, através de uma comparticipação financeira, nos termos do artigo 5º, nº 2, do Decreto-Lei nº 387/88, de 25 de Outubro (cláusula 6ª).

Nos mesmos termos, o IAPMEI assumiu os custos de reinstalação do NERA, com o limite máximo de 85 000 contos, com a possibilidade de serem revistos (cláusula 8ª).

As instalações encontram-se cedidas pelo período de 10 anos, sem pagamento de renda ou compensação (cláusula 1ª), renovável automaticamente por períodos sucessivos, salvo se for denunciado por qualquer das partes, não podendo a denúncia pelo NERA ocorrer nos primeiros 7 anos de vigência do protocolo (cláusula 5ª).

A cláusula 7ª previa a celebração de um “Protocolo Institucional”, a celebrar entre o Ministério da Economia, o NERA e o IAPMEI, o qual nunca foi celebrado, de acordo com informação prestada pelos serviços do IAPMEI.

- 2 – Em 1/10/99, decorridos quatro meses sobre a outorga do protocolo e no uso da faculdade prevista na cláusula 8ª, o IAPMEI e o NERA celebraram uma adenda ao protocolo, através da qual foi aumentada a comparticipação financeira para custos de reinstalação do NERA, de 85 000 000\$00 para 140 464 000\$00, autorizada por despacho do Ministro da Economia, de 27/9/99, representando essa alteração um aumento da despesa em cerca de 65,2%.
- 3 – Em suma, o protocolo em análise contém três vertentes essenciais: a) o estabelecimento do NERA como entidade de acolhimento e do IAPMEI como entidade hospedeira; b) a contratualização do NERA para a execução das obras de adaptação, não quantificada; c) a assunção dos custos de reinstalação do NERA, quantificados.

Observou-se que este protocolo foi o único em que se encontra fixado um montante para os custos de reinstalação, mas concluiu-se que tal previsão não se revestiu da importância que textualmente teria, já que a alteração introduzida através de adenda permitiu alargar substancialmente os custos inicialmente previstos, sem que os fundamentos para o fazer se encontrassem alicerçados na realização das correspondentes despesas de investimento, conforme adiante melhor se expõe a propósito da correlativa comparticipação financeira.

### 4.8.4 – Custos do Projecto

**Quadro 7 – Custo total CFE Loulé**

(em milhares de escudos)

COMP. FIN. ADAPTAÇÃO CFE			COMP. FIN. NERA	EQUIPAMENTO
CONST. CIVIL	PROJECTO	AVAC		
236 019	27 374	34 945	149 892	36 605
<b>Sub Total</b>	298 338			
<b>Total</b>				<b>484 835</b>

Conforme quadro supra, o custo total associado à instalação do CFE do Algarve ascendeu a 484 835 contos, dos quais 298 338 contos correspondem às obras de adaptação destinadas à instalação do CFE, incluindo projecto e sistema AVAC, 149 892 contos foram custos derivados da reinstalação dos serviços do NERA e 36 605 contos correspondem a equipamento.

Excluindo o valor despendido em equipamento, verificou-se que o total dos custos com a instalação do CFE e a reinstalação do NERA somou a quantia de 448 230 contos, valor que excedeu em cerca de 60% os custos previstos no Memorando de 15/4/99.

Questionados sobre a justificação do desvio entre o previsto e o executado, os serviços do IAPMEI argumentaram que “*o custo previsto de 280 000 000\$00 (...) foi ultrapassado com os custos respeitantes ao IVA. As verbas solicitadas para efeitos de autorização não contemplavam o IVA*”.

Ora, se, por um lado, o argumento invocado não encontra fundamento em nenhum dos documentos disponibilizados pelo IAPMEI, por outro, não faz sentido justificar o desvio verificado com a não previsão do IVA, pois tratando-se de uma autorização de despesa, como pretende o IAPMEI, concretizada através do despacho do Ministro da Economia atrás transcrito, necessariamente engloba o IVA, sob pena de se considerar, então, que não existe autorização para o diferencial reportado ao IVA. De resto, ainda que fosse admissível a explicação prestada seria insuficiente para justificar o desvio de 60%.

#### 4.8.5 – Participações Financeiras

##### Apreciações Genéricas

1 – Em conformidade com o sistema adoptado para a instalação do CFE, os valores correspondentes ao projecto, à empreitada e ao sistema AVAC foram despendidos pelo IAPMEI através de participações financeiras, concretizadas por transferências para a entidade de acolhimento, o NERA que, por sua vez, procedeu aos inerentes pagamentos ao projectista, ao empreiteiro e ao fornecedor do ar condicionado.

Conforme já se mencionou, as participações ascenderam, na sua totalidade, a 448 230 contos. Sob a perspectiva da autorização dessa despesa, constatou-se que os documentos fornecidos pelo IAPMEI evidenciaram grande desordem, dificultando seriamente a identificação das autorizações das participações.

Em síntese, verificou-se que o Ministro da Economia proferiu um despacho, em 21/4/99, sobre o Memorando do IAPMEI de 15/4/99, onde os custos estimados se encontravam fixados em 280 000 contos. Embora não seja inequívoco, por não se encontrar expressa a autorização para o dispêndio de tal montante, admite-se que o referido despacho autorizou a verba referida, tanto mais que a despesa não foi objecto de autorização por parte do CA do IAPMEI.

Na sequência da alteração ao protocolo, aquele montante de 280 000 foi acrescido de 55 464 contos, por força do aumento dos encargos com a reinstalação do NERA, autorizada por despacho do Ministro da Economia, em 27/9/99.

Existiu, assim, autorização ministerial para o dispêndio de um total de 335 464 contos, valor bastante inferior ao total das transferências operadas pelo IAPMEI ao abrigo do protocolo, ficando por autorizar o montante de 112 766 contos.

Atendendo à desordem evidenciada nos documentos de processamento de participações e respectiva documentação de suporte, não foi possível identificar, em concreto, quais os pagamentos que não se encontravam devidamente autorizados, os quais seriam susceptíveis de configurar infracções financeiras sancionatórias por violação das disposições legais que fixam a competência para a autorização da despesa.



## Tribunal de Contas

---

- 2 – No que toca ao sistema utilizado, de participações financeiras, já nos pronunciamos no ponto próprio deste relatório, cujas observações e conclusões aqui se dão por reproduzidas.

Cabe, no entanto, salientar três aspectos comuns:

O primeiro diz respeito à sistemática falta de rigor no preenchimento dos formulários de suporte aos processamentos das participações, com particular relevo para a indicação de deliberações inexistentes (deliberação do CA, de 3/5/99, como fundamentadora da atribuição de 14 das 15 participações financeiras analisadas) ou com data errada (ordem de processamento nº 16 188).

O segundo concerne à diferença encontrada na documentação de suporte das participações destinadas à adaptação do CFE, entre as que se destinaram a pagar a empreitada e as destinadas ao projecto e ar condicionado. No caso da obra, as participações relativas ao pagamento de 90% do preço (excluindo o IVA) não se encontram suportadas por facturas do empreiteiro, tendo a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda., passado uma única factura, da totalidade da obra, conjuntamente com o pagamento da última parcela de 10% do preço, acrescido da totalidade do IVA.

O terceiro diz respeito às participações financeiras destinadas a suportar os custos de reinstalação do NERA, em que a ausência de facturas é recorrente, e, nos casos em que existem facturas, os montantes não são, geralmente, coincidentes com os valores pagos.

Tais factos indiciam a ausência de controlo do IAPMEI sobre o processamento de despesas, reflectida, designadamente, na falta e/ou inexistência de conferência da documentação e autorizações de suporte às despesas e na ausência de controlo sobre a efectiva aplicação dos dinheiros públicos colocados à disposição do NERA.

Relativamente à matéria tratada, nos artigos 109º a 114º das suas alegações – controlo das transferências – o IAPMEI insistiu na tese de que a concepção e execução das instalações dos CFE foi da responsabilidade das entidades de acolhimento, estando cometido ao IAPMEI suportar os respectivos custos de adaptação dos espaços e reinstalação dos serviços desalojados, evidenciando que “(...) qualquer pedido formal da entidade de acolhimento dava lugar à elaboração da ordem de pagamento, que no momento da transferência da verba teria a devida quitação através de recibo da mesma entidade, (...)”. Junta também o recibo do NERA nº 1123, de 31 de Maio de 1999, dando quitação ao valor relativo à transferência de 141 207 500\$00.

Salienta-se que, no decurso dos trabalhos da auditoria, foi remetido pelo NERA o recibo nº 1131, de 16 de Junho de 1999, dando quitação ao valor de 141 207 500\$00, respeitante aos mesmos trabalhos.

### Custos de Adaptação

#### A) Empreitada

Para suportar o custo da empreitada de adaptação das instalações do NERA ao CFE, orçamentado em 201 725 000\$00, excluindo o IVA, foram concretizadas quatro participações financeiras, todas destinadas ao NERA, tendo como objectivo final o pagamento à Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda.



De acordo com a proposta para a realização da empreitada, datada de 28/4/99, os pagamentos seriam efectuados da seguinte forma: 70% com o início da obra, mediante garantia, 20% no decorrer dos trabalhos e 10% com a sua conclusão.

Assim, foram pagas duas participações, nos montantes de 85 000 000\$00 e de 56 207 500\$00, totalizando 141 207 500\$00, correspondentes a 70% de adiantamento, sem IVA, mediante a garantia bancária prestada, em 7/5/99, pela Caixa Económica Montepio Geral, a favor do NERA.

O pagamento destes montantes não se encontra justificado nem por recibo emitido pelo NERA nem por factura emitida pelo empreiteiro, tendo o IAPMEI informado que “*não se encontram esses documentos junto aos originais processados*”. Os responsáveis do NERA, convidados a fornecer diversa documentação, também não puderam suprir a falta de facturas, afirmando que “*toda a outra documentação específica relativa à obra (...) encontra-se em poder do IAPMEI*”.

Posteriormente, através de participação financeira, foram transferidos para o NERA 40 345 000\$00 referentes a 20% do valor da empreitada, sem IVA, mediante solicitação da Associação, formulada por fax, datado de 23/6/99, acompanhado do respectivo pedido do empreiteiro, de 21/6/99.

Neste caso, é recorrente a inexistência de factura do empreiteiro que justificasse a participação e o recibo do NERA, fornecido pelo IAPMEI tem anotada a indicação de devolvido “*(...) sem qualquer outra explicação (...)*”. Conclui o IAPMEI que, “*não conhecendo outro documento que o substitua, entende-se que aquela participação também não tem anexo o recibo que lhe faz quitação*”.

A fim de pagar os remanescentes 10% do preço da obra (20 172 500\$00) e o total do valor do IVA (34 293 250\$00), foi transferido para o NERA o montante de 54 465 750\$00.

A ordem de processamento encontra-se suportada pelo fax do NERA, de 20/10/99, a solicitar a liquidação de 10% do valor da empreitada e o IVA respeitante ao total do orçamento, acompanhado do pedido, no mesmo sentido, do empreiteiro, datado de 18/10/99, bem como do recibo do NERA e da factura nº 1999001 da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, de 21/10/99, referente à remodelação do edifício para instalação do CFE, no valor de 201 750 000\$00 acrescidos de IVA, o que totalizou 236 018 250\$00.

A ausência de documentos comprovativos da despesa, não exigidos pelo IAPMEI para justificar as transferências a que correspondem as ordens de processamento de participações financeiras n.ºs 7586 (19/5/99), 8131 (25/6/99), 8244 (27/5/99) e 18226 (27/10/99), configura um ilícito financeiro passível de fazer incorrer os responsáveis pelos pagamentos em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por violação das normas relativas ao processamento e pagamento de despesa, constantes dos artigos 27º a 29º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, conjugados com o artigo 28º, n.º 1, al. b), do CIVA.

Os mesmos factos são ainda susceptíveis de ser qualificados como contra-ordenações fiscais pela não emissão de factura e pela não exigência da passagem de factura ou recibo, incorridas, respectivamente, pelo NERA e pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, por um lado, e pelo IAPMEI, por outro, conforme previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 123º do Regime Geral das Infracções Tributárias.

No que toca à fundamentação legal para os adiantamentos de 70% do preço, são válidas as observações constantes do ponto 5.2 deste relatório.



## Tribunal de Contas

---

### B) Projecto

O custo do projecto ascendeu a 27 374 contos, dos quais 5 953 contos corresponderam à assistência técnica à obra, e foi suportado pelo IAPMEI através de participações financeiras, documentadas por facturas da Arquiprojecta e, nalguns casos, também por recibo do NERA.

### C) Sistema AVAC

Quanto ao sistema AVAC, também se verificou que os pagamentos das respectivas participações financeiras se encontram suportados por facturas da Frivenco e, nalguns casos, também por recibo do NERA, ascendendo o custo total do equipamento e respectiva instalação a 34 945 contos.

### Custos de Reinstalação

As obras de “reinstalação” do NERA, efectivamente executadas, através de administração directa, por esta Associação, compreenderam a execução de uma laje elevada, com 470 m<sup>2</sup>, no interior do pavilhão de exposições, e execução no 1.º andar, assim criado, de espaços para auditório provisório, seis salas de formação, instalações sanitárias e diversos espaços de apoio, e a instalação de um bar no r/c, bem como a execução de acessos que incluíram escadas metálicas e rampa para deficientes. Estas obras foram executadas segundo projecto da nProjectos – Arquitectura e Engenharia Ld.ª. Estimou-se, ainda que grosseiramente, para as obras realizadas, um custo da ordem dos 50 000 contos.

Se, no que respeita às participações financeiras destinadas a suportar os custos de adaptação do edifício do CFE, foram detectadas grandes deficiências, conforme relatado, nas participações directas ao NERA, para ocorrer às despesas da sua reinstalação, as irregularidades assumem ainda maior relevância.

Das participações efectuadas a favor do NERA, seleccionaram-se sete pagamentos, os quais merecem as seguintes observações:

### A) Trabalhos de Construção Civil – Feira da Caça e da Pesca

Em 9/6/99, o NERA solicitou ao IAPMEI uma participação financeira para os trabalhos de construção civil discriminados em orçamento a executar nas instalações, no valor de 11 600 contos, a fim de permitir a realização da Feira da Caça e da Pesca.

De acordo com a Proposta nº 26/99 – DPAD, de 30/6, os serviços do IAPMEI informaram superiormente que a “participação não se encontra prevista no orçamento da cláusula 8ª do protocolo, já que não se refere à reinstalação de serviços deslocados pelo CFE”. Contraditoriamente, a mesma proposta termina por solicitar autorização para a participação de 11 000 contos (importância inferior em 600 contos à solicitada pelo NERA) ao abrigo do protocolo.

A despesa foi ratificada pelo CA, em 15/7/99, e paga através da ordem de processamento nº 11607, encontrando-se em anexo os supra mencionados pedido e proposta, bem como o orçamento dos trabalhos a realizar.

Muito embora o NERA tenha enviado diversa facturação, não foi possível estabelecer uma relação directa entre as facturas e o orçamento junto à ordem de processamento.

O pagamento das despesas em exame não se enquadra no âmbito do protocolo, uma vez que o IAPMEI apenas assumiu o pagamento dos custos de reinstalação dos serviços do NERA deslocados para disponibilização do espaço ocupado pelo CFE (sala auditório, bar-restaurant e espaço de exposições).

Não se integrando no protocolo e não sendo possível ao IAPMEI proceder a comparticipações financeiras, ao abrigo do artigo 5º do Decreto-Lei nº 387/88 sem que o apoio seja objecto de diploma legal ou despacho que defina os fins e condições a que deve obedecer, conclui-se que não existe suporte contratual ou legal para o referido pagamento.

Deste modo, o pagamento (ordem de processamento nº 11607, de 15/7/99) é susceptível de ser considerado indevido e de ter causado prejuízo para o Estado sendo, assim, passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59º, nº 2, da Lei nº 98/97. A responsabilidade reintegratória é cumulável com a responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.ºs 1, al. b), e 5, da LOPTC.

No que respeita a esta comparticipação financeira, o conteúdo do artigo 115º das alegações do IAPMEI apenas confirma que a correspondente despesa efectuada pelo NERA não faz parte da reinstalação, conclusão extensível ao valor transferido para suportar os custos relativos ao pavilhão seguidamente enunciados.

## **B) Pavilhão**

Foram transferidos para o NERA 2 572 contos para obras de adaptação no pavilhão de exposições do NERA.

A ordem de processamento da comparticipação não esclarece quais as obras a que se reporta, encontrando-se documentada por uma carta do NERA, a enviar as facturas correspondentes ao orçamento de 11 600 000\$00 acrescido de IVA, uma relação de facturas e cópias de diversas facturas (no total de 15) nas quais se encontra mencionado, apenas, “*serviços prestados*”.

Da análise efectuada, concluiu-se que o mencionado montante diz respeito ao IVA relativo ao orçamento de 11 600 000\$00 junto à comparticipação financeira de 11 000 000\$00 (Trabalhos de Construção Civil - Feira da Caça e da Pesca). O montante transferido de 2 572 contos encontra-se através da soma de 600 000\$00 (relativa à diferença entre os 11 600 contos orçamentados e os 11 000 pagos) e de 1 972 000\$00 do IVA sobre o orçamento.

Consequentemente, as observações e conclusões expendidas sobre essa comparticipação financeira são aqui igualmente válidas.

Deste modo, o pagamento (ordem de processamento nº 18200, de 25/10/99) é igualmente passível de ser considerado indevido e de ter causado prejuízo para o Estado, sendo, assim, susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59º nº 2, da Lei nº 98/97. A responsabilidade reintegratória é cumulável com a responsabilidade sancionatória nos termos do artigo 65º, n.ºs 1, al. b), e 5, da LOPTC.



## Tribunal de Contas

---

### C) Aluguer de Armazém

Esta comparticipação, no montante de 4 000 contos, refere-se ao aluguer de um armazém à Darti Móveis, no período compreendido entre 1/1/00 e 30/4/01.

Embora justificado documentalmente, através de factura, o pagamento deste montante relativo ao aluguer de armazém não se enquadra no âmbito do protocolo, uma vez que o IAPMEI apenas assumiu o pagamento dos custos de reinstalação dos serviços do NERA deslocados para disponibilização do espaço ocupado pelo CFE (sala auditório, bar restaurante e espaço de exposições). Ora, o armazém não faz parte desse conjunto.

Para reforço desta conclusão, os serviços do IAPMEI não incluíram esta comparticipação financeira na lista de comparticipações destinadas à reinstalação do NERA, “conforme entendidas no espírito do protocolo”.

Com efeito, conforme explicação dada pelo IAPMEI, “(...) os custos inerentes à data ou que a Associação viesse a incorrer pela instalação do CFE no espaço cedido pela mesma, deveriam constituir encargos da Entidade Hospedeira. Nesse âmbito foram suportados pelo Instituto os encargos com o armazém utilizado por aquela Associação para colocar todo o material do auditório (...)”.

Verifica-se logicamente que, não sendo um custo de reinstalação do NERA, afasta-se do âmbito do protocolo; sendo assim, não existe autorização que permita a realização da despesa em análise.

Portanto, a conclusão que necessariamente se extrai é a de que não existe suporte contratual ou legal para o referido pagamento: uma vez excluído do âmbito do protocolo, apenas lhe assistiria a norma constante do artigo 5º do Decreto-Lei nº 387/88 invocada em todas as comparticipações. Ora, como já se demonstrou, o dito artigo não é susceptível de ser aplicado sem que o apoio seja objecto de diploma legal ou de despacho que defina os fins e condições a que deve obedecer.

Deste modo, o pagamento (ordem de processamento nº 5644, de 30/3/01) é ilegal e susceptível de ser considerado indevido e de ter causado prejuízo para o Estado, sendo, assim, passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59º, nº 2, da Lei nº 98/97. A responsabilidade reintegratória é cumulável com a responsabilidade sancionatória nos termos do artigo 65º, n.ºs 1, al. b), e 5, da LOPTC.

Neste ponto, o IAPMEI produziu as alegações constantes do artigo 117º as quais, não trazendo novos argumentos ou factos, não alteram as observações.

### D) Projecto de adaptação do pavilhão e auditório do NERA

Para pagamento do montante de 7 968 219\$00 à Arquiprojecta, destinado ao pagamento de 60% do projecto de adaptação do pavilhão e auditório, foi concretizada uma comparticipação financeira a favor do NERA, documentada por factura.

O projecto da “reinstalação”, ainda em elaboração pela Arquiprojecta, participado pelo IAPMEI, respeita a uma ampliação que não foi realizada por o projecto não ter sido aprovado pela CM Loulé. A versão actual do projecto, datada de 19 de Dezembro 2003, prevê uma área de construção de 2169,20 m<sup>2</sup> (mais que duplicando os 1024,50 m<sup>2</sup> referidos para o CFE) e indica como proprietário da obra o CECOERA – Centro de Cooperação Regional do Algarve – Alentejo – Andaluzia, e não o NERA.

### **E) Carpintaria, Tectos Falsos e Escada Metálica**

Através da ordem de processamento nº 13779, de 16/8/99, foi transferido para o NERA o montante de 4 891 185\$00, para obras de adaptação, designadamente, para o fornecimento de carpintarias e tectos falsos, conforme orçamento de Jerónimo Almeida (3 311 685\$00, IVA incluído), e para o fornecimento de uma escada metálica, conforme orçamento da Jomal (1 579 500\$00, IVA incluído).

No que toca aos trabalhos propostos no orçamento de Jerónimo Almeida, não foi possível identificar a respectiva factura, nem pelo montante nem pela designação. No entanto, encontram-se na documentação facultada pelo NERA bastantes facturas desse empreiteiro, cuja soma excede o valor orçamentado.

De acordo com a documentação enviada pelo NERA, e relativamente ao orçamento da Jomal, foi possível identificar a factura relativa à escada metálica, no valor de 877 500\$00 (IVA incluído). Concluiu-se, pois, que foi pago pelo IAPMEI ao NERA, a mais, o montante de 702 000\$00, resultante da diferença entre o valor orçamentado e o custo efectivo da escada metálica.

Mais uma vez se observou que a falta de controlo e acompanhamento da aplicação dos valores despendidos para subsidiar os custos de reinstalação do NERA originaram discrepâncias da natureza da que aqui se descreve.

O pagamento desta comparticipação financeira foi aprovado em reunião do CA, de 12/8/99, e é susceptível de constituir, em parte, pagamento indevido (702 000\$00), por ilegal e causador de dano para o Estado, gerando responsabilidade financeira reintegratória acumulável com a responsabilidade financeira sancionatória, tudo nos termos previstos nos artigos 59º, nº 2, e 65º, n.ºs 1, alínea b), e 5, da Lei nº 98/97.

### **F) Despesas Diversas Suportadas no Protocolo**

Através de carta, datada de 28/3/00, enviada ao IAPMEI, o NERA veio expor a situação em que se encontrava, invocando que necessitou de recorrer a um empréstimo de curto prazo para custear o desvio, superior a 8 000 contos, relativo ao orçamento das pequenas obras que permitiram a sustentabilidade mínima do sector de feiras e exposições.

A carta foi acompanhada de uma relação de facturas, datada de Janeiro de 2000, com indicação dos fornecedores, n.ºs das facturas, descrição e valores, ascendendo a 26 750 720\$00. As facturas não estão anexas.

Conforme já foi referido, o NERA disponibilizou um conjunto de informação que engloba cópias de facturas, a maioria delas não identificando os serviços/fornecimentos, pelo que, mais uma vez, não é possível estabelecer uma relação entre a comparticipação e as facturas. Não obstante, a soma das mesmas excede o valor da comparticipação, pelo que, sem conceder no que toca à constatação da falta de controlo do IAPMEI, podem ser susceptíveis de titular a transferência processada pelo Instituto.

### **G) Execução da Cláusula 8ª do Protocolo**

Através da ordem de processamento nº 16188, de 3/9/01, o IAPMEI procedeu à transferência de 111 173 000\$00 para o NERA, com base na autorização do CA deliberada em reunião de 9/8/01.



## Tribunal de Contas

---

Suportando a ordem de processamento, encontra-se uma factura pró-forma emitida pela GERGARBE, Promoção Imobiliária, Ldª, no valor de 50 000 contos, acrescido de IVA, relativa à “*adjudicação de construção/ampliação de um edifício de exposições e escritórios do NERA*” e o pedido do NERA de adiantamento por conta das obras de reinstalação dos serviços do NERA.

Em conformidade com os documentos analisados e as informações prestadas pelo IAPMEI, por um lado, e pelo NERA, por outro, as obras em causa ainda não tinham sido iniciadas à data da conclusão da auditoria.

Face à insuficiência dos elementos constantes da referida ordem de processamento, foram os serviços questionados sobre quais os objectivos concretos a que se destinava o dinheiro transferido e quais os serviços referidos na factura pró-forma, tendo o IAPMEI esclarecido o seguinte:

*“Por orientação superior a comparticipação de 111 173 000\$00 foi atribuída no âmbito da resolução do protocolo, saldando assim os montantes protocolados constantes na adenda ao protocolo de colaboração, de 1.Outubro.99. Suportado na alínea c) do parecer da Unidade Jurídica, não foi considerado o ofício enviado pelo NERA, nem os documentos que se encontravam em anexo. A factura da “Gergarbe” não foi considerada para efeito de pagamento do Protocolo. O objecto do apoio desta comparticipação é a reinstalação da Associação Empresarial da Região do Algarve”.*

Para fundamentar a posição adoptada, os serviços juntaram um Memorando Interno, de 7/8/01, e a Nota, de 8/8/01, da Direcção dos Serviços Jurídicos e de Contencioso.

Diz-se no Memorando que, num primeiro momento, o CA pronunciou-se pela não execução da cláusula 8ª do protocolo (despesas de reinstalação), enquanto não fosse demonstrado pelo NERA que a despesa corresponderia a investimento directo na reinstalação dos seus serviços. Porém, face à intenção do NERA de iniciar o investimento na construção e ampliação do seu edifício, a signatária do Memorando propôs a atribuição da comparticipação financeira de 111 173 000\$00.

A solicitação do Presidente do IAPMEI, a Direcção dos Serviços Jurídicos e de Contencioso pronunciou-se favoravelmente à atribuição da comparticipação, com os seguintes fundamentos:

*“(…) através do clausulado do protocolo, emerge a conclusão de que ao IAPMEI, está subtraída qualquer obrigação que se relacione com o acompanhamento do investimento em questão (...).”*

*“(…) nada existe do ponto de vista jurídico que obste à execução total do protocolo, cuja concretização ocorrerá com o pagamento da quantia a que houver lugar (...).”*

Discorda-se em absoluto da opinião emitida, quer por motivos de ordem genérica quer por razões de ordem específica.

Em primeiro lugar, uma entidade pública não pode renunciar aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos que lhe compete gerir, devendo proceder ao seu controlo material, financeiro e contabilístico, de forma a impedir que os mesmos sejam desviados para fins diversos daqueles para que foram atribuídos.

Não procedendo em conformidade, o IAPMEI não cumpriu a obrigação de fiscalização administrativa da execução orçamental, a que está sujeito por força do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 55º, nº 4, da Lei 91/01, de 20 de Agosto, e artigo 21º, nº 1, da revogada Lei 6/91, de 20 de Fevereiro).

Ao efectuar a comparticipação financeira em exame, assumindo, expressamente, que o faz sem que haja efectivo investimento, o IAPMEI, para além de se demitir das suas obrigações de controlo, realizou uma despesa que não é eficaz nem eficiente, pelo que também não é legal por contrariar as regras e requisitos constantes do artigo 18º da supra mencionada Lei nº 6/91 e do artigo 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

Em segundo lugar, o texto do protocolo celebrado não recolhe os fundamentos invocados na Nota da Direcção dos Serviços Jurídicos e de Contencioso, atendendo a que o IAPMEI se obrigou a comparticipar os custos de reinstalação do NERA e não a transferir verbas independentemente de custos.

A conclusão a retirar é a de que o pagamento da comparticipação financeira é ilegal e passível de ser considerado pagamento indevido e de ter provocado danos ao Estado, por não ter contrapartida, sendo, assim, susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, ao abrigo do disposto no artigo 59º, nº 2, gerando também responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº 1, al. b), ambos da Lei nº 98/97.

No artigo 108º das alegações, o IAPMEI afirma que irá “(...) proceder à fiscalização da aplicação da verba em causa e, caso a referida utilização não tenha sido correcta, solicitar a sua devolução”.

## **4.9 – CFE Lisboa II**

### **4.9.1 – Antecedentes**

Através do despacho conjunto dos Ministros das Finanças, Adjunto, da Justiça, da Economia e do Trabalho e Solidariedade nº 766/99, de 24/8, publicado no DR, II Série, de 3 de Setembro, foi criado o CFE de Lisboa II, localizado nas instalações da AIP – Associação Industrial Portuguesa – Câmara de Comércio e Indústria, sendo esta a entidade de acolhimento e o IAPMEI a entidade hospedeira.

### **4.9.2 – Procedimento de Selecção da Entidade de Acolhimento**

De acordo com a informação fornecida pelo IAPMEI e contrariamente à previsão legal, a iniciativa da implementação no CFE Lisboa II, nas instalações da AIP, coube ao Ministério da Economia tendo o IAPMEI desenvolvido os contactos posteriores para a concretização do projecto.

Inicialmente, a ideia era a de instalar o CFE na nova FIL, no Parque das Nações, projecto que foi abandonado por limitações decorrentes do espaço e de custos muito elevados.

Nessa sequência, a AIP apresentou ao IAPMEI uma proposta de bases de negociação, datada de 28/6/99, relativa à cedência do piso 0 do Edifício Rosa, na Rua da Junqueira, mediante uma contrapartida traduzida na redução da renda de ocupação de espaço da nova FIL, no Parque das Nações, sobre a qual o Ministro da Economia veio a proferir despacho no sentido da opção pela localização do CFE – de Lisboa II em instalações da AIP não dever envolver o pagamento de quaisquer rendas de utilização, pois, caso contrário, o IAPMEI encontraria, em conjunto com a Secretaria-Geral, soluções menos onerosas para o erário público, designadamente, através da utilização de espaços em edifícios afectos ao Mec.



## Tribunal de Contas

O processo de escolha da entidade de acolhimento terminou com a proposta do IAPMEI, datada de 16/9/99, e autorizada, em 27/9/99, pelo Ministro da Economia – “Concordo, no pressuposto de que é essa a opinião do CA do IAPMEI”.

### 4.9.3 – Protocolo Celebrado entre o IAPMEI e a AIP

- 1 – Em 01/03/00, foi celebrado o Protocolo de Colaboração Institucional para Instalação do CFE de Lisboa II, em que foram outorgantes o IAPMEI, na qualidade de entidade hospedeira, e a AIP, na qualidade de entidade de acolhimento.

Consta do protocolo a cedência, sem pagamento de qualquer renda ou compensação, do espaço necessário à instalação do CFE no piso 0 do Edifício Rosa na Rua da Junqueira, pelo período mínimo de 8 anos, renovável automaticamente por períodos sucessivos de 3 anos.

Em conformidade com a cláusula 2ª, a AIP ficou encarregada da execução das obras de adaptação, de acordo com as orientações e especificações fornecidas pelo IAPMEI que, por sua vez, assumiu os custos inerentes (cláusula 5ª).

- 2 – Em suma, o protocolo em análise contém duas vertentes essenciais: a) o estabelecimento da AIP como entidade de acolhimento e do IAPMEI como entidade hospedeira; b) a contratualização da AIP para a execução das obras de adaptação, não quantificada.

### 4.9.4 – Custos do Projecto

**Quadro 8 – Custo total CFE Lisboa II**

(em milhares de escudos)

COMP. FIN. ADAPTAÇÃO CFE			EQUIPAMENTO
CONST. CIVIL	PROJECTO	AVAC	
229 191	25 397	42 939	38 379
<b>Sub Total</b>	297 527		
<b>Total</b>			<b>335 906</b>

Conforme quadro supra, o custo total associado à instalação do CFE Lisboa II ascendeu a 335 906 contos, correspondendo 297 527 contos a obras de adaptação, incluindo o projecto e o sistema AVAC, e 38 379 contos aos equipamentos adquiridos.

Verificou-se que o valor total despendido em investimento inicial excedeu em cerca de 27% o custo de 263 981 contos previsto no Memorando, sem data, submetido e aprovado pelo Ministro da Economia em 27/9/99, sendo que o desvio é superior no que toca às obras de adaptação (aproximadamente 30%) e menor nos equipamentos (aproximadamente 24%).



## 4.9.5 – Comparticipações Financeiras

### Apreciações Genéricas

1 – De harmonia com o protocolo relativo à instalação do CFE, os valores correspondentes à empreitada, ao projecto e ao sistema AVAC foram despendidos pelo IAPMEI através de comparticipações financeiras concretizadas por transferências para a AIP que, por sua vez, procedeu aos inerentes pagamentos ao empreiteiro, ao projectista e ao fornecedor do ar condicionado.

Em 11/05/00, o CA do IAPMEI aprovou as despesas de investimento associadas à implementação do Centro no valor total de 246 110 103\$00, conforme Informação n.º 12/2000 – DPAD. O CA não dispunha de competência para a autorização dessa despesa por ser superior ao limite fixado pelo artigo 17.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (200 000 contos).

Assim, os pagamentos das comparticipações financeiras efectuadas com base na referida deliberação do CA são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória por violação das normas supracitadas, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

À semelhança do sucedido com as comparticipações financeiras processadas para a instalação do CFE de Loulé, também aqui se constatou que, tendo sido efectivamente despendidos 297 527 contos nas obras de adaptação, não existe autorização para o dispêndio da diferença entre o montante da despesa realizada e o valor autorizado pela supra mencionada deliberação.

Atendendo à falta de controlo evidenciado nos documentos de processamento de comparticipações e documentação de suporte, não é possível identificar, em concreto, quais os pagamentos que não se encontram devidamente autorizados, os quais seriam susceptíveis de configurar infracções financeiras sancionatórias por violação das disposições legais que fixam a competência para a autorização da despesa.

No que toca à autorização da despesa inerente aos custos estimados do CFE, o IAPMEI alegou que “(...) a aprovação do C.A. da informação n.º 12/2000 suporta-se na prévia autorização ministerial para a despesa de investimento (...)”.

Não tendo sido remetido o referido despacho, depreende-se que o IAPMEI se reporta ao despacho do Ministro da Economia sobre o processo da escolha da entidade de acolhimento, cujo teor já se encontra transcrito último parágrafo do ponto 4.9.2 deste relatório, que, contrariamente à deliberação do CA, de 11/05/00, não se refere à autorização da despesa.

2 – No que toca à apreciação do sistema utilizado das comparticipações financeiras, já nos pronunciamos no ponto próprio deste relatório, cujas observações e conclusões aqui se dão por reproduzidas.

Mais uma vez e de forma idêntica ao que foi observado em relação ao CFE de Loulé, constatou-se uma sistemática falta de rigor no preenchimento dos formulários de suporte aos processamentos das comparticipações e documentação anexa, a qual é insuficiente para fundamentar a transferência de verbas.

Esta segunda situação é mais patente nas comparticipações destinadas a pagar a empreitada de adaptação do CFE. No caso das obras, as comparticipações relativas à totalidade do preço não se



## Tribunal de Contas

---

encontram suportadas por facturas do empreiteiro, tendo apenas sido enviada pela AIP uma factura da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda., no valor de 36 040 000\$00, excluindo o IVA, referente a 20% da totalidade da obra<sup>31</sup>, do que se concluiu que o IAPMEI procedeu aos pagamentos da empreitada sem que tenha comprovado a existência de autos de medição dos trabalhos e, conseqüentemente, que estes tinham sido realizados em conformidade com as respectivas quantidades unitárias (que deviam constar do orçamento) e sem que tenha, igualmente, comprovado a emissão das facturas devidas.

Salienta-se que o Memorando sobre a abertura do CFE Lisboa II submetido a despacho ministerial refere expressamente que *“Os custos de adaptação suportados serão objecto de comparticipação pelo IAPMEI, mediante os comprovativos de despesa”*, o que na realidade não foi cumprido.

Tais factos revelaram ausência de controlo do IAPMEI sobre o processamento de despesas, reflectida, designadamente, na inexistência e/ou na falta de conferência da documentação e autorizações de suporte às despesas e na ausência de controlo sobre a efectiva aplicação dos dinheiros públicos colocados à disposição da entidade de acolhimento.

### Custos de Adaptação

#### A) Empreitada

O custo da empreitada de adaptação do piso 0 do edifício Rosa da AIP à instalação do CFE, orçamentado em 188 200 000\$00, excluindo o IVA, foi suportado pelo IAPMEI através de três pagamentos parcelares, correspondentes a três comparticipações financeiras, a primeira, a título de adiantamento de 70%, a segunda, correspondente a 20% e paga no decorrer dos trabalhos e, a última, relativa aos 10% remanescentes, no final da obra, tendo como destinatário final a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda.

O primeiro pagamento de 154 135 800\$00 (70% do custo total, incluindo o IVA) foi efectuado mediante garantia bancária, no valor de 131 740 000\$00, correspondente a 70% do preço da empreitada, excluindo o IVA, conforme documento disponibilizado directamente pela AIP – garantia bancária emitida pelo Montepio Geral em 13/4/00 –, não tendo o IAPMEI fornecido esse documento.

A respectiva ordem de processamento não se encontra documentada por factura da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda, mas apenas por factura e recibo emitidos pela AIP.

A segunda ordem de pagamento, respeitante a aproximadamente 20% da empreitada, no valor de 42 166 800\$00, com IVA incluído, também não se encontra titulada por factura do empreiteiro, tendo o IAPMEI juntado factura emitida pela AIP. No entanto, a AIP forneceu a factura da Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda, desconhecendo-se porque motivo o IAPMEI não possuía cópia desse documento e demais comprovativos da efectivação da despesa e da execução dos trabalhos, como suporte para a ordem de processamento, o que, desde logo, revelou falta de controlo sobre o pagamento efectuado.

---

<sup>31</sup> Embora, ainda assim, se verifique que o referido montante não corresponde a 20% do preço total orçamentado de 188 200 000\$00, excluindo o IVA.

A última parcela do pagamento da empreitada no montante de 23 891 400\$00, correspondente a aproximadamente 10% do preço total, apenas se encontra suportada por recibo emitido pela AIP, não havendo factura emitida pelo empreiteiro.

De uma forma geral, as ordens de processamento basearam-se em pedidos formulados por cartas subscritas pela AIP e pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld<sup>a</sup>, às quais se anexaram cópias do protocolo, orçamentos e cópias dos documentos comprovativos de que a AIP tinha a sua situação regularizada perante o Fisco e a Segurança Social.

Para além dos documentos enviados, entre os quais a única factura da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld<sup>a</sup>, a AIP não dispunha de outra documentação por, nos termos da cláusula 2<sup>a</sup> do protocolo, ter executado as obras de acordo com as orientações e especificações fornecidas pelo IAPMEI (ofício 613, de 23/1/04).

A ausência de documentos comprovativos da despesa, não exigidos pelo IAPMEI para justificar as transferências a que correspondem as ordens de processamento de participações financeiras n.ºs 8181 (16/5/00), 9767 (2/6/00) e 14379 (data ilegível), é passível de configurar um ilícito financeiro, incorrendo os responsáveis pelos pagamentos em eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65º, n.ºs 1, al. b), e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por violação das normas relativas ao processamento e pagamento de despesa, constantes dos artigos 27º a 29º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, conjugados com o artigo 28º, nº 1, al. b), do CIVA.

Os mesmos factos são susceptíveis de se qualificarem como contra-ordenações fiscais, por virtude da não emissão de factura e pela não exigência da passagem de factura ou recibo, imputáveis, respectivamente, à AIP e à Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, por um lado, e ao IAPMEI, por outro, conforme previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 123º do Regime Geral das Infracções Tributárias.

No que toca à fundamentação legal para os adiantamentos de 70% do preço, são válidas as observações constantes do ponto 5.2 deste relatório.

Posteriormente, foram realizados trabalhos a mais, originados pelo facto de a entrada para os serviços da AIP instalados no 1º piso ter sido transferida para a zona traseira, devido à ocupação da entrada principal do edifício pelo CFE, não estando aquela entrada preparada para suportar uma zona de atendimento ou portaria.

Para o efeito, a AIP solicitou e obteve uma participação financeira, no valor de 8 997 300\$00, destinada à realização da obra, que foi levada a cabo pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld<sup>a</sup>, conforme orçamento junto ao processo.

Solicitados a esclarecer os fundamentos legais do pagamento dos trabalhos a mais, o IAPMEI veio informar que, “(...) não existindo saldo no protocolo, a participação financeira (...) deveria ser suportada dentro dos limites e competências financeiras do CA, atribuídas pelo Dec-Lei 197/99, de 8 de Junho (...)”. Mais esclareceu que “(...) o espaço de intervenção não reporta directamente à instalação do CFE, mas resulta da mesma (...)”.

Também este pagamento, com o nº 19387 (03/10/00), não se encontra suportado pela factura do empreiteiro, mas apenas por recibo e factura emitidos pela própria AIP.



## Tribunal de Contas

---

À semelhança dos pagamentos anteriores, também este é susceptível de configurar um ilícito financeiro e, simultaneamente, uma contra-ordenação fiscal, com fundamento nas mesmas normas que aqui se dão por integralmente reproduzidas.

### **B) Projecto**

O custo do projecto ascendeu a 25 397 contos, dos quais 5 294 744 contos, correspondem à assistência técnica à obra, e, à semelhança da empreitada, também foi suportado pelo IAPMEI através de participações financeiras, suportadas por facturas da Arquiprojecta e, nalguns casos, também por recibo da AIP.

### **C) Sistema AVAC**

Quanto ao sistema AVAC, também se verificou que os pagamentos das respectivas participações financeiras se encontravam suportados por facturas da Frivenco e, nalguns casos, também por recibo da AIP, ascendendo o custo total do equipamento e respectiva instalação a 42 939 contos.

## 5 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO

### 5.1 – Procedimentos Administrativos e Financeiros

O sistema de controlo interno administrativo e financeiro foi avaliado, na vertente do controlo hierárquico, dos procedimentos e dos registos relacionados com o processo de tomada de decisão, tendo em vista o cumprimento do programa/projecto PIDDAC “Centros de Formalidades Empresariais”.

Verificou-se a inexistência de um sistema de informação que permitisse apurar com fiabilidade a despesa realizada por participações financeiras, o montante de cada uma delas, o número de procedimentos contratuais e os responsáveis pelos mesmos.

A ausência de um sistema de informação da execução do programa/projecto conduziu à falta de fiabilidade da informação prestada, designadamente, através das listagens ou mapas de participações financeiras e de aquisições relativas à instalação dos CFE.

Aquando da entrega das listagens, o IAPMEI esclareceu que:

*“As despesas (...) eram asseguradas pelo Departamento Administrativo (DPAD) da Direcção de Apoio à Gestão (DRAG), hoje Unidade de Aprovisionamento e Património.*

*(...) A existência de sub-delegação de competências no Gestor Nacional e respectivos adjuntos permite que o Centro crie os seus encargos, negocie e assuma compromissos, conforme qualquer outra unidade deste Instituto.*

*Para o arranque dos CFE contribuem várias Unidades do Instituto, pelo que a recolha feita nos mapas nem sempre confere com os montantes contabilizados, havendo várias despesas e procedimentos tidos por outras unidades, desconhecidos desta.*

*Várias outras despesas foram efectuadas por fundo de caixa pelo que a UAP não teve acessos às mesmas, ou tendo não possui cópia das mesmas.*

*Assim, as listas elaboradas respeitam ao arranque/criação dos Centros, não correspondendo na globalidade às despesas de cada Centro de Formalidades”.*

Quanto à competência para autorização das despesas, não foi possível apurar, mediante a análise da documentação, que tenha sido exercida sempre de acordo com as regras constantes do artigos 7º e seguintes do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, e artigos 17º e seguintes do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, devido à ausência quase total de identificação nominal e funcional de quem proferiu os despachos, incluindo a autorização das despesas e as adjudicações, sendo também omissa no que respeita à indicação do exercício de delegação de competências ou substituição.

No que concerne à realização das despesas, os serviços do IAPMEI não cumpriram o disposto no artigo 26º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, pois as autorizações da despesa não foram acompanhadas da verificação da regularidade financeira, que compreende a confirmação da inscrição orçamental, o cabimento e a adequada classificação económica das despesas, o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro administrativo.

O incumprimento dos princípios relativos à realização das despesas arrastou-se até à fase do pagamento, que não se encontrava autonomizada. De acordo com a explicação do IAPMEI, uma autorização dada pelo CA, com base em proposta/informação, é válida para os três momentos processuais – cabimento, autorização da despesa e autorização do pagamento. Em concreto, verificou-se que nem as propostas ou informações analisadas mencionavam os invocados momentos processuais nem as actas das reuniões do CA em que foram apreciadas supriam essa omissão.



## Tribunal de Contas

---

Verificou-se ainda que as ordens de pagamento analisadas não se encontravam frequentemente conferidas, verificadas e visadas ou, quando revelavam um ou mais desses procedimentos, apenas tinham aposta uma rubrica, reiteradamente sem data e sem identificação nominal e funcional. Também se verificou que os números das ordens de processamento nem sempre são sequenciais (ordens de processamento n.ºs 8131, de 25/6/99, e 8244, de 27/5/99).

A documentação de suporte das ordens de pagamento verificadas no âmbito da amostra também denotou deficiências, tendo-se verificado que foram efectuados pagamentos sem que tivessem sido presentes as respectivas facturas ou documentos equivalentes, sendo nestes casos documentadas por propostas, pedidos de participações financeiras e protocolos.

A não exigência de facturas e dos respectivos suportes da execução dos trabalhos acarretou a falta de controlo sobre o destino efectivo das verbas transferidas para a reinstalação dos serviços cedentes dos espaços para acolhimento dos CFE e sobre o investimento realizado e proporcionou a ocorrência de infracções fiscais, quer por parte do IAPMEI e das entidades de acolhimento quer por parte dos empreiteiros Francisco do Carmo Amaro e Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda.

Estas situações revelaram que o IAPMEI não tem instituído nenhum sistema de controlo administrativo das operações que permita detectar e corrigir irregularidades, desvios e erros praticados.

No que respeita ao cabimento, à autorização da despesa e à autorização do pagamento, bem como à identificação nominal e funcional de quem profere os despachos, o IAPMEI veio aduzir, em alegações, já estar a proceder em conformidade com as recomendações proferidas neste relatório.

### 5.2 – Procedimentos de Controlo da Execução

Tendo aceite para o primeiro CFE um custo por m<sup>2</sup> muito superior ao tecto fixado, com a justificação de que tal se devia ao prazo curto previsto para a execução, que, para mais, não justificava toda a diferença, o IAPMEI não equacionou nenhum planeamento temporal para a execução dos restantes CFE que calendarizasse a entrada em funcionamento, de modo a conceder mais tempo à realização quer dos projectos e obras quer dos procedimentos pré-contratuais, em condições de competitividade, e com redução dos custos até um nível aceitável.

Neste ponto, o IAPMEI, em alegações, reconhece que *“os custos finais dos centros foram onerados podendo ter sido inferiores, se os timings de execução e/ou a existência de planeamento de abertura dos centros fossem dilatados no tempo.”*

#### A) Projecto

O IAPMEI não assegurou de forma adequada os direitos de autor relativos à *“imagem”* dos CFE, autonomizando essa questão relativamente aos projectos de arquitectura e inserindo no procedimento não só o primeiro CFE como a previsão dos restantes — conforme se dispunha, aliás, do artigo 10º do Decreto-Lei nº 55/95, então em vigor — daí resultando a dependência relativamente ao projectista Arquiprojecta que, de forma eufemista designou como *“franchising”*, com custos elevados e que poderiam ter sido evitados.

Conforme propostas da Arquiprojecta, os projectos dos CFE foram apresentados de acordo com as *Instruções para o Cálculo de Honorários referentes aos Projectos de Obras Públicas* aprovadas pela Portaria de 7 de Fevereiro de 1972 (com as alterações das Portarias de 22/11/74 e de 27/1/86).

Verificou-se, porém, que os referidos projectos não apresentavam todas as peças mencionadas no artigo 7, nº 2, das supracitadas *Instruções*, designadamente medições, orçamentos e cadernos de encargos, com excepção, em parte, dos projectos relativos a especialidades – instalações eléctricas e ar condicionado; também não foram apresentadas memórias descritivas e justificativas das obras, ou, quando apresentadas, encontravam-se incompletas.

Solicitada a apresentar as memórias descritivas, mapas de medição, estimativas de orçamento e cadernos de encargos, a Arquiprojecta referiu que os “*respectivos projectos foram simplificados e organizados de forma a que os tempos de execução de obra fossem abreviados pelo que alguns dos elementos solicitados (...) não foram executados (...)*”.

A não exigência, por parte do IAPMEI, daqueles elementos que deveriam integrar os projectos, revelou-se determinante para a falta de controlo sobre os orçamentos apresentados pelo empreiteiro e respectiva execução de obras, com especial incidência sobre o controlo de custos.

Constatou-se que na implementação do primeiro CFE de Lisboa, o IAPMEI considerou o projecto muito dispendioso e a obra com preços muito elevados. Porém, não se demonstrou que nas posteriores obras de adaptação dos CFE o Instituto tenha reavaliado e validado os projectos e discutido preços com vista à redução dos custos que, conforme se evidencia neste relatório, foram excessivos, sendo de salientar que o preço por m<sup>2</sup> foi, inclusivamente, superior ao preço por m<sup>2</sup> do CFE de Lisboa I.

## **B) Orçamento da empreitada**

Verificou-se que os orçamentos das obras de adaptação se encontravam deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais com baixo grau de discriminação, sem quantidades e consequentemente, sem preços unitários. Esta situação originou a falta de controlo sobre: a) os preços praticados; b) a conformidade da execução da obra com o projecto; c) a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados.

## **C) Fiscalização e Controlo da Obra**

A fiscalização das obras foi assegurada pela Arquiprojecta, concomitantemente com a assistência técnica às obras, mas não correspondeu exactamente ao que determina o artigo 180º do Decreto-Lei nº 59/99 (anteriormente, artigo 161º do Decreto-Lei nº 405/93), pois não foram efectuadas medições dos trabalhos, falha que se revelou de crucial importância para o controlo formal e substancial da execução das obras. Aliás, tão pouco foram encontrados ou disponibilizados, no âmbito dos CFE analisados, com excepção de Lisboa I, documentos elaborados no âmbito da fiscalização.

Por outro lado, não é aconselhável reunir na mesma entidade as funções de projectista e fiscal de obra, por potenciar interesses convergentes. Para ilustrar a inconveniência, refira-se que a Frivenco, autora dos projectos das instalações de AVAC, como subcontratante da Arquiprojecta, foi a entidade que depois forneceu e instalou esses equipamentos em grande parte dos CFE. Verificou-se, ainda, nos dois casos da amostra que, decorrido todo este tempo, a Frivenco ainda não facturou à Arquiprojecta a totalidade dos honorários de projecto.



## Tribunal de Contas

---

De acordo com os serviços do IAPMEI, o controlo efectuado processou-se através do acompanhamento e deslocação aos locais de equipas do Instituto, validando a execução e desenvolvimento dos trabalhos, não tendo sido detectados ou facultados elementos escritos ou outros que revelassem tais deslocações e validações.

Invocou o IAPMEI que em nenhum momento “ (...) se responsabilizou para além da sua possível intervenção, não possuindo qualquer documento referente aos trabalhos de empreitada e outros levados a cabo pelas entidades de acolhimento referentes a contratos, autos de medição, fiscalização e outros documentos específicos que se relacionem directa ou indirectamente com contratos assumidos pelas Entidades de Acolhimento (...)”.

Por sua vez, as entidades de acolhimento do Centros seleccionados no âmbito da amostra também não detêm os elementos requeridos, remetendo para o IAPMEI a responsabilidade pela documentação da obra.

Conforme já se demonstrou, as obras foram executadas por conta do IAPMEI, que forneceu as orientações e especificações e indicou o projectista e o empreiteiro executores das obras de adaptação dos espaços destinados aos CFE, cujas instalações e funcionamento são da sua inteira responsabilidade, pelo que o IAPMEI, enquanto entidade hospedeira, foi o destinatário final dessas obras.

Assim, o controlo referido pelo IAPMEI ter-se-á efectuado de forma displicente, desconforme com a legalidade subjacente à execução da despesa e com as boas práticas de gestão que devem presidir ao controlo dos dinheiros públicos. É que, enquanto entidade executora e pagadora do programa/projecto PIDDAC, o IAPMEI não se podia subtrair à responsabilidade pela concretização do projecto, nomeadamente ao nível do controlo e fiscalização da adequação dos pagamentos efectuados aos trabalhos executados.

### **D) Adiantamentos**

Detectou-se que em cada um dos Centros as obras foram pagas em três parcelas, a primeira, a título de adiantamento, no valor correspondente a 70% do montante total do orçamento, a segunda, de 20%, no decorrer das obras, e a terceira, dos remanescentes 10%, no final das obras, tudo de acordo com as propostas apresentadas pelo empreiteiro.

Nas obras realizadas nos Centros seleccionados, Lisboa II e Loulé, os adiantamentos foram suportados por garantias bancárias.

De acordo com o artigo 195º do Decreto-Lei nº 405/93, o dono da obra podia fazer adiantamentos do pagamento por materiais postos em obra e aprovados, que não excedessem dois terços do valor dos materiais (conforme n.ºs 1 e 2), ou com base em equipamento posto em obra e cuja utilização esteja prevista, que não excedesse 50% do respectivo valor (conforme n.ºs 3 e 4). Podia ainda, mediante pedido fundamentado e prestação de garantia bancária ou seguro caução, fazer adiantamento da parte do custo da obra necessário para aquisição de materiais sujeitos a flutuação de preço, bem como de equipamento cuja utilização ou aplicação haja sido prevista no plano de trabalhos aprovado (conforme nº 5). O artigo 195º do Decreto-Lei nº 405/93 foi integralmente reproduzido no art. 214º do Decreto-Lei nº 59/99 que, em reforço, acrescenta (conforme nº 7): “O dono da obra não pode fazer adiantamentos fora dos casos previstos neste artigo”.



A fundamentação dos pedidos e concessão de adiantamentos implica a identificação da razão invocada. Nas circunstâncias em causa, face à apresentação de garantia bancária, a justificação do pedido seria a aquisição de materiais sujeitos a flutuação de preço, sendo desde logo de excluir a aquisição de equipamento por não haver plano de trabalhos. Ora, a fundamentação de um pedido desta natureza teria necessariamente de conter a identificação dos materiais a adquirir e a sua quantificação e avaliação. Não basta a invocação da disposição legal permissiva, é necessária a fundamentação de facto. Para além disso, a concessão de adiantamentos está limitada a 50% da parte do preço da obra ainda por receber (conforme nº 6) e, portanto, não podiam ser concedidos adiantamentos de 70% do valor da adjudicação.

Acresce que, nos termos dos artigos 215º do Decreto-Lei nº 405/93 e 196º do Decreto-Lei nº 59/99, os adiantamentos concedidos devem ser gradualmente reembolsados, mediante dedução nos pagamentos, o que no caso se não verificou, tendo sido efectuados pagamentos sequentes até perfazer o total do valor adjudicado e do IVA da totalidade da adjudicação.

Todos estes condicionalismos não foram observados, pelo que a concessão dos adiantamentos nos montantes em causa, apesar de garantidos, representaram para o IAPMEI, enquanto entidade responsável pela execução e pagamento do programa/projecto CFE, a assunção de riscos que as normas legais supracitadas pretendem acautelar com a fixação de limites e condições para a sua concessão.

### **E) Empreiteiro**

O executor das obras de adaptação foi o empreiteiro Francisco do Carmo Amaro ou a sociedade de que este era sócio-gerente, Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, sendo as propostas, orçamentos e recibos encontrados e relativos aos Centros analisados elaborados/passados pela sociedade e assinados por Francisco do Carmo Amaro.

De acordo com as propostas apresentadas pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, e subscritas por Francisco do Carmo Amaro, a sociedade seria titular do alvará nº 12507 de obras públicas com as categorias e subcategorias indicadas.

Solicitada informação ao IMOPPI sobre as autorizações detidas por Francisco do Carmo Amaro, e pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, nos termos do Decreto-Lei nº 100/88, de 23 de Março, ou do Decreto-Lei nº 61/99, de 2 de Março, no período entre 1 de Julho de 1997 e 31 de Dezembro de 2003, veio aquele Instituto informar que “(...) *Francisco do Carmo Amaro, (...) é detentor de alvará com o nº 12507 (...)*” e a “(...) *Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, (...) não consta da nossa base de dados*”.

Concluiu-se, assim, que o único alvará existente pertencia a Francisco do Carmo Amaro, e não à sociedade de que era gerente.

O IAPMEI deveria ter exercido um controlo adequado sobre o empreiteiro, designadamente, porque se verificou que a primeira obra foi executada por Francisco do Carmo Amaro e as seguintes pela Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>.

Salienta-se ainda que Francisco do Carmo Amaro cessou a sua actividade em 30/9/00 e a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, também cessou a actividade em 26/12/02.



## Tribunal de Contas

### 6 – CFE LOULÉ E LISBOA II – MEDIÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO DOS PROJECTOS E OBRAS DE ADAPTAÇÃO

Em dois dos CFE objecto da amostra, CFE de Loulé e CFE de Lisboa II, os custos com as obras de execução de instalações foram os seguintes:

**Quadro 9 – Custos verificados**

CFE	Área (m <sup>2</sup> )	Custo obras c. civil + elect.	Custo 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Custo ar condicionado	Custo AC 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Honorários de projecto
Loulé	743,00	201 725 000\$	271,50	29 866 883\$	40,20	18 308 820\$ * 5 085 783\$ **
Lisboa II	851,00	188 200 000\$	221,15	36 700 000\$	43,13	16 599 211\$ * 4 610 892\$ **

\* Excluindo assistência técnica (90% dos honorários de projecto).

\*\* Assistência técnica e fiscalização (calculada como 25% dos honorários de projecto).

Não existindo medições nem orçamento detalhado para as obras de construção civil e instalações eléctricas, foram as mesmas objecto de peritagem por consultores externos, tendo sido elaboradas medições e orçamentos a preços reportados à data da execução (1999) para a construção civil e para cada uma das especialidades, incluindo as instalações de ventilação e climatização. Essa peritagem incidu sobre os próprios trabalhos tal como realizados, com recurso aos projectos para execução das medições; nos casos de não coincidência entre projecto e obra, a medição e estimação de preço reflectem o existente no local; os trabalhos não aparentes foram em todos os casos considerados como existentes.

Os valores pagos pelas obras de adaptação, incluindo ar condicionado, foram de 311,7 contos/m<sup>2</sup>, no caso do CFE de Loulé, e de 264,28 contos/m<sup>2</sup>, no caso do CFE de Lisboa II. Note-se que as áreas abrangidas pelos trabalhos, medidas pela face interior das paredes exteriores, de 743 m<sup>2</sup> para o CFE de Loulé e de 851 m<sup>2</sup> para o CFE de Lisboa II, são bastante inferiores às referidas pela Arquiprojecta nas estimativas de honorários, que eram de 1 077,00 m<sup>2</sup> e 952,25 m<sup>2</sup>, respectivamente.

Os valores obtidos para essas obras e fornecimentos, executados em condições normais, com um prazo razoável para trabalhos desta natureza (entre 120 e 150 dias), por empreiteiros exercendo a sua actividade na área de execução dos trabalhos, são os seguintes:

**Quadro 10 – Custos obtidos em condições normais de exequibilidade dos trabalhos**

CFE	Área (m <sup>2</sup> )	Custo obras c. civil + elect.	Custo 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Custo ar condicionado	Custo AC 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Honorários de projecto
Loulé	743,00	386 521,05€ (77 490 513\$00)	104,29	127 569,36€ (25 575 360\$00)	34,42	42 447,53€ * (8 509 966\$00)
Lisboa II	851,00	445 815,02€ (89 377 887\$00)	105,03	125 289,37€ (25 118 263\$00)	29,52	46 544,68€ * (9 331 371\$00)

\* Honorários totais, incluindo assistência técnica.

O valor dos trabalhos considerados em adicional ao contrato da empreitada de Lisboa II, não contabilizado no valor referido no quadro, e que importou em 7 690 000\$, acrescido de IVA, foi estimado em 24 313,73 €(4 874 465\$) acrescido de IVA.

Consideraram também os consultores que a execução destas obras em prazos mais curtos, de cerca de 60 dias, como é o caso, oneravam os custos entre 10 e 15%, no caso dos trabalhos de construção civil, de 15%, no caso das instalações eléctricas e telefónicas, e de 13%, no caso das instalações de

climatização. Consideraram ainda, relativamente à execução do CFE de Loulé, que a deslocação de empreiteiros da área de Lisboa para o Algarve onerava os trabalhos e fornecimentos em 10%, no caso da construção civil, e em 20 000 € e 15 000 €, respectivamente, no caso das instalações eléctricas e da climatização.

Com estas correcções e considerando o detalhe da medição e estimação de custos, os valores das empreitadas, excluindo o adicional relativo ao CFE de Lisboa II, passariam a ser os constantes dos quadros seguintes:

**Quadro 11 – Custos onerados pelas condicionantes evidenciadas**

<b>Loulé</b>			
<b>Especialidades</b>	<b>Orçamento</b>	<b>Acréscimo Custos</b>	<b>Total</b>
Construção civil, excepto mobiliário especial	271 594,35 €	+15% +10%	339 492,94 €
Instalações eléctricas e de segurança	90 961,30 €	+15% +18 538 €	123 143,50 €
Instalações telefónicas e de informática	7 171,99 €	+15% +1 462 €	9 709,79 €
Instalações de AVAC	127 569,36 €	+13% +15 000 €	159 153,38 €
Mobiliário especial	16 793,00 €		16 793,00 €
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>514 090,00 €</b>		<b>648 292,61 €</b>
	<b>(103 065 791\$)</b>		<b>(129 970 999\$)</b>

<b>Lisboa II</b>			
<b>Especialidades</b>	<b>Orçamento</b>	<b>Acréscimo Custos</b>	<b>Total</b>
Construção civil, excepto mobiliário especial	313 388,22 €	+ 15%	360 396,45 €
Instalações eléctricas e de segurança	103 352,32 €	+ 15%	118 855,17 €
Instalações telefónicas e de informática	10 348,48 €	+ 15%	11 900,75 €
Instalações de AVAC	125 289,37 €	+ 13%	141 576,99 €
Mobiliário especial	18 726,00 €		18 726,00 €
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>571 104,39 €</b>		<b>651 455,36 €</b>
	<b>(114 496 150\$)</b>		<b>(130 605 074\$)</b>

Pode assim, independentemente de outras considerações sobre os procedimentos pré-contractuais adoptados, estimar-se, no caso do CFE de Loulé, o sobrecusto pelo encurtamento do prazo de execução em 2-3 meses e pela deslocação para o Algarve de empreiteiros da área de Lisboa, em 134 202,61 € (26 905 208\$00), acrescidos de IVA, e, no caso do CFE Lisboa II, estimar-se o sobrecusto pelo encurtamento do prazo de execução em 2-3 meses, em 80 350,97 € (16 108 923\$00), acrescidos de IVA.

Os quadros seguintes representam a comparação entre os valores contratados e os preços estimados, considerando os sobrecustos por encurtamento de prazo e deslocação:

**Quadro 12 – Variação dos custos verificados das obras e dos preços estimados**

<b>CFE</b>	<b>Custo obras c. Civil + elec.</b>	<b>Estimação c. civil + elec.</b>	<b>Diferença</b>	<b>Variação</b>
Loulé	201 725 000\$	98 063 611\$	103 661 389\$	+ 105,7%
Lisboa II	188 200 000\$	102 221 435\$	85 978 565\$	+ 84,1%



**Quadro 13 – Variação dos custos do ar condicionado e dos preços estimados**

CFE	Custo ar condicionado	Estimação ar condicionado	Diferença	Variação
Loulé	29 866 883\$	31 907 388\$	- 2 040 505\$	- 6,8%
Lisboa II	36 700 000\$	28 383 638\$	8 316 362\$	+ 29,3%

Verifica-se que, para além dos sobrecustos originados pelo curto prazo de execução exigido e pela deslocação de empreiteiros da área de Lisboa para Loulé, os valores pagos pela execução das empreitadas contratadas com a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Ld.<sup>a</sup>, excederam os valores máximos correntes em 105,7% (mais 103 661 389\$, acrescido de IVA), mais que duplicando o valor do contrato, no caso do CFE de Loulé, e 84,1% (mais 85 978 565\$, acrescido de IVA) no caso do CFE de Lisboa II. No caso do fornecimento e instalação de sistemas de ar condicionado contratados para os mesmos CFE com a Frivenco, os valores foram, respectivamente, inferiores em 6,8% (menos 2 040 505\$, acrescido de IVA) e superiores em 29,3% (mais 8 316 362\$, acrescido de IVA).

Estando sobreavaliadas as estimativas constantes dos projectos e dos sequentes contratos, resultaram sobrecalculados os honorários cobrados pelos projectos.

Com efeito, por um lado, não se justificava incluir as obras na categoria III, mas sim na categoria II, como foi feito pelo mesmo projectista Arquiprojecta no primeiro CFE, Lisboa I (conforme n.º 3 e 4 do art. 10.º das *Instruções para o Cálculo de Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas*), e não se justificava, como também foi feito no CFE de Lisboa I, o acréscimo de 20% preconizados para os “projectos de remodelação e ampliação”. As obras de adaptação efectuadas, em ambos os casos são, na prática, obras novas, uma vez que foi demolido praticamente todo o existente, não consubstanciando situações de remodelação ou de ampliação. Para além disso, no cálculo dos honorários efectuado pela Arquiprojecta não foi respeitado o disposto no artigo 20.º das *Instruções*, ao fraccionar o projecto das “instalações e equipamentos eléctricos”, considerar um projecto de “instalações e equipamentos de águas e esgotos” não realizado, e autonomizar como especialidade os “sistemas de informações, sinalética e letreiros luminosos”, que na realidade são pormenorização de projecto.

Assim, os honorários devidos pelos projectos, calculados nos termos das *Instruções* e tendo como base a estimativa a preços muito elevados como já se referiu, deveriam ser os seguintes:

**Quadro 14 – Honorários do projecto – CFE Loulé**

Valores em escudos, IVA não incluído

Projecto do CFE de Loulé	Estimativa	% Honorários	Honorários
a) Projecto geral (157 511 250\$ + 242 325 000\$ × 20%)	205 976 250	4,813	9 913 637
c) Instalações e equipamentos eléctricos	46 041 750	6,322	2 910 759
d) Instalações e equipamentos mecânicos	29 079 000	6,832	1 986 677
g) Mobiliário	9 693 000	8,137	788 719
<b>TOTAL</b>			<b>15 599 793</b>

(Alineas do n.º 1 do art. 20.º das *Instruções*)

**Quadro 15 – Honorários do projecto – CFE Lisboa II**

Valores em escudos, IVA não incluído

Projecto do CFE de Lisboa II	Estimativa	% Honorários	Honorários
a) Projecto geral (135 398 047\$ + 216 636 875\$ × 20%)	178 725 422	4,944	8 836 185
c) Instalações e equipamentos eléctricos	36 826 269	6,567	2 418 512
d) Instalações e equipamentos mecânicos	36 826 269	6,567	2 418 512
g) Mobiliário	7 582 291	8,447	640 476
<b>TOTAL</b>			<b>14 313 686</b>

(Alíneas do nº 1 do art. 20º das *Instruções*)

Os honorários devidos pelos projectos, calculados nos termos das *Instruções* e tendo como base a estimativa de custos elaborada pelos consultores, são os seguintes (não considerando o desconto de 10% efectuado pela Arquiprojecta):

**Quadro 16 – Honorários do projecto – CFE Loulé (estimativa consultores)**

Valores em escudos, IVA não incluído

Projecto do CFE de Loulé	Estimativa	% Honorários	Honorários
a) Projecto geral (54 449 778\$ + 99 699 096\$ × 20%)	74 389 597	5,811	4 322 779
c) Instalações e equipamentos eléctricos	19 673 958	7,281	1 432 461
d) Instalações e equipamentos mecânicos	25 575 360	6,978	1 784 649
g) Mobiliário	3 366 694	9,540	321 183
<b>TOTAL</b>			<b>7 861 072</b>

(Alíneas do nº 1 do art. 20º das *Instruções*)**Quadro 17 – Honorários do projecto – CFE Lisboa II (estimativa consultores)**

Valores em escudos, IVA não incluído

Projecto do CFE de Lisboa II	Estimativa	% Honorários	Honorários
a) Projecto geral (62 828 697\$ + 110 741 924\$ × 20%)	84 977 082	5,674	4 821 600
c) Instalações e equipamentos eléctricos	22 794 964	7,110	1 620 722
d) Instalações e equipamentos mecânicos	25 118 263	6,999	1 758 027
g) Mobiliário	4 218 141	9,225	389 124
<b>TOTAL</b>			<b>8 589 472</b>

(Alíneas do nº 1 do art. 20º das *Instruções*)

Considerou-se nos cálculos aqui efectuados os projectos como completos, compreendendo as peças escritas e desenhadas especificadas nos artigos 7º e 19º das *Instruções*, o que não se verificou nos projectos analisados, que não incluem muitas das peças escritas que deveriam conter, de que relevam as “*memórias descritivas e justificativas*”, as “*medições, dando a indicação da quantidade e qualidade dos trabalhos*”, o “*orçamento, baseado nas quantidades e qualidades de trabalho das medições*”, e as “*condições técnicas, gerais e especiais, do caderno de encargos*”, conforme esclarecimento da Arquiprojecta.

Repetindo os projectos destes CFE, em boa parte, os projectos dos CFE anteriores, desde o primeiro projectado para a Av.ª Columbano Bordalo Pinheiro, poderia ainda o dono de obra IAPMEI ter negociado junto do projectista uma redução dos honorários resultantes da aplicação das *Instruções*, o que é prática corrente e não seria desproporcionado relativamente ao trabalho que a utilização de estudos anteriores efectivamente permite.



## Tribunal de Contas

Verificou-se, assim, que a utilização dos valores das estimativas do custo dos trabalhos a preços de mercado conduz a honorários de projecto muito inferiores aos valores cobrados. Mesmo a comparação entre os honorários de projecto cobrados e aqueles que resultariam da estrita aplicação das *Instruções* conduz a uma diferença por excesso bastante significativa:

### Quadro 18 – Comparação entre os honorários de projecto cobrados e os devidos

Valores em escudos, IVA não incluído

CFE	Cobrados por Arquiprojecta		Considerando art. 20.º das <i>Instruções</i>			Diferença
	Honorários de projecto	Fiscalização	Honorários inc. ass. técn.	Fiscalização *****	Total	
Loulé	18 308 820\$ * 5 085 783\$ **	3 051 470\$ ***	14 039 814\$ ****	3 051 470\$	17 091 284\$	6 303 319\$
Lisboa II	16 599 211\$ * 4 610 892\$ **	2 766 535\$ ***	12 882 317\$ ****	2 766 535\$	15 648 852\$	5 561 251\$

\* Excluindo assistência técnica (90% do total de honorários)

\*\* Assistência técnica e fiscalização (25% do total de honorários)

\*\*\* Calculado como assistência técnica e fiscalização  $\times$  15% / 25%

\*\*\*\* Considerando assistência técnica e desconto de 10% (90% do total de honorários)

\*\*\*\*\* Considerando para a fiscalização o valor cobrado

Mesmo considerando os elevados preços pagos pelas obras, verifica-se pelo cálculo que, relativamente ao CFE de Loulé, foram cobrados pela Arquiprojecta honorários de projecto, assistência técnica e fiscalização da obra no valor total de 23 394 603\$00, acrescido de IVA, quando deveriam ter sido cobrados, no máximo, 17 091 284\$00, acrescido de IVA (menos 6 303 319\$00, acrescido de IVA). Para o projecto do CFE de Lisboa II foram, da mesma forma, cobrados honorários no valor total de 21 210 103\$00, acrescido de IVA, quando deveriam ter sido cobrados, no máximo, 15 648 852\$00, acrescido de IVA (menos 5 561 251\$00, acrescido de IVA).

Dos honorários cobrados pela Arquiprojecta, os valores de 446 735\$00 e 408 411\$00, acrescidos de IVA, são relativos aos projectos de “*Instalações e Equipamentos de Águas e Esgotos*” dos CFE de Loulé e Lisboa II, respectivamente, que não foram executados. Questionados sobre a elaboração desses projectos, a Arquiprojecta veio confirmar que “*não foram efectuados desenhos preparatórios devido ao posicionamento das instalações sanitárias que foram mantidas no mesmo local (...)*”.

Em conformidade com o clausulado dos protocolos de instalação dos CFE de Loulé e Lisboa II, as obras de adaptação seriam executadas de acordo com as orientações e especificações da entidade hospedeira (IAPMEI), sendo de primordial importância a aprovação dos correspondentes projectos pelo IAPMEI; não obstante os projectos de “*Instalações e Equipamentos de Águas e Esgotos*” em causa não terem sido elaborados, entregues e aprovados, foram transferidos para as entidades de acolhimento os valores correspondentes à totalidade dos honorários atrás referidos – ordens de pagamento n.ºs 9352 (16/6/99), 9575 (18/6/99), 20576 (25/11/99), 9434 (20/8/00) e 14658 (data ilegível).

Os pagamentos destes montantes podem ser considerados indevidos e susceptíveis de causar dano para o Estado, por não terem contraprestação efectiva, sendo passíveis de consubstanciar infracções financeiras reintegratórias, cumuláveis com a responsabilidade financeira sancionatória, em conformidade com os artigos 59º, nº 2, e 65º, n.ºs 1, al. b) e 5 da LOPTC.

## **7 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos art<sup>os</sup> 1º, 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo II, são devidos emolumentos no montante de 15 516,50 € a suportar pelo IAPMEI.

São ainda devidos pelo IAPMEI, nos termos do art. 56º, nº 4, da Lei 98/97, de 26 de Agosto, encargos no montante de 10 412,50 € relativos ao pagamento dos serviços do consultor externo que apoiou a presente auditoria.

## **8 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

**8.1.** O presente relatório deverá ser remetido:

À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Economia e Finanças, de Execução Orçamental e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças, da Economia e da Justiça;

Ao IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento;

Ao IMOPPI – Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário;

À AIP – Associação Industrial Portuguesa;

Ao CEISET – Centro de Empresas e Inovação de Setúbal;

Ao NERA – Associação Empresarial da Região do Algarve.

**8.2.** Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal, com excepção do Anexo I.

**8.3.** Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2002, no capítulo relativo aos Investimentos do Plano.

**8.4.** Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos art.ºs 29º, nº 4, e 54º, nº 4, este último aplicável por força do art. 55º, nº 2, e para os efeitos do art. 57º, nº 1, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

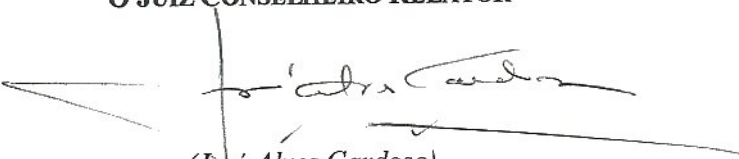


## Tribunal de Contas

---

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 17 de Junho de 2004

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**

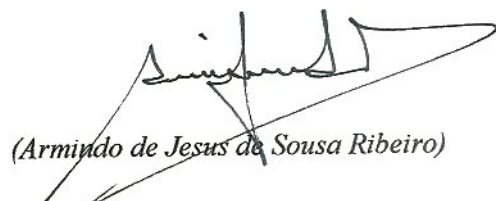


(José Alves Cardoso)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)







## ANEXO II

### Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Procº nº 29/03-Audit  
Relatório nº 23/04-2ª Secção

**Entidade fiscalizada:** Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)

**Entidade devedora:** Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,98	12		1 439,76
Acções na área da residência oficial .....	88,29	861		76 017,69
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				77 457,45
<b>Emolumentos:</b>				
Limite mínimo (VR) b) .....				1 439,76
Limite máximo (VR) c) .....				15 516,50
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				15 516,50

a) Cf. Resolução nº 4/98-2ªS e Resolução nº 3/2001-2ª S.

b) Art. 10º, nº 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, nº 2 – do RJETC.

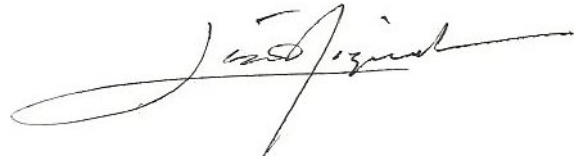
**Consultor externo**  
(Lei n° 98/97 – art. 56°)

Prestação de serviços	10 412,50 €
<b>Total com consultor externo</b>	<b>10 412,50 €</b>

**Total Emolumentos**

Emolumento a pagar	15 516,50 €
Prestação de serviços	10 412,50 €
<b>TOTAL</b>	<b>25 929,00 €</b>

**O Coordenador da Equipa de Auditoria,**





**ANEXO III**

**Resposta da entidade auditada**



Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 - 045 LISBOA

Lisboa, 28 de Maio de 2004

**Assunto: Auditoria de Gestão Financeira ao Programa / Projecto PIDDAC  
"Centros de Formalidades Empresariais"**

Em resposta à vossa notificação com a ref.<sup>a</sup> Proc. N.º 24/03 - Audit, de 13 de Maio, sobre o assunto em epígrafe, vem o IAPMEI apresentar as suas alegações, em anexo, referentes ao salientado no relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



PEDRO LIBANO MONTEIRO

MTC 31.05.04 14712

## ALEGAÇÕES

Processo n.º 24/03- Auditoria  
DA III.1

O IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, instituto público, devidamente identificado no presente processo, notificado nos termos e para os efeitos dos artigos 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, art. 24º, n.º 4 da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, vem apresentar as suas alegações, o que faz nos termos e condições seguintes:

I – O contexto da criação dos Centros de Formalidades de Empresas

1º

O IAPMEI é um instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio que, nos termos da sua lei orgânica – Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro – se rege subsidiariamente pelo ordenamento jurídico das empresas públicas e pelas normas do direito privado nas suas relações com terceiras entidades.

2º

Exerce a sua actividade sob tutela do Ministro da Economia. Nestes termos, o IAPMEI actua como instrumento da política do governo tendo sido designado como entidade hospedeira não só para os dois primeiros CFE`s – Centros de Formalidades das Empresas de Lisboa e Porto (Decreto-Lei



55/97, de 8 de Março), mas também para os restantes oito CFE`s do Continente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março.

### 3º

De salientar que os últimos CFE`s foram criados já em 2003, cumprindo o Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia (PPCE), aprovado pela RCM n.º 103/2002, de 26 de Julho.

### 4º

O Projecto dos CFE visou a instalação física num único local das delegações ou extensões dos organismos da Administração Pública que mais directamente intervêm nos actos relativos à constituição de empresas, alteração de pactos sociais, extinção e actos afins. Estão, deste modo, presentes em cada CFE uma delegação do RNPC – Registo Nacional de Pessoas Colectivas, um Cartório Notarial, uma extensão da Direcção Geral dos Impostos, uma extensão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e um Gabinete de Apoio ao Registo Comercial.

### 5º

O principal objectivo dos CFE é a redução acentuada dos prazos de constituição de sociedades. De facto, a constituição de uma sociedade comercial antes do arranque dos CFE levava de quatro a seis meses, enquanto hoje, nos CFE, tal é possível num prazo médio de 15 dias.

### 6º

A adesão dos cidadãos foi imediata, desde o arranque do projecto, podendo recordar-se agora as filas matinais de empresários à porta dos CFE de Lisboa e Porto durante os primeiros tempos do respectivo funcionamento e por falta de alternativas nos serviços públicos tradicionais e da inexistência, então ainda, de outros CFE.

### 7º

Hoje, constituem-se nos CFE cerca de 50% das novas sociedades criadas em todo o território nacional.



8º

Entende-se, assim, que dados os bons resultados obtidos em prazos e em comodidade para os cidadãos (todos os serviços reunidos num espaço único), o Ministério da Economia e os outros Ministérios intervenientes tivessem acarinhado e priorizado o projecto, tentando que, da forma mais célere possível, fossem criados mais CFE`s no intuito de servir cada vez maior número de empresários, sobretudo nas zonas de maior procura.

9º

Como referência do exposto atente-se, por exemplo, no conteúdo do despacho do Senhor Ministro da Economia sobre o “Plano de Abertura CFE – Braga, Lisboa e Algarve” submetido ao Ministério da Economia em 12 de Fevereiro de 1999:

*“(...) Os prazos são críticos. É essencial que Braga, Lisboa e Algarve estejam em funcionamento até ao Verão (...)”*

No próprio PPCE, prevê-se na medida 24 a abertura de 4 CFE`s em 120 dias.

10º

De facto em Julho de 1999 vieram a ser abertos os CFE de Braga e de Loulé. A pressão dos prazos exigida, também, pelo interesse público levou a que fossem procuradas as melhores soluções para a concretização das orientações recebidas.

11º

Em todo o projecto de criação de CFE`s, o IAPMEI deu cumprimento às orientações do Governo.

12º

As despesas foram aprovadas em sede do PIDDAC;

13º

O Balanço e Contas do IAPMEI foram, igualmente, aprovados pelo Governo.

14º

E, os CFE`s foram abertos respeitando os prazos definidos pela tutela, encontram-se em funcionamento, cumprindo os objectivos que presidiram à sua criação.



## II – Alegações em sede das conclusões

### II.I – Quadro de contextualização do Projecto

#### 15º

No que concerne à matéria constante do ponto 1.1.4, é um facto que o IAPMEI tem vindo a inscrever, e a executar, no âmbito do PIDDAC – Cap. 50, despesas inerentes à estrutura da Rede Nacional dos CFE.

#### 16º

Contudo, é também um facto que tais inscrições em sede orçamental, bem como a requisição das dotações anuais aprovadas e a execução orçamental, sempre foram devidamente acompanhadas e autorizadas pelas diversas entidades com competência para o efeito.

#### 17º

No quadro da contratualização do programa, a que alude o ponto 1.1.5., existem dois momentos legais que cumpre esclarecer:

#### 18º

Num primeiro momento, com a publicação do Dec-Lei n.º 55/97, de 8 de Março, que marca a criação a título experimental, dos dois primeiros CFE`s, em instalações do IAPMEI, em que o mesmo cumpre a função de entidade hospedeira e a função que à posteriori será assumida pela entidade de acolhimento;

#### 19º

Tendo desde logo mencionado o carácter transitório do “modus operandi” suportando o seu enquadramento em duas fundamentações – a abrangência nacional do IAPMEI e experimentalidade desta constituição.

#### 20º

Num segundo momento, constatado o sucesso dos dois primeiros CFE`s, e ao abrigo do Dec-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, a solução legal encontrada, separa formalmente as entidades hospedeiras e de acolhimento, donde caberão às segundas, desta feita, e em conformidade com o n.º 3 do art.º 2 do citado diploma, assegurar as instalações adequadas ao funcionamento dos CFE`s.

21º

Assim, após a formalização do período experimental indicado na lei, o IAPMEI assume a posição de entidade hospedeira, suportando os encargos atribuídos a esta figura legal, previstos no n.º 2 do art. 2º do D.L. n.º 78-A/98, de 31 de Março.

22º

Daqui resulta que o IAPMEI assumiu por protocolo e reconheceu as entidades de acolhimento seleccionadas pelo Ministério da Economia, como entidades possuidoras de missão no exercício das suas competências entre as quais a obrigatoriedade de entrega de “instalações adequadas” ao funcionamento dos CFE.

23º

Não se subtraindo do cumprimento de legislação que lhe fosse aplicável, não reunia àquela data o cúmulo de entidade hospedeira/acolhimento, pelo que passou a suportar, conforme o estabelecido protocolarmente, os encargos ali indicados.

24º

Nesta óptica a entidade hospedeira validava em função do exercício anterior que lhe fora cometido, e no estrito âmbito do seu sucesso, a figura final projectada pela entidade de acolhimento, não interferindo no processo de escolha, adjudicação e desenvolvimento de todo o projecto ou obra.

25º

Efectivamente, o sucesso anterior, veio a provocar uma colagem entre as entidades de acolhimento e o trabalho desenvolvido pela entidade hospedeira, enquanto possuidora dessa missão Dec.-Lei n.º 55/95, de 8 Março.

26º

Daí resulta um recurso ao projectista inicial bem como ao empreiteiro pelas entidades de acolhimento que, deste modo, garantiam a continuidade da imagem dos CFE`s, bem como os cumprimentos dos prazos curtos para execução das obras.



27º

Prazos curtos esses que, aliás, consubstanciavam uma orientação expressa e directamente emanada do próprio Ministro da Economia.

28º

Daqueles diplomas, o Dec-Lei n.º 55/97, de 8 Março e o Dec-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, advêm o entendimento de que o dono da obra sobre o qual recaía a obrigatoriedade de preparação funcional das instalações, era a entidade de colhimento, independentemente da validação do modelo formal e dos requisitos exigidos pelo IAPMEI enquanto entidade hospedeira (Imagem e Lay-out).

29º

Assim, em nenhum momento posterior à entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 78-A/98, de 31 Março, o IAPMEI se assumiu directa ou indirectamente como dono da obra, ou determinados maiores ou menores especificações, que não constassem no modelo validado para o funcionamento dos Centros de Formalidades, sem ainda fornecer qualquer elemento técnico ou organizativo que não dependesse directamente da estrutura organizativa do CFE em causa, ex: instalação do Gabinete de Licenciamentos na estrutura do CFE de Setúbal, que altera a missão desenvolvida em Lisboa I e Porto.

30º

Enquanto cumpriu ao IAPMEI disponibilizar as instalações, nos dois primeiros CFE, os processos concursais foram cumpridos em conformidade com a lei em vigor.

31º

Atente-se ainda que, não querendo elaborar juízos de valor, a referência expressa no último parágrafo da pág. 13, no seu contexto, reporta-se às funcionalidades e objectivos da constituição dos centros como serviço público numa lógica do utente, ao qual seria reduzido o custo final de constituição das empresas, nada sendo dito na lei quanto aos custos de investimento de um projecto de grande dimensão e impacto como eram os CFE`s.

32°

Reconhece-se contudo que os custos finais de instalação dos centros foram onerados podendo ter sido inferiores, se os timings de execução e/ou a existência de planeamento de abertura dos centros fossem dilatados no tempo.

33°

No que respeita à matéria tratada no parágrafo 8° do ponto 1.1.5, deve-se concluir que a entidade hospedeira obtinha através do encargo assumido, instalações onde de imediato funcionaria o centro de formalidades no seu lay-out global.

34°

Por essa razão, a “aquisição chave-na-mão” pressuponha a aquisição de instalação onde o centro viesse a funcionar de imediato sem necessidade de outras intervenções por parte da entidade hospedeira e foi nessas condições que foram adquiridas as fracções em Setúbal.

35°

E, que desde o momento da constituição de entidade de acolhimento, e por todas as razões já aduzidas, o entendimento do IAPMEI foi o de que os deveres que lhe tinham sido incumbidos foram assumidos pelas novas entidades de acolhimento, escolhidas pelo Ministério da Economia, cabendo-lhe a si apenas os deveres que resultam da sua qualidade de entidade hospedeira.

## II.II – Procedimentos de controlo

36°

À data das matérias referidas no relato de auditoria no ponto 1.1.6, as autorizações das despesas pelo conselho de administração contemplavam a validação quer do encargo, quer da sua cabimentação ou ainda o referido pagamento, sem obrigatoriedade de novamente a despesa e/ou pagamento ser autorizado pelo mesmo órgão, até ao limite do montante autorizados previamente.



37º

Mais se esclarece que actualmente os três momentos processuais – cabimento, autorização da despesa e autorização do pagamento – se encontram autonomizados e sujeitos a autorização específica ou do conselho de administração ou em quem tal competência tenha sido delegada, exigindo-se a identificação nominal e funcional dos intervenientes nas diferentes fases processuais.

38º

Conforme já se referiu anteriormente, o facto do IAPMEI à data não assumir enquanto entidade hospedeira, o papel que cumpria à entidade de acolhimento, relevava a posição deste instituto para uma situação suportada por um protocolo com as associações que se figuravam em cada momento como entidades de acolhimento.

39º

E para tanto, desta relação era desenvolvido todo o projecto CFE, sendo que o IAPMEI não tinha qualquer relação com terceiros, que não lhe fosse exposta ou dado a conhecer pela associação.

40º

Em cada momento, a associação apresentava a documentação que suportaria a transferência de verbas, consubstanciando uma intenção de início de obra, um desenvolvimento de obra ou finalização da obra pelo que o IAPMEI não exerceu o controlo como dono da obra, mas parceiro protocolado.

41º

Assim, conforme informação dada em tempo ao Tribunal de Contas, o IAPMEI àquela data não tinha acesso aos documentos financeiros/fiscais resultantes das relações contratuais assumidas entre a entidade de acolhimento e os fornecedores por esta contratados.

42º

No ponto 1.2.4 consta a recomendação que o IAPMEI não deve utilizar o PIDDAC – Cap. 50 para suportar as despesas de funcionamento resultantes do normal desenvolvimento da actividade dos CFE.

43º

Para além do atrás exposto, aquando da referência ao ponto 1.1.4, importa salientar que a Rede Nacional dos CFE, cuja coordenação é efectuada na esfera do IAPMEI, e cujo financiamento é também assegurado, através do IAPMEI, por recurso ao PIDDAC, tem uma actividade e objectivos específicos, e paralela à actividade do próprio Instituto.

44º

Ainda sobre esta matéria, importa também referir que, já em 2004, foi autorizada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, a realização de despesas correntes associadas ao Projecto CFE, com recurso à dotação PIDDAC aprovada para 2004, específica para este Projecto (autorização em anexo).

45º

Quanto às recomendações ainda constantes do ponto 1.2.5, importa também referir que, embora tendo sempre cumprido as disposições contabilísticas que lhe são impostas, enquanto serviços autónomo, o IAPMEI iniciou já em 2003, a alteração dos procedimentos associados à autonomização dos processos de cabimentação orçamental e autorização de despesa, do processo de processamento e pagamento, encontrando-se estes procedimentos perfeitamente autonomizados em 2004.

## II.III – Envolvente do projecto

46º

Em termos de execução financeira global, constante do ponto 3.4, são referidas as dotações anuais aprovadas até 2002, que totalizam €25.054.718, sendo feita também referência às verbas transferidas para despesas correntes (cerca de 64% até 2001 e 98,7% em 2002), correspondendo a uma repartição de 70% para despesas correntes e 30% para despesas de capital, quando considerada a dotação aprovada para o período 1998-2002.



47º

Nesta questão, importa contudo ter presente as alterações orçamentais efectuadas durante os exercícios em questão, que permitiram a reafecção entre rubricas de classificação económica, designadamente a transferência de dotações de despesas correntes para despesas de capital, por forma a acolher as necessidades de investimento. No caso concreto do ano de 2000, referido no ponto 3.5, importa salientar que a dotação de 1.170.000 contos, aprovada com uma alocação de apenas 100.000 contos a despesa de capital (e o remanescente a despesa corrente), veio a traduzir-se, em sede de execução anual, em despesas de capital superiores a 800.000 contos, decorrentes dos investimentos efectuados.

#### II.IV – 4. Quadro de contextualização do projecto

48º

O IAPMEI é um instituto de direito público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio (artº1º), rege-se “...pelo disposto no presente diploma, pelos seus regulamentos internos ...” (nº1 do artº2º do Decreto-Lei nº387/88) e subsidiariamente pelo ordenamento das empresas públicas”; e na sua relação com terceiros aplicam-se as normas de direito privado (nº2 do artº2º do mesmo diploma).

49º

O IAPMEI é assim um instituto público, mas sujeito a um regime híbrido - de direito público e de direito privado - porquanto em tudo aquilo que não esteja “..disposto no presente diploma..” ser-lhe-à aplicado o ordenamento das empresas públicas e na relação com terceiros as correspondentes normas de direito privado.

50º

O IAPMEI enquanto pessoa colectiva de direito público está sujeito aos princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo.



51º

Assim, quando o IAPMEI contrata, designadamente quando o faz para contratar “obras públicas”, recorre ao ordenamento das empresas públicas e às correspondentes normas de direito privado, na medida em que o Decreto-Lei nº387/88 de 20 de Outubro, a isso o obriga.

52º

Daí, isto é, por recorrer ao ordenamento das empresas públicas para a contratação de “obras públicas”, quando a lei (Lei nº94/97 de 23 de Agosto) passou a sujeitar aquelas ao já previsto para a generalidade das pessoas de direito público, onde se incluíam os institutos públicos “toou court”, o IAPMEI passou desde então a seguir também os correspondentes procedimentos pré-contratuais.

53º

Aliás, por ter seguido a Lei, o Relatório do Tribunal de Contas (pág.36) refere “Esta lei orgânica foi aprovada na época em que se encontravam em vigor os Decretos-Lei nº211/79 de 12 de Julho e 235/86 de 18 de Agosto, cujos âmbito de aplicação integravam os institutos públicos, sendo estes regimes afastados pela referida lei orgânica.

54º

Esta isenção de procedimentos pré-contratuais foi apreciada pelo Tribunal de Contas no âmbito do relatório de auditoria efectuada à conta de 1995, datado de Janeiro de 1997, onde se concluiu que o IAPMEI, apesar de não se encontrar sujeito aos formalismo impostos pelo Decreto-Lei n.º211/79, por força do seu enquadramento jurídico, deveria observar os princípios da imparcialidade e da concorrência de bens e serviços..”.

55º

Ora, à data em que se efectuou a referida auditoria, já estava em vigor o Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro, que revogou o Decreto-Lei nº235/86 de 18 de Agosto, e foi neste quadro legal que o Tribunal de Contas reconheceu que o IAPMEI não estava sujeito aos procedimentos pré-contratuais exigido à generalidade dos institutos públicos para contratar.



56º

Com efeito, só em 1997, com a entrada em vigor da Lei nº94/97 de 23 de Agosto “...a posterior evolução do sistema jurídico da contratação pública veio a apontar para a obrigatoriedade da observância das estritas regras pré-contratuais tal com vêm tipificadas nos diplomas respeitantes às obras públicas...” (pág.36), o IAPMEI se viu envolvido num outro quadro legal quanto aos procedimentos pré-contratuais, neste caso para contratar “obras públicas” – aquela Lei alterou o Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro.

57º

A Lei nº94/97 de 23 de Agosto, não veio, ao contrário do que se diz, dissipar dúvidas – o próprio Tribunal de Contas não as tinha em 1995 - veio sim tornar mais abrangente o âmbito das entidades sujeitas ao procedimentos pré-contratuais no que respeita à contratação de “obras públicas”, englobando designadamente as empresas públicas e concomitantemente o IAPMEI por força do seu regime “especial”.

58º

A Directiva nº97/52/CE de 13 de Dezembro, posterior à Lei nº94/97, de 23 de Agosto, que veio alterar as Directivas 92/50/CE, 93/36/CE e 93/73/CE, não releva para o caso – nada trouxe de novo para o que importa (a alteração provocada pelo seu artigo 3º na Directiva nº93/37/CE, que substitui o anexo IV, assim o demonstra); o enquadramento legal das entidades públicas contratantes de “obras públicas” encontrava-se definido.

59º

Aliás, tenha-se bem presente que as directivas comunitárias não usufruem do privilégio da aplicação directa das suas normas na ordem jurídica interna, carecendo da necessária transposição.

60º

Não estava assim o IAPMEI, até à data da entrada em vigor da Lei nº94/97 de 23 de Agosto, sujeito aos constrangimentos pré-contratuais previsto no Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro - ficou sujeito aos mesmos a partir de 28 de Agosto de 1997.

61º

Apesar do IAPMEI ser um instituto público sujeito aos “Princípios Gerais do Código do Procedimento Administrativo”, por força do seu regime, só a partir da entrada em vigor da Lei nº94/97, de 23 de Agosto, ficou obrigado, tal como as empresas públicas, a seguir o exigido pela Lei no Decreto-Lei nº405/93 de 10 Dezembro e posteriormente no Decreto-Lei nº59/99 de 2 de Março.

62º

Até 28 de Agosto de 1997 o IAPMEI enquanto pessoa colectiva de direito público, ao contratar “obras públicas”, estava só obrigado a observar “...os princípios gerais contidos no Código do Procedimento Administrativo (a opção por contratar com alguém deve ser devidamente fundamentada de forma a não ferir o princípio da igualdade e da imparcialidade) como diz o “Parecer nºDRJC-53/97-VC” de 8 de Julho de 1997, referido no Relatório a folhas 47.

63º

No que respeita à matéria tratada no número 4 do ponto 4.3 – protocolos e conforme consta do clausulado dos mesmos documentos, estes continham os encargos a assumir pela entidade de acolhimento, que assumiam a qualidade de donos da obra e de adquirentes dos serviços prestados.

64º

Neste âmbito o IAPMEI concordava, pela funcionalidade exigida de cada Centro, com o modelo apresentado pela Associação, sem especificações técnicas nem contratualização assumida por aquela entidade.

65º

Basicamente os elementos na posse do Instituto dotavam-no de informação quanto ao lay-out a desenvolver em projecto e custo estimado para apresentação superior ao Ministro da Economia, incluindo os modelos de protocolo a figurar entre a entidade hospedeira e a de acolhimento.

66º

Por esta razão, as peças a que Tribunal de contas se refere, não foram àquela data exigidas pela entidade hospedeira, nem a mesma teve acesso os momentos posteriores da contratação e execução e fecho das respectivas obras.

67º

O protocolo suportava uma relação entre as entidades e não expressava os compromissos financeiros decorrentes das reinstalações ou da instalação dos CFE's, sendo remetido para momento posterior, em alguns casos, a precisão de custos com a instalação ou reinstalação, que se propunha ao Sr. Ministro da Economia.

68º

Cada centro de formalidades foi sujeito às suas vicissitudes não sendo um modelo standard, estanque e previsível, dado o contexto temporal à data de cada constituição/abertura de CFE.

69º

No que diz respeito ao ponto 4.4, o Dec-Lei n.º 55/97, no seu artº 1º nº2 – já previa a possibilidade “(...) *de criação de outros Centros (...) nas instalações de associações empresariais, câmaras de comércio e industria e ordens profissionais (...) mediante processo de candidatura a apresentar junto do Ministro da Economia (...)*”

70º

Assim, o memorando citado datado de 26/04/99, citando a Lei nº 94/97 de 23 de Agosto, é bastante posterior ao Dec-Lei n.º 55/97, onde se previa a figura de entidade de acolhimento separada da entidade hospedeira.

71º

O memorando citado, relata um conjunto sucessivo de situações, não se podendo retirar, no nosso entender a ilação de que o IAPMEI em Março de 1997 tivesse intenção de se subtrair às regras que não estavam àquela data em vigor.

72º

Leia-se, ainda, no memorando a relação directa entre o Dec-Lei n.º 55/97 e o Dec-Lei n.º 78-A/98, sem que para o caso venha a ser chamada a Lei n.º 94/97 de 23 Agosto, que como se sabe é uma transcrição comunitária.

73º

Ainda em conformidade com o exposto, de facto foi sempre do entendimento do IAPMEI que a disponibilização das instalações adequadas ao funcionamento dos CFE era da inteira competência das entidades de acolhimento, conforme o expressamente determinado no n.º3 do art.º 2 do Dec-Lei n.º 78-A/98, não tendo o Instituto escolhido o projectista ou empreiteiro, mas apenas validado o lay-out da solução final para cada CFE.

74º

As participações financeiras, a que se refere o ponto 4.5.2. alínea b), no âmbito da criação dos centros de formalidades, cumpriram regras contratuais do seguinte modo: no primeiro passo solicitava-se a autorização ministerial para os custos de instalação e reinstalação;

75º

Seguidamente, nalgumas situações, os custos quer da instalação quer da reinstalação, não figuravam nos protocolos, dado à data não estarem apurados com rigor, havendo apenas montantes indicativos sendo que nestes casos os serviços elaboraram propostas aprovadas devidamente em CA para as participações quer para os custos de instalação quer de reinstalação.

76º

Estas despesas foram imputadas ao PIDDAC (1,7 milhões de contos) na rubrica 08.01.02 – Transferências para Empresas Privadas – e na rubrica 05.01.02 – Subsídios a Empresas Privadas (147 mil contos) – devidamente inscritos e autorizados.

77º

No momento das candidaturas das associações ao reconhecimento como



entidade de acolhimento já se previam as contrapartidas para a instalação dos centros, sendo que do seu espírito global resultava em maior ou menor grau, a necessidade de apoio financiamento à associação em causa.

78º

Se nada resulta em contrário a este enquadramento, é pacífico o entendimento da entidade de acolhimento e da entidade hospedeira, que destas candidaturas não resultavam rendas a suportar pelos centros de formalidades.

79º

Sobre o CFE de Setúbal, matéria abordada no ponto 4.7 diga-se que o IAPMEI efectivamente celebrou em 9 de Junho de 1998 com o CEISET sete contratos promessa de compra e venda para sete fracções autónomas.

80º

E, que não obstante os contratos terem como partes os mesmos intervenientes e cláusulas comuns, o certo é que em qualquer deles existem dois elementos fundamentais que são diferentes e autónomos: o objecto e o preço.

81º

Quanto ao objecto constata-se que cada contrato se reporta a coisa diferente e que o IAPMEI não autonomizou as fracções, sendo que elas já existiam como tal no momento em que foram celebrados os contratos promessa.

82º

Aliás, o CEISET, um ano antes, em 19 de Maio de 1997, já tinha adquirido as referidas fracções autónomas. Antes até da publicação do Decreto-lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, que prevê a criação dos CFE`s para além dos de Lisboa e Porto.

83°

E como o preço é atribuído em função do valor de cada fracção, e aquele não poderia ser outro senão o correspondente a cada uma das fracções, não houve também, por isso, fraccionamento no preço.

84°

O facto de o IAPMEI ter celebrado uma única escritura pública não implica necessariamente que este não tenha adquirido vários imóveis distintos.

85°

Nada o impedia de ter celebrado tantas escrituras públicas quantas as fracções que adquiriu mas isso iria aumentar os custos com as escrituras.

86°

Quanto aos procedimentos, pelo facto do preço de cada fracção ser inferior a 80.000 contos não estavam as aquisições sujeitas ao previsto no Decreto-Lei n.º 74/80 e na RCM n.º 20/80.

87°

Quanto à aplicabilidade do nº2 do artigo 3º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, (OE 98) ao IAPMEI, tenha-se presente que a referida disposição estabelece a necessidade de submeter a aquisição de imóveis pelos serviços e organismos dotados de autonomia financeira a autorização do Ministro das Finanças e da tutela.

88°

A Lei do OE refere-se a uma determinada categoria de serviços: os dotados de autonomia financeira.

89°

Ora o IAPMEI é um instituto público dotado de personalidade jurídica com autonomia administrativa e financeira e património próprio.



90º

E, conforme o estabelecido no artigo 1º dos seus estatutos, o IAPMEI rege-se subsidiariamente pelo regime jurídico das empresas públicas.

91º

Ou seja, o IAPMEI faz parte da administração estadual indirecta.

92º

A este propósito diz Freitas do Amaral em "Curso de Direito Administrativo" I vol. Pg. 331 e ss: " Ora, a maior parte dos fins ou atribuições do Estado são prosseguidos de forma directa e imediata. De forma directa: quer dizer, pela pessoa colectiva a que chamamos Estado. E de forma indirecta: quer dizer, sob a direcção do Governo, na sua dependência hierárquica, e portanto sem autonomia..... Pode haver e há dentro do Estado, serviços que desempenham as suas funções com autonomia. São serviços do Estado, mas não dependem directamente das ordens do Governo estão autonomizados, têm os seus órgãos próprios de gestão..... Há um outro grupo de serviços ou estabelecimentos que, para além de um grau ainda maior de autonomia, recebem personalidade jurídica: passam a ser sujeitos de direito distintos da pessoa Estado: são organizações com personalidade jurídica própria."

93º

Assim, o IAPMEI pela sua natureza configura uma categoria que não se revê nas entidade referidas no n.º2 do artigo 3º da Lei do OE 98. Aquela disposição não prevê a sua aplicação aos institutos públicos com a natureza jurídica do IAPMEI.

94º

Aliás, por assim ser, houve lugar a uma alteração deste preceito em redacção de posterior Lei: artigo 4º n.º 2 da Lei do OE para 2000. Aí o legislador viu a necessidade de englobar outras pessoas jurídicas, onde se inclui o IAPMEI- serviços e organismos dotados de autonomia financeira e com personalidade jurídica.



95°

Ainda quanto aos procedimentos, no que respeita aos parecer do conselho fiscal o mesmo foi emitido antes da data da aquisição das fracções e não depois.

96°

Com efeito, nos termos do artigo 874° do Código Civil o contrato de compra e venda é o contrato pelo qual se transmite a propriedade de uma coisa mediante um preço. E diz o artigo 875° que o contrato de compra e venda de bens imóveis só é válido se for celebrado por escritura pública.

97°

Ora, a transmissão da propriedade das fracções do CEISET e consequente aquisição das fracções pelo IAPMEI só se verificou com a celebração das compras e vendas ou seja com a escritura pública realizada em Julho de 2002.

98°

No que concerne ao ponto 4.7.5, a aquisição das fracções de Setúbal é feita pelo IAPMEI para instalação do CFE, sendo garantido pelas promessas de compra e venda que as mesmas se destinavam àquele fim, e portanto deveriam para o efeito, no momento da sua ocupação, reunir as condições necessárias de funcionamento daquele centro.

99°

O IAPMEI mais uma vez validou o lay-out que seria a pedra basilar para os trabalhos da estrita competência do CEISET.

100°

Como pressuposto para o início da contratação assumia-se que o IVA não constituía encargo para as entidades dada a sua possível dedução/reembolso.



101º

Contudo, o CEISET tinha um regime de IVA que não lhe permitia a sua dedução, significando que o seu valor veio a constituir um custo para a entidade, directamente associado à adaptação das fracções para instalação do CFE.

102º

Nessas circunstâncias, foi aprovado pelo C.A. do IAPMEI a comparticipação desse valor.

103º

O IAPMEI celebrou um protocolo com o NERA tendo em vista uma comparticipação financeira directa para suportar os custos da sua reinstalação na sequência do processo de criação e instalação do CFE de LOULÉ.

104º

Esta comparticipação financeira foi aprovada pelo Ministro da Economia em despacho de 27 de Setembro de 1999.

105º

A pedido do NERA, o IAPMEI procedeu ao pagamento do valor em causa ficando a fiscalização da sua aplicação para momento posterior.

106º

O IAPMEI, adiantou a referida comparticipação financeira porque a sua transferência, de acordo com o preceituado no protocolo não dependia da verificação de condicionantes - apresentação por parte do NERA de documento de despesa comprovativo do início /conclusão do investimento.

107º

Contudo, o IAPMEI não renunciou aos seus deveres de acompanhamento e controlo da utilização dos dinheiros públicos, devendo proceder à verificação da aplicação das verbas pagas ao NERA.

108º

Em face do exposto, considera-se a execução do protocolo legitima, a transferencia da comparticipação legal, devendo o IAPMEI proceder à fiscalização da aplicação da verba em causa e, caso a referida utilização não tenha sido correcta, solicitar a sua devolução.

109º

No que concerne às matérias constantes dos pontos 4.8.4 e 4.8.5 o “memo” em referência reporta para uma estimativa de custo de 280.000 000\$00, contudo a proposta final que veio a ser adjudicada pelo NERA quer para a instalação quer para a reinstalação atingiu valores mais elevados, que colocados à consideração do C.A. vieram posteriormente a ser autorizados;

110º

Incluindo a questão do IVA, que não seria um custo para a entidade, mas que face ao seu regime de não declaração, vinha a ser incluído nas verbas de comparticipação do IAPMEI.

111º

Quanto ao preenchimento das ordens de pagamento a informação disponibilizada constituiria o suporte para a decisão, pelo que os campos preenchidos não reportavam à sua nomenclatura, mas aos dados que se anexavam para a devida autorização.

112º

A deliberação de C.A citada, bem como a data errada foram oportunamente esclarecidas ao Tribunal de Contas (vidé Requisição nº 1/2004).

113º

O IAPMEI, conforme atrás referido, transferia as verbas do projecto através da sua relação protocolada com a associação, sendo que os documentos apresentados, quer reportassem a facturação de fornecedores, quer fossem directamente emitidos pela associação, consubstanciavam os pedidos formais da entidade de acolhimento e a devida emissão da ordem de pagamento.

114º

Assim, qualquer pedido formal da entidade de acolhimento dava lugar à elaboração da ordem de pagamento, que no momento da transferência da verba teria a devida quitação através de recibo da mesma entidade, vidé relativamente ao pagamento referido pelo tribunal neste ponto cujo recibo já foi anexado à ordem de pagamento com o n.º 1123, de 31 de Maio de 1999 e a respectiva nota de lançamento n.º 1496 no valor global de 141.207.500\$, IVA incluído à taxa de 17%.

115º

Quanto aos custos de reinstalação a proposta n.º 26/99 DPAD, de 30 de Junho, refere que a feira em causa não fazendo parte da reinstalação do NERA, e assumida aquela data pelo mesmo, não podendo o evento ser anulado, propõe a referida proposta que a despesa venha a ser aprovada no âmbito dos custos de reinstalação, na componente da verba protocolada na clausula 8ª, dado que o espaço reservado para aquele evento estava ocupado com a obra do CFE.

116º

Desse modo, não acresceriam custos não previstos de reinstalação, mas suportar-se-iam nos montantes previamente aprovados e a estes deduzidos.

117º

Quanto à comparticipação para aluguer do armazém resultou do entendimento que este tipo de despesa se associava directamente aos custos a suportar no âmbito da instalação do CFE, já que o espaço do auditório corresponde a uma área directamente ocupada por aquele centro e por essa razão o NERA incorrer naquela despesa.

118º

Sobre a comparticipação relativa à alínea e) “Carpintaria, tectos falsos e escada metálica” foi considerada no âmbito da clausula 8ª, donde transferida a verba na óptica das despesas de reinstalação do NERA.

119º

Relativamente às matérias abordadas no ponto 4.9.5 a aprovação do C.A. da informação n.º 12/2000 suporta-se na prévia autorização ministerial para a despesa de investimento de 263.981 contos, em que por razão superveniente o saldo no âmbito da rubrica equipamento foi utilizado na rubrica de custos de instalação.

120º

Acresce que dentro dos limites da competência do C.A., foram autorizados os custos com a reinstalação da AIP na zona traseira do edifício por força da entrada principal dar acesso exclusivo ao CFE.

121º

Quanto às questões colocadas pelo ponto 5.2, entende-se que o IAPMEI como entidade hospedeira, não tinha na sua esfera de competência a determinação do calendário de abertura dos CFE's, iniciativa esta do Ministério da Economia, pelo que o timing de execução só poderia ser contado após a determinação do CFE a instalar.

Nestes termos, sem prejuízo das matérias em que se discorda das conclusões constantes da auditoria de gestão financeira ao programa/projecto Centros de Formalidade de Empresas, nos exactos termos que estão reproduzidos nas presentes alegações, o IAPMEI para além dos procedimentos mais recentemente adoptados, manifesta a sua disponibilidade para dar cumprimento às recomendações propostas pelo tribunal de contas.



Exmº Senhor  
Director-Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

U.J. 31 de Maio de 2003

Assunto: **Auditoria de Gestão Financeira ao Programa/Projecto PIDDAC**  
**"Centros de Formalidades Empresariais"**  
**Proc. Nº 24/03-Audit - DA III.1**  
**V/Ofício nº 06781, de 13 de Maio**

O IAPMEI vem juntar cópia de dois documentos a que se refere o nº 114 das suas alegações relativas ao processo em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

UNIDADE JURIDICA  
A Directora

Ana Abrantes

Anexo: 2 docs.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento  
Ministério da Economia

Sede:  
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-156 LISBOA  
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 263  
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

BGTC 01 05'04 14824



Loteamento Industrial de Loulé  
 8100 LOULÉ, Algarve, Portugal  
 Tel: (089) 41 51 51 Fax: (089) 41 54 94

Nota de Lançamento Nº 01498

Ex.º(m) Sr.(s) IAPMEI - INST. APOIO PEQUENAS E MÉDIAS  
 EMPRESAS INDIVIDUAIS

Contrib. N.º 501 973 357

LISBOA

Queiram notar que na v/ conta foram feitos os seguintes Lançamentos:

	DÉBITO	CRÉDITO
DÉBITO PROVENIENTE DA PARTICIPAÇÃO FINAN- CEARA AO ABRIR DA IMPRENSA UNO DO CFE DO BICARLE E DESPESAS AO PAGAMENTO EFECTUADO A "SOCIEDADE CONSTRUÇÕES FRANCISCO CARLO ANTONIO, LDA" (70% DO VALOR DO ORÇAMENTO)	120.690,11100	
IUA 17%	20.517,32900	
		141.207,50000

Contribuinte N.º 502 280 328 - Associação s/ fins lucrativos publicação DR 109 III série de 12/05/89.

Sem outro assunto subscrevemo-nos e somos c/ estima e consideração

Loulé, 31 de Maio de 1999

J.L. - Artes Gráficas, Lda. - Oihão - Contr. N.º 502 982 660  
 - Aut. por Desp. de 93/06/02

De V. Ex.ª  
 Atenciosamente,

*[Handwritten Signature]*



Indústria Industrial de Loulé  
Apartado 51 - 8100 LOULÉ  
Tel. 089 - 41 51 51  
Fax 089 - 41 54 94

Contribuinte N.º 502 280 328  
Associação s/ fins lucrativos publicação DR 109  
III Série de 12/05/89

Recibo Nº 01128 Esc. ~~147 807 500 \$ 00~~

56 207 500 + 14  
85 000 000 + 10  
147 807 500 €

Recebemos de IAPNEI

Contrib. N.º 501 873 351

LISBOA

a. quantia de ~~CENTO E QUARENTA E SETE MILHARES, QUATROCENTOS E DEZ REIS E~~  
~~QUATRECENTOS ESCUDOS~~

REFERENTE a valor da nossa nota de débito n.º 01496

Loulé, 31 de Maio de 1999

*[Handwritten Signature]*

J. A. - Artes Gráficas, Lda. - Orlão - Contr. N.º 002 982 580  
Aut. por Desp. de 93/08/02