



PROCESSO N.º 11/06 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 17/2007-2ª Secção**

**Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes
Marítimos (IPTM) - Gerência de 2004**

Abril de 2007



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
SIGLAS	6
FICHA TÉCNICA.....	7
1. SUMÁRIO.....	8
1.1. CONCLUSÕES	8
1.2. RECOMENDAÇÕES.....	15
2. INTRODUÇÃO	17
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORA	17
2.1.1. <i>Objectivos estratégicos</i>	17
2.1.2. <i>Objectivos operacionais</i>	17
2.2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	18
2.2.1. <i>Natureza e Regime</i>	18
2.2.2. <i>Objecto, Atribuições e Competências</i>	18
2.2.3. <i>Órgãos</i>	19
2.2.4. <i>Regime financeiro e sistema contabilístico</i>	19
2.2.5. <i>Imobilizado e inventariação</i>	20
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	20
2.3.1. <i>Planeamento da auditoria</i>	20
2.3.2. <i>Execução da auditoria</i>	22
2.4. CONDICIONANTES.....	22
2.5. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	23
3. PARTE EXPOSITIVA.....	24
3.1. CONTROLO INTERNO.....	24
3.1.1. <i>Organização geral</i>	24
3.1.2. <i>Controlo administrativo e financeiro</i>	26
3.2. CONTA DE GERÊNCIA DE 2004.....	32
3.2.1. <i>Cronologia dos factos</i>	32
3.2.2. <i>Gerências dos anos de 2003 e de 2004</i>	35
3.2.3. <i>Mapa de fluxos de caixa da gerência de 2004</i>	38
3.2.4. <i>Demonstração numérica – conta de gerência de 2004</i>	40
3.2.5. <i>Apropriação indevida de quantias recebidas dos utentes do Porto de Lagos</i>	40
3.3. SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO TRIÉNIO 2003-2005.....	41
3.3.1. <i>Financiamento</i>	41
3.3.2. <i>Receitas próprias</i>	43
3.3.3. <i>Despesas</i>	44
3.3.4. <i>Situação patrimonial</i>	45
3.4. DISPONIBILIDADES	50
3.4.1. <i>Unidade de tesouraria</i>	50
3.4.2. <i>Número de contas bancárias</i>	54
3.4.3. <i>Reconciliações bancárias</i>	55
3.4.4. <i>Valores a identificar</i>	60
3.4.5. <i>Tesouraria</i>	62
3.5. RECEITA	65
3.5.1. <i>Resultado das verificações na área da arrecadação das receitas</i>	65

3.6.	DESPESA	65
3.6.1.	<i>Avaliação da legalidade, regularidade e da contabilização das despesas.....</i>	65
3.7.	IMOBILIZADO	66
3.8.	DÍVIDAS DE TERCEIROS	67
3.9.	FUNDO DE APOSENTAÇÕES, FUNDO SOCIAL E ESQUEMA PORTUÁRIO COMPLEMENTAR DE REFORMA .	70
3.9.1.	<i>Fundo de Aposentações.....</i>	71
3.9.2.	<i>Fundo Social.....</i>	72
3.9.3.	<i>Esquema Portuário Complementar de Reforma.....</i>	74
3.10.	REMUNERAÇÕES E ABONOS AOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	74
3.10.1.	<i>Enquadramento legal</i>	74
3.10.2.	<i>Cronologia das decisões.....</i>	75
3.10.3.	<i>Diferenciais em remunerações entre as bases A1 e B1 e outros abonos pagos aos membros do CA.....</i>	79
3.10.4.	<i>Diferenciais em remunerações entre as bases A1 e B1 e outros abonos pagos aos membros da CF.....</i>	84
4.	OPINIÃO SOBRE A CONTA DE 2004.....	86
5.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
6.	EMOLUMENTOS	87
7.	DETERMINAÇÕES FINAIS	87
ANEXO V	89	
	FUNDO DE APOSENTAÇÕES, FUNDO SOCIAL E ESQUEMA PORTUÁRIO COMPLEMENTAR DE REFORMA	89
ANEXO VII.....	95	
	NOTA DE EMOLUMENTOS.....	95
ANEXO VIII	97	
	RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	97



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – TRANSFERÊNCIAS SERVIÇOS CENTRAIS/DELEGAÇÕES	29
QUADRO 2 – SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE.....	34
QUADRO 3 – FLUXOS DE CAIXA / CONTAS DE GERÊNCIA.....	35
QUADRO 4 – VERBAS EXTRA-ORÇAMENTAIS NA GERÊNCIA DE 2004.....	39
QUADRO 5 – AJUSTAMENTO – GERÊNCIA DE 2004.....	40
QUADRO 6 – EVOLUÇÃO DA RECEITA.....	42
QUADRO 7 – RUBRICAS RELEVANTES NA ESTRUTURA DA RECEITA PRÓPRIA 2003-2004.....	43
QUADRO 8 – EVOLUÇÃO DA DESPESA	44
QUADRO 9 – EVOLUÇÃO DO N.º DE EFECTIVOS E DAS DESPESAS COM PESSOAL	45
QUADRO 10 – EVOLUÇÃO DO PIDDAC	45
QUADRO 11 – BALANÇOS EM 31 DE DEZEMBRO	46
QUADRO 12 – PROVEITOS DIFERIDOS/ ACTIVO LÍQUIDO.....	48
QUADRO 13 – RESULTADOS	49
QUADRO 14 – EVOLUÇÃO DE “OUTROS PROVEITOS E GANHOS EXTRAORDINÁRIOS”	50
QUADRO 15 – DISPONIBILIDADES EM DEPÓSITOS	50
QUADRO 16 – UTILIZAÇÕES IRREGULARES DAS RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS	55
QUADRO 17 – DEFICIÊNCIAS DETECTADAS NA TESOURARIA – SERVIÇOS CENTRAIS.....	62
QUADRO 18 – VERIFICAÇÕES DO CAIXA A 31 DE DEZEMBRO DE 2004.....	63
QUADRO 19 – IMOBILIZADO.....	67
QUADRO 20 – DÍVIDAS DE TERCEIROS.....	68
QUADRO 21 – DÍVIDAS DA DOCAPESCA, S.A.	69
QUADRO 22 – RESPONSABILIDADES DO IPTM NA GESTÃO DOS FUNDOS	70
QUADRO 23 – ENCARGOS DO IPTM COM O FUNDO DE APOSENTAÇÕES.....	72
QUADRO 24 – REMUNERAÇÕES DAS ADMINISTRAÇÕES DOS INSTITUTOS QUE DERAM ORIGEM AO IPTM	75
QUADRO 25 – CRONOLOGIA DAS DECISÕES RELATIVAS AO ESTATUTO REMUNERATÓRIO.....	75
QUADRO 26 – CRONOLOGIA DAS DECISÕES RELATIVAS AO ESTATUTO REMUNERATÓRIO DO CA POSTERIORES A 30 DE ABRIL DE 2003	76
QUADRO 27 – CÁLCULO DAS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO CA TENDO POR BASE “A-1” E “B-1”	80
QUADRO 28 – CALCULO DAS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO CF COM BASE EM “A-1” E “B-1”.....	85
QUADRO 29 – DISPONIBILIDADES DO FUNDO SOCIAL	91
QUADRO 30 – RECEITAS E DESPESAS DO FUNDO SOCIAL NO TRIÉNIO 2003 A 2005	91
QUADRO 31 – DISPONIBILIDADES DO EPCR	93
QUADRO 32 – SUBCONTA ACÇÃO EPCR.....	93

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA DA RECEITA	42
GRÁFICO 2 – RECEITAS NO TRIÉNIO 2003 A 2005.....	43
GRÁFICO 3 – ESTRUTURA DA DESPESA.....	44
GRÁFICO 4 – RESULTADOS NO TRIÉNIO 2003 A 2005	49

SIGLAS

Siglas	Denominação
A.P.	Administração Portuária
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
BES	Banco Espírito Santo
CA	Conselho de Administração
CC	Conselho Consultivo
CCPGR	Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República
CE	Classificação Económica
CEDIC	Certificados Especiais de Dívidas de Curto Prazo
CF	Comissão de Fiscalização
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIT	Contrato Individual de Trabalho
DGAP	Direcção-Geral da Administração Pública
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGFP	Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial
DGNTM	Direcção-Geral de Navegação e Transportes Marítimos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGP	Direcção Geral do Património
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
EPAP	Estatuto do Pessoal das Administrações Portuárias
EPCR	Esquema Portuário Complementar de Reforma
FC	Fundos Comunitários
FN	Fundos Nacionais
FS	Fundo Social
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMP	Instituto Marítimo Portuário
IND	Instituto de Navegabilidade do Douro
INPP	Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos
IPC	Instituto Portuário do Centro
IPN	Instituto Portuário do Norte
IPS	Instituto Portuário do Sul
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
ITP	Instituto do Trabalho Portuário
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MOPTH	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação
MOPTC	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
OE	Orçamento do Estado
OFC	Outros Fundos Comunitários
PA	Programa de Auditoria
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central



Siglas	Denominação
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SROC	Sociedade de ROC
TC	Tribunal de Contas
TCA	Tribunal Central Administrativo
TUP	Tarifa de Uso de Porto
VTS	"Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo"

FICHA TÉCNICA

Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) Gerência de 2004	
FICHA TÉCNICA	
Auditor Coordenador	Abílio de Matos
Auditor Chefe	António Marques do Rosário
Audidores	Fátima Sousa José Diniz
Apoio Informático	Júlio Matos
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Nobre

1. SUMÁRIO

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), aprovados para os anos de 2006 e 2007, realizou-se a presente auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).

Esta acção foi realizada com o objectivo de proceder à análise e conferência da conta de gerência de 2004, bem como à apreciação da situação financeira do organismo no triénio 2003-2005.

Procurou-se avaliar a exactidão e a integralidade das demonstrações financeiras, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes às mesmas.

1.1. Conclusões

As verificações efectuadas permitem salientar as seguintes conclusões:

Controlo Interno

1. Não existe coincidência entre a estrutura formal e a estrutura real do IPTM. Com efeito, existem unidades orgânicas que não se encontram, formalmente, previstas no regulamento próprio do organismo (**cf. ponto 3.1.1**).
2. O projecto de Regulamento de Carreiras e Disciplinar do Pessoal só foi apreciado pelo CA do IPTM, em reunião de 8 de Outubro de 2006, e remetido à tutela sectorial, em 23 de Outubro de 2006, para aprovação (**cf. ponto 3.1.1**).
3. O Manual de Procedimentos de Controlo Interno do IPTM só foi concluído em Maio de 2006 e aprovado, pelo CA, em reunião de 19 do mesmo mês e ano (**cf. ponto 3.1.1**).
4. As condicionantes intrínsecas do IPTM – dispersão geográfica e diversidade de competências – são agravadas por outros factores, tais como, as próprias competências legais cometidas aos Administradores-Delegados – autonomia na liquidação e cobrança de receita própria e na realização de despesas de funcionamento –, a dispersão dos meios financeiros e as características dos sistemas informáticos utilizados (**cf. ponto 3.1.2.1**).
5. Em 2006, o IPTM não dispunha de um sistema informático a funcionar “on line” que recepcionasse toda a execução orçamental, mas, sim, diferentes sistemas/aplicações informáticas nos Serviços Centrais e Delegações, não compatíveis entre si e sem interfaces que viabilizassem a compatibilização imediata entre os registos (**cf. ponto 3.1.2.1**).
6. Existem deficiências ao nível das nomenclaturas e desagregações de subcontas da classe 0 no plano de contas e ao nível da movimentação da conta “026-Cabimentos”, apresentando, esta, saldos devedores relativamente a várias rubricas (**cf. ponto 3.1.2.2**).
7. A conta “25 - Devedores e Credores pela Execução do Orçamento” não é movimentada pela forma prevista no POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, e conforme Orientação – Norma Interpretativa n.º 1/2001 – Período Complementar, constante do Aviso n.º 7466/2001 da Comissão de Normalização Contabilística, de 16 de Abril, publicado no DR, II série, de 30 de Maio. Não são utilizadas as subcontas da conta 25, relativas ao período complementar e aos exercícios findos (**cf. ponto 3.1.2.3.2**).



8. As Delegações do Douro e do Sul financiam os Serviços Centrais e a Delegação do Centro, tendo esse financiamento, praticamente, duplicado entre 2003 e 2005, de €1,2 milhões para €2,2 milhões (**cf. ponto 3.1.2.3.3**).
9. O processo disciplinar por apropriação de receitas, instaurado a um funcionário na Delegação dos Portos do Sul, evidencia falhas no sistema de controlo interno, dado que se tratou de uma prática continuada. Apurou-se que, desde Agosto de 2004 e durante mais de um ano, o funcionário se apropriou dos pagamentos, em numerário, efectuados pelos utentes do porto de Lagos. O montante global de valores subtraídos ao IPTM foi estimado em €41.776,45 (**cf. ponto 3.1.2.4**).

Conta de Gerência de 2004

10. O mapa de fluxos de caixa não foi apresentado nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, de 22 de Janeiro, publicada no DR, II série, de 14 de Fevereiro: em recebimentos e em pagamentos não se encontram especificadas as verbas extra-orçamentais recebidas e entregues durante a gerência (**cf. ponto 3.2.1. a 3.2.3**).
11. Ainda quanto ao mapa de fluxos de caixa, muito embora, considerando todos os valores agregados (saldo inicial e final, orçamental e extra-orçamental, recebimentos e pagamentos orçamentais e extra-orçamentais), a conta balanceie, quando se procede à decomposição dos saldos extra-orçamentais da gerência anterior e para a gerência seguinte, a maioria dos respectivos itens não balanceiam, não tendo sido alcançadas as demonstrações necessárias (**cf. ponto 3.2.3**).
12. O saldo para a gerência seguinte integra €1.046.994,70 com origem na execução orçamental de 2002, cuja integração no orçamento seguinte não se verificou, muito embora tivesse sido autorizada (**cf. pontos 3.2.1. a 3.2.3**).

Caracterização Financeira e Patrimonial no Triénio 2003 a 2005

13. No triénio 2003-2005, as dotações do OE tiveram um peso de 40% nos anos de 2003 e 2005, tendo, no ano de 2004, uma proporção de 48%.
14. O acréscimo no total das receitas, em 2004 (de €57 milhões, em 2003, para €69 milhões), aproximadamente (20%), e o seu decréscimo, em 2005, para cerca de €59 milhões (-14%) são, fundamentalmente, explicados por variações nas dotações do OE destinadas a investimento, no quadro do PIDDAC.
15. As dotações do OE para funcionamento apresentam uma tendência negativa. Contrariamente ao ocorrido em 2004, no ano de 2005, a diminuição de dotações do OE para funcionamento não foi compensada com um aumento de receitas próprias.
16. Em todos os anos, o volume de receita própria cobrada foi inferior às despesas de funcionamento realizadas. As alterações no volume de receita própria cobrada resultam essencialmente de variações verificadas nas actividades marítima e de extracção de inertes.
17. As despesas de funcionamento tiveram uma tendência negativa no triénio, mais acentuada de 2004 para 2005. As despesas com pessoal apresentaram uma redução de 5%, em 2004, seguida de um aumento de 1% no ano seguinte.
18. Em 2004, as despesas realizadas com dotações de investimento do PIDDAC tiveram um aumento substancial, de cerca de €14 milhões, perfazendo €41 milhões, o que representou 61% do total da despesa. Em 2005, este investimento teve uma quebra de cerca de €6 milhões.

19. A situação patrimonial do IPTM é fortemente marcada pelo valor dos seus activos fixos e dos proveitos diferidos, em consequência da amplitude das suas atribuições legais e da área de jurisdição.
20. O imobilizado teve um crescimento de 28% no período de análise, ou seja, de cerca de €43 milhões, tendo também assumido um peso relativo crescente no total de activos, com uma proporção de 91%, em 2005. Os bens do domínio público representavam 86% do imobilizado. Em contrapartida, o activo circulante teve uma tendência negativa, quer em termos absolutos quer em termos de proporção do activo. Em 2005, representou apenas 9% do activo.
21. No triénio, o activo do IPTM revelou-se ser cada vez menos financiado pelos fundos próprios, com uma proporção de 9% em 2005. Também as dívidas a terceiros tiveram um peso diminuto no financiamento do activo.
22. A maioria do financiamento, constituído por verbas recebidas no âmbito do PIDDAC, considerado como subsídio ao investimento associado a activos amortizáveis, cujos proveitos são reconhecidos em exercícios futuros, é lançado em conta de “Proveitos Diferidos”. A proporção dos proveitos diferidos sobre o total de activos líquidos cresceu ao longo do triénio, sendo de 86% em 2005.
23. Após o exercício de 2003 ter terminado com resultados líquidos do exercício negativos, sucederam-se dois exercícios com resultados positivos.
24. Contudo, os resultados operacionais foram crescentemente negativos, já que os aumentos significativos de proveitos foram sempre superados pelos custos operacionais. Aqueles foram compensados pelos resultados extraordinários, os quais resultaram, maioritariamente, dos proveitos reconhecidos no exercício, relativamente ao investimento associado a activos amortizáveis e contabilizado na conta de “Proveitos Diferidos” (**cf. ponto 3.3**).

Unidade de Tesouraria

25. O IPTM não cumpre o RTE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. A proporção dos seus depósitos em contas na DGT, em 31 de Dezembro de 2004 e de 2005, era, respectivamente, de 31% e de 69%. No final do ano de 2005 ainda se encontravam fora do Tesouro cerca de €5 milhões, detendo o Instituto 24 contas activas na banca comercial (**cf. ponto 3.4.1.1**).
26. O IPTM não cumpriu o disposto no artigo 39.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, e no artigo 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, os quais impunham aos Serviços e Fundos Autónomos a entrega, como receita geral do Estado, dos rendimentos de depósitos na banca comercial (**cf. ponto 3.4.1.2**).
27. Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não sendo possível relevar, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no n.º 7 do mesmo preceito legal, designadamente, porque, no que respeita aos juros obtidos durante o 2.º semestre do ano de 2005, não foi demonstrada nem evidenciada a sua entrega (**cf. ponto 3.4.1.2**).

Contas Bancárias

28. Da manutenção de um elevado número de contas bancárias resulta uma multiplicação de tarefas e, no final do exercício, determinados saldos bancários acabam por não revelar as efectivas disponibilidades das componentes subjacentes (**cf. ponto 3.4.2**).



Reconciliações Bancárias

29. As demonstrações apresentadas relativamente a 31 de Dezembro de 2004, muito embora reflectam os valores em trânsito com os bancos, não podem ser apelidadas de reconciliações bancárias: foram detectadas operações a adicionar e a subtrair aos saldos certificados pelos bancos, no valor total de €936.916,36, que não deveriam constar nas reconciliações e que deram lugar a contabilizações, na gerência de 2004, de receitas cobradas e despesas pagas de 2005 e para a resolução de “problemas” de contabilização (valores recebidos cuja receita não foi identificada).
30. Em termos de saldo final da gerência, tomando em consideração as despesas e as receitas indevidamente contabilizadas em 2004, conclui-se que o saldo se encontra inflacionado em €8.490,44.

Valores a Identificar

31. No final de 2004, o Instituto fez incluir valores por identificar na conta de gerência, através da sua dedução aos valores certificados pelos bancos. As reconciliações bancárias não são as demonstrações onde devem estar espelhadas estas verbas. Essa informação deve encontrar-se explicitada na conta de gerência, como entradas e saídas extra-orçamentais (**cfr. ponto 3.4.4**).

Tesouraria

32. Identificaram-se limitações quanto à datação e numeração dos recibos editados pelo sistema informático e não existem procedimentos de conferência relativamente à emissão de recibos manuais. No entanto, o IPTM já contratou serviços para proceder ao melhoramento das aplicações informáticas, de modo a ultrapassar as limitações quanto à datação e numeração dos recibos editados pelo sistema informático.

Foram também introduzidos procedimentos de conferência dos recibos manuais, os quais são executados por funcionário exterior à tesouraria e, bem assim, procedimentos de emissão e controlo da receita envolvendo todos os serviços dos Serviços Centrais (**cfr. ponto 3.4.5**).

33. No funcionamento das caixas constituídas e a funcionar com a tesouraria dos Serviços Centrais, foram detectadas as seguintes deficiências: uma caixa destinada a efectuar pagamentos que funcionava sem folhas de caixa e em que foi ultrapassado o fundo fixo através da utilização de verbas de outras caixas; constituição, reconstituições e liquidação de fundos de maneo sem observância da respectiva disciplina legal; realização de pagamentos em valor superior ao do fundo de maneo; cheques e vales recebidos pela tesouraria e à sua guarda sem se encontrarem relacionados; não observância do procedimento de depósito de valores no dia imediato; datas de lançamento em registos de banco (contas correntes) e datas em talões de depósito não coincidentes com as reais (**cfr. ponto 3.4.5**).

Imobilizado

34. Em finais de 2004, foi concluído o levantamento dos bens e direitos que constituem o património do IPTM. Foi efectuada a agregação das relações elaboradas através de verificação física dos bens dos ex-IPN, ex-IPC, ex-IPS, ex-IND e ex-IMP. Os bens constantes daquelas relações foram classificados de acordo com o CIBE. Em Setembro de 2005, a relação de bens reformulada foi remetida ao Chefe de Gabinete da Secretária de Estado dos Transportes. Até à conclusão do

trabalho de campo desta auditoria não tinha sido obtida qualquer resposta da tutela (**cf. ponto 3.7**).

Dívidas de terceiros

35. No Balanço de 2005 foi registado, como saldo de clientes, o montante de €11,8 milhões, sendo €3,3 milhões referentes a saldos em “Conta Corrente” e €8,5 milhões respeitantes a dívidas consideradas de “Cobrança Duvidosa”.
36. A dívida mais significativa respeita à Docapesca, S.A., que, em 2005, apresentava, como valor em dívida, o montante de €6,05 milhões, correspondente a 51% do total das dívidas. O montante em dívida respeita à taxa de movimentação de pescado nos portos, desde o ano de 2000, valor que a Docapesca se tem recusado a pagar. As últimas diligências no sentido da resolução deste problema, feitas pelo IPTM junto da tutela, ocorreram no início de 2005.
37. O processo de execução pela dívida referente a tarifas sobre movimentação de pescado e renda de edifícios de lota, no valor de €2.543.264,34, foi desencadeado, em finais de 2002, pelo ex-IPS contra a Docapesca, S.A. Apesar da decisão do TCA, de 23 de Novembro de 2004, transitada em julgado, ser favorável ao IPTM, o Instituto não promoveu o processo de execução adequado com vista à recuperação da dívida (**cf. ponto 3.8**).

Fundo de Aposentações

38. Os procedimentos estabelecidos relativamente ao FA são regulares. Ao IPTM têm sido entregues, mensalmente, pelas Administrações Portuárias, os valores acordados e respeitantes aos respectivos encargos.
39. Em termos de contabilidade pública, as verbas oriundas das Administrações Portuárias e entregues à CGA encontram-se incorrectamente reflectidas como receitas e despesas orçamentais do Instituto, pois deveriam constituir entradas e saídas extra-orçamentais, em operações de tesouraria.
40. O IPTM é igualmente responsável por complementos de pensões de pessoal oriundo da DGNTM, relativamente ao qual os respectivos encargos futuros não se encontram provisionados (**cf. ponto 3.9.1**).

Fundo Social e Esquema Portuário de Complemento de Reforma

41. Os “acertos de contas” entre as disponibilidades do FS, as disponibilidades do EPCR e as disponibilidades de funcionamento do IPTM não têm sido realizados em tempo.
42. O recurso a saldos bancários para apuramento das disponibilidades do FS e das disponibilidades do EPCR não deve ser seguido como metodologia. A inexistência de contas “caixa”, por exercício, relativas a cada um desses fundos, constitui uma lacuna.
43. Não havendo alterações, as disponibilidades do FS ficarão esgotadas a médio prazo, sendo urgente equacionar as várias possibilidades de funcionamento deste, no futuro, das suas fontes de financiamento e do seu esquema de benefícios. Para esse efeito, o Instituto ainda não desenvolveu qualquer estudo.
44. As disponibilidades do EPCR cobrem confortavelmente o valor total de prémios susceptíveis de levantamento.



45. O reforço de final de ano da provisão para os encargos do FS, em 2004, não foi precedido de informação fundamentada e de despacho autorizador (**cf. ponto 3.9.2. e 3.9.3**).

Remunerações dos membros dos órgãos de administração e fiscalização

46. Por divergência de entendimento entre os Ministros da Tutela e das Finanças, não foi proferido, até ao presente, o despacho conjunto que deve fixar as remunerações dos membros do CA do IPTM, nos termos do disposto no art.º 18.º, n.º 1, dos respectivos estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro (**cf. ponto 3.10.2**).
47. Um projecto de despacho conjunto subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, elaborado antes de 14 de Janeiro de 2003, previa que o regime remuneratório do CA do IPTM tivesse por base a equiparação do Instituto a empresa do grupo-nível “A-1”. No entanto, a então Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro das Finanças e da Administração Pública (dos XV e XVI Governos Constitucionais, respectivamente), na sequência de pareceres da IGF, não aceitaram este patamar, tendo entendido que a equiparação deveria ser a grupo-nível “B-1” (**cf. ponto 3.10.2**).
48. No caso de prevalecer esta última equiparação, foram efectuados, no período de Janeiro de 2003 a Dezembro de 2005, pagamentos em excesso aos membros do CA, em remunerações no valor de €187.624,29, em valores brutos, que resultam do diferencial entre as bases de grupo-nível “A-1” e “B-1” (**cf. pontos 3.10.2 e 3.10.4**).
49. No mesmo caso, terão também sido efectuados, no mesmo período, pagamentos em excesso aos membros da CF, no valor de €7.001,94, em valores brutos, que resultaram, igualmente, do referido diferencial na equiparação do IPTM entre as bases de grupo-nível “A-1” e “B-1” (**cf. ponto 3.10.5**).
50. Relativamente a 6 administradores, foram pagos indevidamente abonos para despesas de representação, a duplicar nos meses de Junho e Novembro de 2003. No entanto, estas quantias foram, no decurso da auditoria, objecto de reposição (**cf. ponto 3.10.4**).
51. A 2 membros da CF foi efectuado, também, o pagamento indevido de subsídios de Natal e de férias. Todavia, estas quantias foram, também, no decurso da auditoria, reintegradas no património do Estado (**cf. ponto 3.10.5**).

Opinião sobre a Conta

52. É opinião do Tribunal de que as demonstrações financeiras do IPTM, do ano de 2004, apresentam de forma verdadeira, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica, com reserva relativamente às contas do imobilizado, que se encontra subavaliado em valor não quantificável na presente data, existindo um elevado número de bens imóveis, integrantes do domínio privado do Instituto e do domínio público que lhe está afecto, que evidenciam um valor nulo ou se encontram registados pelos respectivos custos de aquisição.

Sem prejuízo do parecer final formulado, destacam-se, ainda, as seguintes situações:

- ◊ O mapa de fluxos de caixa não foi apresentado nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, de 22 de Janeiro, publicada no DR, II série, de 14 de Fevereiro: em recebimentos e em pagamentos não se encontram especificadas as verbas extra-orçamentais recebidas e entregues durante a gerência (**cf. pontos 3.2.1. a 3.2.3**);

- ◇ Ainda quanto ao mapa de fluxos de caixa, muito embora, considerando todos os valores agregados (saldo inicial e final, orçamental e extra-orçamental, recebimentos e pagamentos orçamentais e extra-orçamentais), a conta balanceie, quando se procede à decomposição dos saldos extra-orçamentais da gerência anterior e para a gerência seguinte, a maioria dos respectivos itens não balanceiam, não tendo sido alcançadas as demonstrações necessárias (**cf. ponto 3.2.3**);
- ◇ Um funcionário da Delegação do Sul não procedeu à entrega de parte das receitas provenientes de utentes. Esta situação deverá ser contabilizada na conta do ano de 2006 (**cf. ponto 3.2.5**);
- ◇ Não foi autorizada, pelas tutelas sectorial e financeira, a transição de saldo, no valor de €1.046.994,70, para a gerência seguinte, no orçamento de 2005, nos termos do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental e nos Decretos-Leis de Execução Orçamental (**cf. ponto 3.2.3**).
- ◇ Não foram entregues nos Cofres do Estado os juros de depósitos de contas na banca comercial, no valor de €201.464,98, nos termos do disposto no Decreto-Lei de Execução Orçamental (**cf. ponto 3.4.1**);
- ◇ O princípio da anualidade consagrado na LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, não foi respeitado, encontrando-se o saldo da gerência dilatado em €8.490,44 (**cf. pontos 3.4.3 e 4**);
- ◇ Foram efectuados pagamentos em remunerações aos membros do CA e da CF tendo por base a equiparação do IPTM a empresa do grupo A, nível 1, por deliberação do CA, sem que existisse o despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças a fixar o respectivo regime remuneratório, conforme matéria relatada no ponto 3.10;
- ◇ Foram realizados pagamentos indevidos aos membros do CA e da CF, a título de despesas de representação e de subsídios de Natal e de férias, respectivamente, quantias que foram objecto de reposição no decurso da auditoria (**cf. ponto 3.10**);
- ◇ Os valores remanescentes dos subsídios para o investimento (subsídios deduzidos dos valores levados a proveitos extraordinários), com origem anterior à constituição do IPTM, encontram-se contabilizados em proveitos diferidos, quando deveriam estar reflectidos no “Fundo patrimonial” (**cf. ponto 3.3.4.2**).



1.2. Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) Aos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e de Estado e das Finanças

Ser proferido e publicado, com a máxima urgência, o despacho conjunto previsto no n.º 1 do art.º 18.º dos Estatutos do IPTM (Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro), o qual deve fixar o regime remuneratório do CA do IPTM desde a criação do Instituto.

B) Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Aprovar o Regulamento de Carreiras e Disciplinar do Pessoal do IPTM.

C) Ao Instituto dos Transportes Marítimos e Portuários

Contas de Gerência

1. Apresentar e instruir as contas de gerência nos termos constantes da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2004-2ª S, de 14 de Fevereiro, nomeadamente, no que concerne ao mapa de fluxos de caixa (ponto 7.3 do POCP). O mapa referido deverá reflectir todos os fluxos de caixa e os saldos, quer da gerência anterior quer para a gerência seguinte, deverão ser apresentados de forma desagregada, conforme as diferentes naturezas;
2. Contabilizar como receita própria, na conta de gerência de 2006, a importância de €41.776,45, relativa ao desvio efectuado pelo funcionário da Delegação do Sul.

Controlo interno

3. Promover a aprovação do Regulamento de Carreiras e Disciplinar do pessoal do IPTM;
4. Rever o Manual de Procedimentos de Controlo Interno de forma a que este aborde matérias como a constituição, a reconstituição e a liquidação de fundos de maneo, a guarda de valores em cofre, as folhas de caixa, a datação de recibos e de facturas-recibo e a emissão e o controlo de recibos manuais;
5. Adaptar o plano de contas de forma a que a contabilidade, relativamente à classe 0, possa constituir um elemento de informação. Movimentar correctamente as subcontas da conta “25-Devedores e Credores pela Execução Orçamental”.

Disponibilidades

6. Cumprir o estipulado no RTE: as receitas próprias diariamente cobradas devem ser depositadas em contas na DGT e todos os pagamentos devem ser realizados pelo saque daquelas contas; a utilização de contas na banca comercial só deverá ser admitida em situações residuais, quando a DGT não execute determinadas operações; os rendimentos obtidos com depósitos na banca comercial devem ser entregues nos Cobres do Estado, nos termos dos Decretos-Leis de Execução Orçamental.
7. Reduzir o número de contas bancárias, de forma a simplificar procedimentos.
8. Fazer reflectir nas reconciliações bancárias apenas os valores em trânsito com os bancos.
9. Depositar e contabilizar como valores a identificar os valores recepcionados cuja receita não seja imediatamente identificada. Também os mapas de fluxos de caixa das contas de gerência devem reflectir os movimentos de entradas e de saídas desses valores.
10. Rever os procedimentos de identificação de receita relativamente a verbas remetidas ao Instituto de forma a ser optimizada a cobrança de receita.
11. Diligenciar no sentido de que a constituição, a reconstituição e a liquidação dos fundos de maneio obedeçam à disciplina legal prevista. Os valores dos fundos de maneio e de fundos fixos de caixa não poderão ser ultrapassados na realização de despesas.
12. Dar entrada na tesouraria de todos os valores entrados nos Serviços Centrais. Os mesmos devem ficar à guarda da tesouraria.

Dívidas de terceiros

13. Obter maior eficácia na cobrança de dívidas. Relativamente à dívida mais significativa, respeitante à Docapesca, S.A., deverá accionar todos os mecanismos legais no sentido da sua recuperação.

Fundos

14. Elaborar contas “caixa” relativamente ao FS e ao EPCR.
15. Não contabilizar as verbas recebidas das administrações portuárias e entregues à CGA, relativas ao FA, como receitas e despesas orçamentais.
16. Equacionar, no que respeita ao FS, as possibilidades futuras do seu funcionamento, atendendo aos volumes de receitas e despesas verificadas nos últimos anos.

Remunerações e outros abonos

17. Diligenciar pela regularização das importâncias pagas aos membros do CA e da CF, no caso de as respectivas remunerações virem a ser fixadas em montantes diferentes dos que foram pagos com base na equiparação do IPTM a empresa do grupo A, nível 1, providenciando, designadamente, pelas reposições que sejam devidas.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos da auditora

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), para 2006, aprovado pela Resolução n.º 06/05-2.ª S, de 7 de Dezembro, efectuou-se a presente auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).

O âmbito temporal desta acção recaiu sobre os exercícios de 2003 a 2005, tendo sido objecto de análise e conferência da conta de gerência do ano de 2004.

2.1.1. Objectivos estratégicos

Os objectivos estratégicos da presente acção foram:

- ◆ A emissão de parecer sobre a regularidade e legalidade das operações efectuadas relativamente à arrecadação de receitas e à realização de despesas;
- ◆ A emissão de parecer sobre a integralidade das demonstrações financeiras de 2004 e sobre se estas reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação financeira e patrimonial do IPTM.

2.1.2. Objectivos operacionais

O trabalho desenvolvido teve como objectivos:

- ◆ Proceder à análise e conferência da conta de gerência do ano de 2004 e verificar se, na sua elaboração, foram respeitadas as disposições constantes da Instrução n.º 1/2004 - 2.ª S., de 14 de Fevereiro;
- ◆ Análise da estrutura orgânica e da sua conformidade legal;
- ◆ Análise e avaliação da evolução da situação económico-financeira e patrimonial, no triénio 2003-2005;
- ◆ Análise e avaliação dos sistemas de informação e de controlo;
- ◆ Verificar se as operações foram correctamente autorizadas e registadas;
- ◆ Verificar se foram tomadas medidas apropriadas de forma a registar com exactidão todos os activos, tais como, disponibilidades, dívidas de terceiros, existências, investimentos financeiros e imobilizado (corpóreo e incorpóreo);
- ◆ Verificar se os direitos e as obrigações se encontram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis.

2.2. Enquadramento Normativo

2.2.1. Natureza e Regime

O IPTM, criado pelo Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, é um de instituto público, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Embora, inicialmente, tenha sido sujeito à tutela e superintendência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH)¹, com a aprovação da Orgânica do XVI Governo Constitucional² a sua tutela funcional e patrimonial passou a caber ao Ministro da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar e a definição das orientações estratégicas e o acompanhamento da sua execução a serem exercidas em articulação com o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Com a aprovação da Orgânica do XVII Governo Constitucional estas competências passaram, novamente, a ser exercidas apenas pelo MOPTC.

O Instituto rege-se pelo Decreto-Lei referido, bem como pelos Estatutos anexos ao mesmo e de que constituem parte integrante.

O IPTM resultou da fusão do Instituto Marítimo-Portuário (IMP), do Instituto Portuário do Norte (IPN), do Instituto Portuário do Centro (IPC), do Instituto Portuário do Sul (IPS) e do Instituto de Navegabilidade do Douro (IND).

2.2.2. Objecto, Atribuições e Competências

A lei orgânica, no seu artigo 2.º, define como objecto do Instituto a supervisão, regulamentação e inspecção do sector marítimo e portuário e a promoção da navegabilidade do Douro, bem como, a administração dos portos sob a sua jurisdição, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento, abrangendo o exercício de competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe estejam ou venham a ser cometidas.

Em termos de infra-estruturas portuárias, excluindo as áreas portuárias que legalmente não se encontram na sua jurisdição, designadamente as que estão afectas às 5 Administrações Portuárias que gerem os portos do Douro-Leixões, de Aveiro, de Lisboa, de Setúbal-Sesimbra e de Sines, bem como à Defesa Nacional, o campo de acção do IPTM cobre todo o espaço nacional.

Nos artigos 4.º e 5.º dos Estatutos são explicitadas as atribuições e competências do Instituto. Destacam-se as seguintes de forma a ilustrar o carácter do IPTM como organismo coordenador no sector portuário e do transporte marítimo:

- ◆ Apoio da tutela na definição da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade e segurança marítima e portuária;
- ◆ Acompanhamento da actividade das Administrações Portuárias nos casos em que os estatutos ou a lei geral obriguem à aprovação da tutela;

¹ Artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro. Actualmente com a designação de Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

² Artigo n.º 29.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro.



- ◆ Conceber planos e projectos de infra-estruturas portuárias, bem como analisar e programar a execução de planos de investimento público e privado nas áreas de interesse portuário;
- ◆ Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais relativas ao sector portuário e dos transportes marítimos.

2.2.3. Órgãos

São órgãos do IPTM:

- a) O Conselho de Administração (CA);
- b) O Conselho Consultivo (CC);
- c) A Comissão de Fiscalização (CF).

O CA é constituído por um presidente e seis vogais, nomeados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação³.

Ao presidente compete, entre outras funções, orientar e coordenar a actividade interna do IPTM e prover, em tudo o que for necessário, à conservação e gestão do seu património.

Os membros do CA estão sujeitos, para efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

O CC⁴ é presidido pelo presidente do CA do IPTM e constituído por outros 24 membros. Esses elementos representam os Conselhos Regionais do IPTM e diversas Direcções-Gerais, Institutos, Empresas Públicas, Associações e Sindicatos ligados ao sector portuário e marítimo.

A CF⁵ é constituída por três elementos, nomeados por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, devendo um deles ser revisor oficial de contas (ROC) ou sociedade de revisores oficiais de contas. A remuneração dos membros da CF é fixada por despacho dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

2.2.4. Regime financeiro e sistema contabilístico

A gestão financeira do IPTM é disciplinada pelos instrumentos de gestão previsional, pelos documentos de prestação de contas e pelo balanço social previstos na lei geral aplicável aos organismos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira⁶.

A actividade financeira do IPTM está sujeita ao controlo exercido pela CF, directamente ou através da realização de auditorias solicitadas a entidades independentes, bem como aos demais sistemas de controlo previstos na lei.

³ Artigo 12.º, capítulo III, Secção I, do Decreto-Lei n.º257/2002, de 22 de Novembro.

⁴ Artigo 19.º, idem.

⁵ Artigo 21.º, idem.

⁶ Artigo 29.º, idem.

O IPTM possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Desde o início de 2004 organiza e apresenta as contas ao TC nos termos da Instrução n.º 1/2004 -2.ª S, de 14 de Fevereiro⁷.

2.2.5. Imobilizado e inventariação

O IPTM integra no seu imobilizado os bens do domínio público afectos à sua actividade e o imobilizado (corpóreo e incorpóreo) que integrava o património autónomo dos 5 institutos que lhe deram origem, bem como os investimentos entretanto realizados pelo próprio Instituto.

Nos termos da Orientação n.º 2/2000 anexa à Portaria n.º 42/2001, de 19 de Janeiro, o Instituto encontra-se sujeito às instruções do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) integrantes da Portaria n.º 671/2000, publicada em 17 de Abril.

2.3. Metodologia e Técnicas de Controlo

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, bem como os Procedimentos Uniformes de Auditoria desenvolvidos no Departamento.

A presente acção compreendeu três fases - de planeamento, de execução e de elaboração do relatório - às quais se seguirá a fase de contraditório, análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis da entidade auditada e elaboração do anteprojecto de relatório.

2.3.1. Planeamento da auditoria

Nesta fase, foi efectuado um estudo preliminar que contemplou o levantamento, avaliação e estudo da informação disponível na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), da qual se destaca:

- ◆ Legislação;
- ◆ Documentação constante do cadastro;
- ◆ Relatórios de outras acções realizadas por órgãos de controlo interno e pelo TC;
- ◆ Conta da gerência de 2003, remetida ao TC - Processo n.º 6797/2003;
- ◆ Relatórios de actividades;
- ◆ Relatório do ROC do Instituto relativo à gerência do ano de 2004⁸.

A conta da gerência do ano de 2004 foi ainda objecto de análise e conferência. Porém, a verificação só foi concluída na fase de trabalho de campo, devido às seguintes situações:

⁷ Anteriormente encontrava-se sujeito às Instruções n.º 1/93, de 21 de Janeiro.

⁸ O relatório do ROC relativo à gerência do ano de 2005 foi-nos entregue já no decurso da presente acção.



- ◆ A conta remetida ao TC encontrava-se deficientemente instruída, ou seja, não continha todos os elementos previstos na Instrução;
- ◆ Após a análise efectuada, levantaram-se dúvidas quanto à justeza de alguns valores apresentados.

No âmbito da selecção das amostras foram seguidos os seguintes procedimentos:

Áreas da receita e de despesa:

Para a realização de testes substantivos, nas áreas da receita e da despesa, relativamente à gerência de 2004, foram seleccionadas amostras, respectivamente, nos universos das:

- ◆ receitas próprias arrecadadas;
- ◆ despesas realizadas, excluindo despesas com pessoal de carácter permanente⁹.

Na selecção foi utilizada a aplicação informática IDEA¹⁰ e o método de amostragem estatístico MUST¹¹. Para a extracção das amostras foram utilizados os parâmetros seguintes:

- ◆ Nível de confiança: 95%, tendo em conta as insuficiências e condicionantes identificadas no sistema de controlo de interno;
- ◆ Materialidade: 5% sobre os valores totais das receitas próprias cobradas e das despesas pagas no ano acima referido.

Área da dívida de terceiros:

Em 31 de Dezembro de 2004, as dívidas de terceiros perfaziam aproximadamente €10,9 milhões, encontrando-se €8 milhões contabilizados em “Clientes de Cobrança Duvidosa”.

A análise das dívidas de terceiros, bem como dos procedimentos conducentes à cobrança das mesmas, incidiu sobre os seguintes clientes:

- ◆ Docapesca, S.A., responsável por 71% do saldo da conta “Clientes de Cobrança Duvidosa”;
- ◆ Amostra de clientes e utentes devedores extraída, através da aplicação informática “IDEA”, pelo método dos números aleatórios, com a dimensão definida no decorrer dos trabalhos, após a realização do levantamento da distribuição e antiguidade dos débitos.

⁹ Exclusão das contas do subagrupamento 01.01 - “Despesas com o pessoal, remunerações certas e permanentes” da classificação económica das despesas públicas. Contudo, conforme foi estabelecido no Programa de Auditoria, foram verificados os abonos dos órgãos do IPTM, no triénio 2003-2005.

¹⁰ IDEA – Interactive Data Extraction and Analyses.

¹¹ MUST – Monetary Unit Sampling Technique.

2.3.2. Execução da auditoria

O trabalho de campo decorreu na sede do IPTM, em Lisboa, e compreendeu a execução dos trabalhos previstos no Programa da Auditoria, destacando-se:

- ◆ Reuniões com os membros do CA e com os responsáveis e técnicos do Departamento de Recursos Humanos e do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial e da Tesouraria dos Serviços Centrais;
- ◆ Análise e verificação da conta de gerência do ano de 2004;
- ◆ Análise da evolução económico-financeira, no triénio 2003-2005;
- ◆ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno implementado;
- ◆ Análise e avaliação dos procedimentos contabilísticos, nomeadamente, quanto aos 3 Fundos da responsabilidade do Instituto;
- ◆ Verificação, nas áreas do Imobilizado e de Pessoal, da legalidade e regularidade dos abonos dos membros do CA e da CF do IPTM;
- ◆ Realização de testes substantivos, conforme selecções de amostras nas áreas da receita, da despesa e da dívida de terceiros. Na área das reconciliações bancárias, foram seleccionadas as operações com descritivos pouco perceptíveis, com elevada expressão financeira, e, ainda, as reportadas a datas afastadas do final do ano de 2004. Na tesouraria, foram aferidos os valores contabilizados em caixa, nos Serviços Centrais, em duas datas: 31 de Dezembro de 2004 e 31 de Maio de 2006.

2.4. Condicionantes

A prossecução dos trabalhos da auditoria foi condicionada pela dificuldade na obtenção dos documentos necessários. Esta deveu-se aos seguintes factores:

- ◆ A própria arquitectura do IPTM, ou seja, a existência de Serviços Centrais, em Lisboa, e de Delegações, no Norte, no Douro, no Centro e no Sul, bem como o facto de cada uma destas unidades orgânicas executar orçamento;
- ◆ Características próprias da organização e dos procedimentos contabilísticos;
- ◆ No decurso do trabalho de campo da auditoria, a tutela sectorial do IPTM solicitou diversos trabalhos ao Instituto, os quais vieram a sobrecarregar os serviços financeiros dos Serviços Centrais e das Delegações.

Evidencia-se o facto do IPTM ter remetido à DGTC informação e documentação relativa à proveniência não identificada de parte do saldo de 2004, quer da gerência anterior quer para a gerência seguinte, em 26 de Outubro de 2006, já após se encontrar terminado o trabalho de campo e na fase final de elaboração do relato, quando aqueles esclarecimentos tinham sido solicitados a 8 de Março de 2006, no decurso da primeira reunião de trabalho.



2.5. Audição dos responsáveis 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 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹², o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

Foram também ouvidos os responsáveis individuais, mencionados no anexo I, nomeadamente por virtude do disposto no artigo 65.º, n.º 7, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹³.

Das entidades a quem foi enviado o relato, apenas não apresentou alegações o Ministro de Estado e das Finanças. As respostas recebidas foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se que, em sede de contraditório:

- ◆ O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos apresentou alegações, subscritas pelo Presidente do CA¹⁴;
- ◆ Dos responsáveis individuais, o Presidente e os Vogais do CA, à excepção do Vogal da Delegação do Centro (que alegou em documento autónomo), apresentaram a sua resposta em documento conjunto, que subscreveram individualmente¹⁵, cujo conteúdo é em tudo idêntico ao da resposta apresentada pelos membros da CF, representados, neste caso, pela “tsdacc¹⁶ – Sociedade de Advogados, RI”.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são apresentadas integralmente no Anexo VIII do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.

¹²Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro e 48/2006, de 29 de Agosto.

¹³Idem.

¹⁴Os Membros do CA do IPTM foram exonerados na sua totalidade, tendo a nova Direcção (nomeada por despacho de 24 de Janeiro de 2007) entrado em exercício de funções a 29 do mesmo mês.

¹⁵O vogal da Delegação do Douro, para além de ter subscrito o documento conjunto, apresentou, também, em documento autónomo a resposta ao contraditório.

¹⁶Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho, Sociedade de Advogados, RI.

3. PARTE EXPOSITIVA

3.1. Controlo Interno

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado e avaliado o sistema de controlo interno existente, nomeadamente, através da análise e exame de documentos e da informação disponibilizada pelos serviços, bem como, pela observação directa de tarefas desenvolvidas nas áreas administrativa e financeira. Foram, igualmente, realizados testes de conformidade, de procedimento e substantivos, e efectuados controlos cruzados nas áreas relativas à tesouraria e contabilidade.

3.1.1. Organização geral

As verificações efectuadas permitiram concluir o seguinte:

- ◆ Não havia coincidência entre a estrutura orgânica formal – aprovada pelo Secretário de Estado das Obras Públicas (SEOP), em 29 de Maio de 2003 – e a estrutura real.
- ◇ Não existia sobreposição entre o desenho do organograma e o estabelecido no documento “Estrutura Orgânica” aprovado para a Delegação dos Portos do Centro uma vez que neste documento não é feita qualquer referência ao Departamento de Pilotagem, a exemplo do que acontece nas outras Delegações;
- ◇ Na “memória descritiva e justificativa” daquele documento é definido que uma das estruturas de “*staff*” de apoio a toda a actividade do Instituto é o “Gabinete de Qualidade”; no entanto, no referido documento, não são definidas as suas responsabilidades e atribuições;
- ◇ Existiam unidades orgânicas que não se encontram, formalmente, previstas¹⁷. Na dependência do Departamento de Administração Geral (DAG)¹⁸ existem os serviços de Património, de Contabilidade, de Tesouraria, de Pessoal, de Expediente e Arquivo, de Atendimento e de Documentação e Biblioteca. Destas unidades o “Património”, a “Contabilidade” e o “Serviço de Pessoal” são coordenados por dirigentes providos em lugares não previstos.
- ◇ O IPTM herdou da organização do ex-IMP uma estrutura informal, descentralizada no espaço nacional e destinada à actividade inspectiva – inspecção de navios. Esta estrutura é distinta da estrutura formal das Delegações do IPTM. No Porto, Portimão, Açores e Madeira, encontram-se inspectores e funcionários administrativos que asseguram essa actividade inspectiva. As despesas de funcionamento desta estrutura são asseguradas pelos Serviços Centrais através da constituição de fundos de maneiio. A receita própria, resultante das inspecções realizadas, cobrada por esta estrutura informal é depositada em conta bancária, na CGD, dos Serviços Centrais.
- ◆ Não fora, ainda, aprovado o Regulamento de Carreiras e Disciplinar do pessoal do IPTM, conforme previsto nos seus Estatutos¹⁹. Assim, de acordo com o disposto no art. 8.º do

¹⁷Questionado o responsável sobre a existência de algum documento que instituisse formalmente estes serviços foi-nos transmitido que algumas destas unidades existiam já na estrutura do ex-IMP, tendo-se mantido.

¹⁸Este levantamento só foi feito nesta Direcção.

¹⁹Artigo 13.º, n.º 3, alínea g), dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro.



Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, existiam vários “estatutos” ou situações distintas do pessoal dentro do IPTM:

- ◇ Contrato individual de trabalho;
- ◇ Estatuto do Pessoal das Administrações Portuárias (EPAP);
- ◇ Quadro de pessoal transitório²⁰ do IPTM, do regime da função pública;

O Regulamento de Carreiras, que estava elaborado²¹ já há algum tempo, encontrava-se em fase de revisão com vista à sua posterior remessa para aprovação pela tutela.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPTM informou que “o projecto de Regulamento de Carreiras e Disciplinar do pessoal foi já apreciado pelo CA do IPTM, em reunião de 08/10/2006, e remetido à tutela sectorial, para aprovação, em 23/10/2006 (...)”.

Também sobre este assunto, em sede de contraditório, nas suas alegações, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações referiu:

“(...) A reestruturação da orgânica assenta, nomeadamente na reorganização do IPTM e no seu reforço como órgão de cúpula do sector marítimo-portuário, assegurando a regulação do sector e apoiando o Governo no planeamento sistemático e dinâmico. Neste sentido, foi preparada e, posteriormente, aprovada uma nova Lei Orgânica para o IPTM e, após a publicação da referida Lei Orgânica, serão preparados: a Portaria que aprova os Estatutos deste organismo e o Regulamentos de Pessoal e de Carreiras. Assim, as deficiências existentes, nomeadamente, apontadas nas Conclusões relativas ao Controlo Interno serão (...), devidamente, colmatadas”.

O Manual de Procedimentos de Controlo Interno do IPTM, concluído em Maio de 2006, já no decurso da presente acção, foi aprovado pelo CA em 19 de Maio (Acta n.º 19/CA/2006). Até ao início da presente acção não existia qualquer documento que materializasse um conjunto ordenado de regras e procedimentos a seguir em cada um dos serviços do IPTM, nem mesmo informações avulsas sobre esta matéria. De facto, não se encontravam implementados controlos essenciais, nomeadamente, nos serviços da área financeira.

Do que foi dado observar, no decurso da acção de auditoria, da visita aos serviços e em resultado das análises efectuadas, concluiu-se que os procedimentos ora introduzidos poderão vir a corrigir as situações identificadas como irregulares e/ou incorrectas.

Nas suas alegações, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações informou que “(...) foram dadas instruções para que seja revisto o Manual de Procedimentos e de Controlo Interno do IPTM (...)”.

²⁰ Previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro. Este quadro de pessoal foi criado com a designação de “Quadro especial transitório” pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, e aprovado pela Portaria n.º 1162/2001, de 4 de Outubro.

²¹ De acordo com informação prestada pelo administrador com o pelouro dos recursos humanos.

3.1.2. Controlo administrativo e financeiro

3.1.2.1. Condicionantes

A actividade do IPTM é desenvolvida dentro das seguintes condicionantes:

- ◆ Dispersão geográfica;
- ◆ Carácter distinto das várias competências que estão atribuídas ao Instituto. Salienta-se que os tarifários utilizados pelos Serviços Centrais e pelas várias Delegações são distintos. Com efeito, os tarifários em vigor para as Delegações Norte, Centro e Sul têm por base diversas variáveis e ajustam-se à natureza “empresarial” dos serviços prestados pelas Delegações (pelas instalações portuárias que se encontram na jurisdição de cada Delegação). Nos Serviços Centrais e na Delegação do Douro os tarifários estabelecidos correspondem a prestações de serviços ligados a actividades com carácter não comercial.

As referidas condicionantes intrínsecas são agravadas por vários factores, designadamente as próprias competências legais cometidas aos Administradores-Delegados, a dispersão dos meios financeiros e as características dos sistemas informáticos utilizados.

- ◆ A estrutura definida nos Estatutos do IPTM atribuiu aos Administradores-Delegados competências de gestão das respectivas Delegações do IPTM. São, entre outras, as competências legais respeitantes à liquidação e cobrança de receitas e as de realização de despesas de funcionamento²². Muito embora os Serviços Centrais centralizem a preparação e as alterações ao orçamento, a contabilidade de todas as operações do Instituto, a elaboração dos documentos de prestação de contas, a execução do orçamento do IPTM encontra-se desagregada por cinco centros de responsabilidade. Cada uma das 4 Delegações e os Serviços Centrais gerem as suas quotas-partes do orçamento do Instituto.
- ◆ Inexistência de um sistema informático que funcione “on line” e recepcione toda a execução orçamental do IPTM. Existem diferentes sistemas/aplicações informáticas nos Serviços Centrais e Delegações, não compatíveis, e não existem interfaces que viabilizem a compatibilização imediata entre os registos.

O IPTM utiliza, actualmente, como principal ferramenta, na área contabilístico-financeira, uma aplicação informática denominada “Epública”²³, que enferma de vários problemas e limitações. Destacam-se os seguintes:

- ◇ A emissão de facturação e de cobrança de receita pelos Serviços Centrais e pela Delegação do Douro dá lugar aos respectivos lançamentos contabilísticos na contabilidade orçamental e patrimonial.
- ◇ Na facturação emitida pelas Delegações do Norte, Centro e Sul, é utilizada uma aplicação que não se encontra integrada ou conectada com a aplicação “Epública”. Os dados são enviados por via electrónica para a empresa que dá assistência na área informática ao IPTM, a qual após proceder ao tratamento dos mesmos remete a informação para os Serviços Centrais. Verifica-se, assim, em 3 Delegações, uma constrangedora dependência, por virtude de os elementos relativos à facturação terem de receber tratamento informático no exterior antes de serem integrados na contabilidade do IPTM pelos Serviços Centrais;

²²As Delegações também realizam as respectivas despesas de investimento, após deliberações do CA.

²³Aplicação comercializada pela empresa “JOBSEVE”.



- ◇ O processamento de vencimentos é efectuado, no Departamento de Recursos Humanos (DRH), através duma aplicação própria que não se encontra parametrizada para se relacionar com a aplicação “Eública”. Consequentemente, todos os meses, os serviços financeiros têm de proceder ao carregamento manual de toda a informação produzida naquele Departamento para que sejam contabilizados os custos com pessoal e possam ser processados os vencimentos;
- ◇ Em determinadas situações a aplicação não permite correcções. Se, no decurso dos registos respeitantes a determinado projecto do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), se detectar que o projecto é financiado por duas fontes, a aplicação “Eública” não permite registos rectificativos, tendo que se reiniciar todo o processo;
- ◇ O módulo Sistema de Informação Interna (S2i) permite a manipulação de datas na emissão de facturas-recibo ou recibos.

Sobre este ponto, em sede do contraditório, o IPTM veio alegar o seguinte:

“A afirmação de que “não existe um sistema informático a funcionar “on line” e que recepcione toda a execução orçamental do IPTM” não corresponde totalmente à verdade, uma vez que o IPTM possui efectivamente um sistema informático que centraliza toda a execução orçamental no servidor dos Serviços Centrais, com ligações a todas as Delegações, em plataforma WEB.

A questão prende-se, não com a existência de um sistema informático da execução orçamental, mas com a integração das diferentes aplicações naquele sistema, que deveria receber de forma automática os respectivos outputs orçamentais, o que em alguns casos ainda não acontecia, como é o caso da receita das Delegações Portuárias e da despesa na vertente dos salários processados pela aplicação dos Recursos Humanos.

Entretanto, foi já implementado o interface que permite a integração diária das receitas das Delegações Portuárias na aplicação Epublica, sem necessidade de qualquer intervenção exterior.

No que respeita à aplicação dos Recursos Humanos, a implementação da melhoria da aplicação está já em fase de teste, prevendo-se a sua entrada em produção a muito curto prazo”.

Os progressos anunciados nesta resposta, nomeadamente, quanto à implementação do “interface” que permite a integração diária e directa da informação relativa à facturação das Delegações, são de assinalar. Com efeito, aquando do trabalho de campo, ainda em 2006, o IPTM não detinha um sistema informático que funcionasse “on line” relativamente a toda a execução orçamental. A informação respeitante à facturação das Delegações do Norte, Centro e Sul era inclusivamente tratada no exterior do Instituto, antes de ser reenviada aos Serviços Centrais.

3.1.2.2. Plano de contas

Na classe “0 – Contas de controlo orçamental e de ordem”, a adaptação do plano geral de contas à realidade do IPTM apresenta deficiências ao nível das nomenclaturas e das desagregações, as quais não permitem que o balancete patrimonial constitua um instrumento de trabalho.

- ◆ A nomenclatura das contas, código numérico ou alfanumérico e descritivo, não é clara. São efectuados desdobramentos de subcontas apenas pelos códigos, sem que os descritivos contenham as respectivas especificações. Uma nomenclatura com códigos alfanuméricos, que

chegam a ter 21 posições, mas que contém os mesmos nomes ou descritivos, não é esclarecedora;

- ◆ Os desdobramentos ou desagregação das contas não é feito gradualmente. A seguir às contas, com código de 3 algarismos, surgem as subcontas, na sua desagregação final, com códigos alfanuméricos de 16 e mais posições. Não há subcontas intermédias.

3.1.2.3. Execução orçamental

3.1.2.3.1. Cabimentação prévia

Diversas subcontas da conta “026 – Cabimentos” apresentavam saldo devedor, no final do ano de 2004, facto indiciador de não serem respeitados os procedimentos legais relativos à cabimentação prévia das despesas.

3.1.2.3.2. Movimentação da conta 25, sua desagregação por anos económicos e período complementar para a realização de pagamentos

A conta “25 - Devedores e credores pela execução do orçamento” não é movimentada pela forma que se encontra prevista no POCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro²⁴.

As subcontas para a receita e para despesa, nas quais a conta 25 se desagrega, não são movimentadas por contrapartida de outras contas de terceiros (aquando da liquidação da receita ou da autorização de pagamento) e de contas de disponibilidades (quando ocorre o recebimento ou o pagamento).

Os movimentos são todos efectuados dentro da conta 25, tendo para o efeito sido criadas outras subcontas. Com efeito, para cada lançamento de receita liquidada ou de recebimento efectuado na subconta 251 e para lançamento de uma autorização de pagamento ou de pagamento na subconta 252, as respectivas contrapartidas são lançadas em outras subcontas criadas e integradas na conta 25.

Assim, em qualquer momento, as subcontas 251 e 252 têm saldo nulo e, conseqüentemente, não é utilizada a desagregação dos recebimentos e pagamentos pelo orçamento do exercício (subcontas 2511 e 2521) ou de orçamentos de exercícios findos (subcontas 2512 e 2522), não sendo também utilizada a conta relativa aos pagamentos efectuados dentro do período complementar (subconta 25221)²⁵.

Note-se que esta situação é compatível com o facto do IPTM não apresentar nas peças finais, quer em 2004 quer em 2005, despesas pagas dentro do período complementar.

Conclui-se, assim, que o IPTM não movimenta a conta 25 em conformidade com o que se encontra estabelecido legalmente, não utilizando a mesma para proceder à desagregação por anos económicos, de acordo com as orientações nesse sentido constantes da Orientação – Norma Interpretativa n.º 1/2001 – Período Complementar, constante do Aviso n.º 7466/2001 da Comissão de Normalização Contabilística, de 16 de Abril, publicado em DR, II série, de 30 de Maio.

²⁴No IPTM os movimentos na conta 25 cumprem apenas a exigência da desagregação pelo classificador económico – natureza da receita e da despesa.

²⁵Verificou-se uma excepção na Delegação Norte que, em 2004, debitou a conta “25221- Período Complementar”, mas, também nesta situação, a contrapartida foi o crédito em outra subconta dentro da conta 25, ficando de imediato saldada.



3.1.2.3.3. Fluxos financeiros entre os Serviços Centrais e as Delegações

Os Serviços Centrais, através do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP), preparam anualmente o orçamento do IPTM, que integra e compatibiliza as propostas orçamentais destes Serviços e das Delegações.

As Delegações cobram receitas e realizam despesas nos termos das competências dos Administradores-Delegados²⁶, e, para além de gerirem as verbas relativas ao seu funcionamento, implementam os respectivos investimentos, após estes serem sujeitos à aprovação do CA.

Os Serviços Centrais acompanham toda a execução orçamental, elaboram os mapas de controlo orçamental e, no final do período, a conta de gerência. São estes Serviços que requisitam as verbas do Orçamento de Estado (OE), elaboram os Pedidos de Libertação de Créditos (PLC), procedendo, posteriormente, à sua distribuição da seguinte forma:

- ◆ Verbas PIDDAC – Desdobramento dessas verbas e transferência para as contas, na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), dos Serviços Centrais e de cada uma das Delegações;
- ◆ Verbas para funcionamento – Em regra, ficam numa conta na DGT à ordem dos Serviços Centrais.
- ◆ A retenção de verbas do OE pelos Serviços Centrais deve-se ao facto destes centralizarem as entregas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e os descontos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e Segurança Social (SS) de todo o Instituto, encontrando-se, em regra, credores relativamente às Delegações²⁷.

Àquela situação de movimentos entre os Serviços Centrais e as Delegações acrescem outras, relacionadas com aumentos de volume das despesas não previstos e/ou com evoluções de cobrança das receitas abaixo das expectativas, em cada um desses Serviços, os quais dão origem a deliberações do CA no sentido de serem transferidas verbas entre os mesmos.

O quadro seguinte reflecte, no final de cada ano do triénio 2003 a 2005, os somatórios dos saldos das contas correntes entre os Serviços Centrais e as Delegações.

Quadro 1 – Transferências Serviços Centrais/Delegações

(em euros)

Origem das verbas	2003	2004	2005
Serviços Centrais	-308.178,90	-611.164,28	-787.652,38
Delegação Norte	-67.825,08	-52.788,91	47.074,65
Delegação Douro	229.835,05	631.279,98	1.293.851,44
Delegação Centro	-786.294,18	-864.372,14	-1.449.119,36
Delegação Sul	932.463,11	897.045,35	895.845,65
Total	0,00	0,00	0,00
Valor total dos fluxos	1.162.298,16	1.528.325,33	2.236.771,74

Fonte: Balançetes patrimoniais a 31.Dez., Subcontas: 266122 a 266526.

²⁶ Artigo 17.º dos Estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro.

²⁷ Estas “dívidas” e outros movimentos de verbas entre os 5 centros de responsabilidade são contabilizadas em subcontas da classe “2 – Terceiros”, cujos movimentos, pelo facto de serem internos, se anulam.

Do exposto infere-se que:

- ◆ A Delegação do Douro, de uma forma crescente, e a Delegação do Sul financiam os Serviços Centrais e a Delegação Centro, tendo praticamente esse financiamento duplicado entre 2003 e 2005 (de 1,2 para €2,2 milhões);
- ◆ As situações de necessidade continuada dos Serviços Centrais e da Delegação do Centro²⁸ indicam que, nos orçamentos do IPTM, ou há uma sobreavaliação da receita a cobrar ou uma constante subavaliação da despesa relativamente a estes Serviços, desequilíbrios esses que são sustentados por receita própria cobrada pelas restantes Delegações;
- ◆ Por outro lado, a fusão dos Institutos Portuários com o Instituto Marítimo Portuário e com Instituto de Navegabilidade do Douro permitiu colmatar alguns “desequilíbrios” em termos de realização de despesas face aos recursos disponíveis;
- ◆ De assinalar que o IPTM introduziu as subcontas necessárias no seu plano de contas e procede a todos os registos de forma a encontrar-se disponível a informação sobre as “dívidas” entre os Serviços Centrais e as Delegações, quer as resultantes de movimentos ocorridos entre aqueles Serviços, durante o ano, quer as que derivam de deliberações do CA no sentido das tesourarias de umas Delegações reforçarem as de outras.

Em sede de contraditório, o IPTM precisou ainda, sobre esta matéria, o seguinte:

“A criação do IPTM implicou a integração dos orçamentos de cinco institutos, potenciando a optimização e racionalização da gestão dos recursos materiais, humanos e financeiros, o que permitiu colmatar insuficiências financeiras de alguns serviços, com contrapartida nos excedentes gerados por outros. Ou seja, as movimentações de verbas entre serviços corresponderam a movimentos de tesouraria e tiveram em vista os objectivos de racionalização que presidiram à criação do IPTM.

(...) O orçamento do IPTM constitui um todo, obedecendo a sua elaboração e execução às regras definidas na lei”.

3.1.2.4. Processo disciplinar na Delegação Sul por apropriação indevida de receitas

Em Outubro de 2005, a Delegação dos Portos do Sul²⁹ participou ao CA³⁰ do IPTM, uma infracção cometida por funcionário, Agente de Exploração no Porto Pesca de Lagos.

Este funcionário era responsável pelo recebimento e depósito bancário das quantias pagas pelos utentes do Porto de Pesca de Lagos, relativas a ocupações dominiais, tarifas de uso de porto (TUPs) e marítimo-turísticas.

Na sequência do contacto telefónico de uma cliente³¹, que havia sido notificada para pagamento de dívidas vencidas, o funcionário foi confrontado com os factos e confirmou perante o Chefe de Divisão

²⁸ Há uma preponderância da actividade piscatória sobre o movimento de mercadorias nos seus portos, facto que se reflecte no volume de receita própria arrecadada face às Delegações do Norte e do Sul.

²⁹ Informação n.º 0645, de 19 de Outubro de 2005.

³⁰ O CA, em reunião ordinária, de 20 de Outubro - Acta n.º 32/CA/2005 - deliberou instaurar processo disciplinar contra o funcionário pela prática da infracção objecto de participação.



dos Serviço de Exploração de Portimão que lhe haviam sido entregues os valores mencionados, entre outros, os quais reteve em sua posse.

Apurou-se que, desde Agosto de 2004 e durante mais de um ano, aquele funcionário vinha a apropriar-se dos pagamentos em numerário efectuados pelos utentes do porto, quantias que usava em benefício próprio.

De facto, no acto dos pagamentos em numerário, devolvia as facturas aos utentes com o carimbo de recebido e assinadas por si e destruía os duplicados. Não dava, porém, conhecimento à tesoureira destes recebimentos, de modo a que esta processasse os respectivos recibos.

O arguido assumiu a apropriação de várias quantias em dinheiro pertencentes ao IPTM, no montante global de €41.776,45³², conforme documentos que o próprio entregou.

Em 18 de Outubro de 2005, aquando das primeiras declarações prestadas pelo funcionário, o IPTM desconhecia o montante das quantias de que este se apropriara.

Posteriormente, no âmbito do processo disciplinar instaurado ao funcionário, foi ordenado o apuramento interno dos valores sonogados pelo arguido. Tal apuramento concluiu, numa primeira análise, que “*aquelas quantias perfaziam um total de €46.642,68*”, tendo, mais tarde, em Fevereiro de 2006, e face à defesa apresentada pelo arguido, sido rectificado para €41.776,45, como montante mínimo desviado.

Em Março de 2006, o relatório final do processo disciplinar e a informação n.º 22/06/FE/SN do Gabinete da Secretária de Estado dos Transportes apontaram o montante de €41.776,45 como o valor estimado que terá sido sonogado ao Instituto.

No final de 2005, o IPTM lançou na contabilidade patrimonial, em subconta de Devedores em nome do funcionário, o valor de €35.051,59, relativamente aos desvios identificados.

A decisão final do processo foi a aplicação da “pena expulsiva de demissão”.

Estes factos foram já participados ao Ministério Público, estando o processo (NUIPC 1088/05.3TALGS) a correr termos no Tribunal Judicial de Lagos. O IPTM encontra-se a aguardar notificação do despacho de pronúncia, para deduzir o competente pedido de indemnização cível.

O facto ocorrido evidencia uma falha no sistema de controlo interno, dado que se tratou de uma prática que se foi repetindo ao longo de cerca de um ano.

Em sede de contraditório, o IPTM alegou:

“É destituída de fundamento a conclusão de que a situação de apropriação indevida de receitas por um funcionário da Delegação dos Portos do Sul “ só foi conhecida por denúncia de uma cliente”, uma vez que a mesma foi detectada a partir da circularização de

³¹ A cliente contactou os serviços de tesouraria do IPTM - Delegação dos Portos do Sul, em Portimão, no sentido de informar que nada devia, uma vez que, na devida data, tinha efectuado os respectivos pagamentos, facto de que fez prova.

³² No Relatório Final do Processo Disciplinar n.º 1-C-3/23, com data de 21 de Março de 2006, foi dada como provada a apropriação indevida de várias quantias provenientes dos utentes do Porto de Pesca de Lagos, num total de €41.776,45.

clientes que periodicamente é realizada pelo Instituto, conforme carta dirigida à cliente Sopronor - Estaleiro Naval de Lagos, Lda., enviada em 13/10/2005 (...)”.

No âmbito da auditoria, não houve percepção da existência de circularização periódica de clientes. Acresce que, se existissem efectivas circularizações periódicas de clientes não seria necessário todo o processo de estimativa e apuramento dos valores desviados, posteriormente à detecção da situação. De resto, este procedimento obstará a que o funcionário tivesse a possibilidade de, durante mais de um ano, se apropriar de receitas do IPTM, entregando a clientes facturas com o carimbo de “recebido”.

3.2. Conta de Gerência de 2004

3.2.1. Cronologia dos factos

3.2.1.1. Mapa de fluxos de caixa apresentado em 31 de Maio de 2005

A análise efectuada, à conta de gerência, na fase inicial de desenvolvimento da auditoria, evidenciou que o mapa de fluxos de caixa integrante da conta da gerência de 2004 do IPTM, que deu entrada na DGTC, em 31 de Maio de 2005, apresentava as seguintes deficiências:

- ◆ O saldo inicial, de €13.942.929,69, não era coincidente com o saldo final da gerência anterior, do ano de 2003, que era na importância de €15.157.514,61;
- ◆ O mapa de fluxos de caixa reflectia apenas os recebimentos e pagamentos reportados à execução orçamental, não indicando os fluxos extra-orçamentais.

Estas questões foram colocadas pela equipa de auditoria logo na primeira reunião de trabalho efectuada, no IPTM, com a chefia do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, em 8 de Março de 2006, tendo sido obtida a informação de que o saldo inicial, de €13.942.929,69, resultava da execução orçamental da gerência anterior e a diferença, para €15.157.514,61, dever-se-ia a movimentos extra orçamentais.

A equipa fez, ainda, referência ao facto do mapa de fluxos de caixa não se encontrar organizado nos termos do ponto 7.3 – “Fluxos de Caixa” do POCP³³ e, conseqüentemente, não cumprir a Instrução do TC n.º 1/2004 – 2.ª Secção, de 22 de Janeiro, publicada em DR, II série, de 14 de Fevereiro.

3.2.1.2. Mapa de fluxos de caixa apresentado em 12 de Junho de 2006 – 2.ª versão

Na sequência destas questões evidenciadas pela equipa no decurso do trabalho de campo, em 19 de Maio do corrente ano, o CA do IPTM aprovou uma 2.ª versão do mapa de fluxos de caixa da gerência de 2004, que remeteu à DGTC³⁴. A elaboração de uma 2.ª versão deveu-se ao facto de terem sido detectadas 2 situações de duplicação na contabilização da receita, pelo que houve necessidade de serem introduzidas as respectivas alterações na contabilidade pública. A contabilidade patrimonial não enfermava daquelas duplicações.

³³Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

³⁴A 2.ª versão da conta de gerência – mapa de fluxos de caixa –, a acta do CA do Instituto, com o n.º 19/CA/2006, de 19 de Maio e a informação n.º 28/DGFP/06, de 17 de Maio, têm a data de registo de entrada no DVIC.1, de 12 de Junho de 2006.



A 2.^a versão da conta - mapa de fluxos de caixa - para além das correcções atrás referidas, apresentava, todavia, as seguintes deficiências:

- ◆ Um saldo inicial, de €15.175.514,61, coincidente com o saldo final de 2003. Contudo, persistiu-se na não indicação da proveniência do mesmo, não se especificando qual é o saldo orçamental inicial e qual a natureza das restantes verbas. O saldo inicial era desdobrado por contas patrimoniais de disponibilidades: caixa, depósitos bancários e outros depósitos;
- ◆ No mapa, após a apresentação das receitas cobradas e dos pagamentos realizados na gerência, no âmbito da execução orçamental, e antes do apuramento do saldo final para a gerência de 2005, foram inscritos, indevidamente, em recebimentos e em pagamentos, saldos de subcontas de terceiros, em 31 de Dezembro de 2004, como operações de tesouraria. De facto, aqueles saldos não reflectiam os movimentos de entradas e saídas na gerência relativas a operações de tesouraria;
- ◆ O saldo final, para a gerência de 2005, foi apresentado, tal como o inicial, sem desdobramento por natureza. Procedia-se, apenas, a uma especificação dos valores por caixa, depósitos e outros depósitos.

Face às referidas referências, foi solicitado ao IPTM a indicação dos valores respeitantes a fluxos de caixa extra orçamento, nomeadamente a informação da proveniência – desagregação consoante a natureza – do saldo inicial e do saldo final da gerência de 2004.

3.2.1.3. Mapa de fluxos de caixa apresentado em 26 de Outubro de 2006 – 3.^a versão

Em 26 de Outubro de 2006, já após se encontrar terminado o trabalho de campo e na fase final de elaboração do relato, o IPTM remeteu à DGTC informação e documentação indicando que a proveniência não identificada de parte do saldo de 2004, quer da gerência anterior quer para a gerência seguinte, se devia a erro dos serviços pela não integração da totalidade do saldo orçamental de 2002 na contabilidade orçamental de 2003 – Informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro, e anexos.

Assim, em 2004, de um saldo extra-orçamental para a gerência seguinte por explicar, no valor de €1.149.473,30 (€16.622.776,76 - €15.473.303,46), identificava-se a verba de €1.046.994,70 como saldo com origem na execução orçamental da gerência de 2002 e não integrado na receita das gerências seguintes.

A informação do IPTM, acima referida, integrava, ainda, uma 3.^a versão do mapa de fluxos de caixa da gerência de 2004, que decompunha o valor remanescente de saldo extra-orçamental de €102.478,60 (€1.149.473,30 - €1.046.994,70).

A 3.^a versão do mapa de fluxos de caixa não foi considerada na elaboração do relato pelos seguintes motivos:

- ◆ As naturezas e respectivos valores de verbas em saldo, no montante de €102.478,60, não se encontravam devidamente instruídos;
- ◆ O montante de €70.255,03, correspondente a “Importâncias Entregues ao Estado e Outras Entidades – Receitas de Estado e Operações de Tesouraria”, inscrito antes do apuramento do

saldo para a gerência seguinte, não foi o valor entregue na gerência, mas corresponde à diferença de saldos entre rubricas. A apresentação foi efectuada de forma agregada, sem outra indicação.

3.2.1.4. Valores apurados no Relato e no Exercício do Contraditório

Com base na informação disponível e partindo da 2.^a versão do mapa de fluxos de caixa, procedeu-se, no relato, à seguinte decomposição do saldo extra-orçamental para a gerência seguinte:

Quadro 2 – Saldo para a gerência seguinte

(em euros)

2004 - Saldo para a gerência seguinte	
Saldo de execução orçamental	15.473.303,46
Saldo com origem na execução orçamental de 2002 e não integrado na receita de 2003	1.046.994,70
Subtotal da componente orçamental	16.520.298,16
Verbas extra-orçamentais na posse do IPTM a entregar na gerência seguinte	11.595,80
Valor em saldo final desconhecido quanto à sua natureza	90.882,80
Subtotal da componente extra-orçamental	102.478,60
TOTAL	16.622.776,76

Em sede de contraditório, o IPTM veio alegar:

“As observações efectuadas não têm em conta o mapa de fluxos financeiros constante da Informação n.º 49-DGFP/06, de 16/10/2006, e enviada ao Tribunal de Contas em 26 de Outubro de 2006 (...).

Efectivamente, verificou-se um lapso no registo do saldo da gerência de 2002 no exercício de 2003, não tendo sido contabilizado o montante de € 1.046.994,70, única e exclusivamente na óptica da contabilidade orçamental, sendo certo que a sua integração tinha sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14/11/2003. Aquele valor encontra-se devidamente relevado na óptica da contabilidade patrimonial e consta das disponibilidades bancárias.

Este lapso foi corrigido em 2006, mediante o registo do referido valor na contabilidade orçamental do IPTM, em conformidade com deliberação do CA de 18 de Outubro de 2006, aposta na referida Informação n.º 49-DGFP/06, de 16/10/2006.

O saldo de gerência de 2006 reflectirá o acréscimo correspondente, sendo a sua integração submetida a autorização das tutelas sectorial e financeira.

Sobre a natureza da verba de € 90.882,80, prestam-se os esclarecimentos ilustrados no quadro seguinte:

Justificação do saldo final de verbas extra-orçamentais

Descrição	Valor	Descrição
Balancete em 31/12/2004	28.906,51	Clientes a regularizar
Balancete em 31/12/2004	55.848,97	Cauções e Garantias
Balancete em 31/12/2004	15.121,21	Coimas
Balancete em 31/12/2004	-6.061,93	Adiantamentos
Valor da conta 170200 considerado pelo TC ^(a)	-5.143,41	Receita Orçamental
Balancete em 31/12/2004	2.211,45	Diversos a Regularizar
Total	90.882,80	

(a) No decorrer da auditoria, informámos que as importâncias constantes da rubrica 170200 não respeitavam a valores retidos para entrega, mas sim a um erro de parametrização. Os valores em causa respeitam a receita orçamental, e não extra-orçamental”.



Também, no âmbito contraditório, o Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial referiu:

“(…) A explicação encontra-se na Informação n.º 49-DGFP/06, enviada ao Tribunal de Contas em 26 de Outubro de 2006 e resultou de omissão contabilística, exclusivamente na óptica orçamental, sem influência no valor patrimonial do Instituto, pelo que tais valores se encontram efectivamente relevados na contabilidade do IPTM”.

Em face das alegações, foram solicitados, ao Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial do IPTM, esclarecimentos adicionais relativamente aos elementos constantes da 3.ª versão do mapa de fluxos de caixa, os quais foram enviados a 28 de Fevereiro de 2007, mas não vieram esclarecer todas as situações, como se verificará adiante.

3.2.2. Gerências dos anos de 2003 e de 2004

No quadro seguinte sintetizam-se os movimentos das gerências de 2003 e de 2004, conforme, respectivamente, a documentação integrante das contas remetidas à DGTC – conta n.º 6797/03 e conta n.º 5862/04, os elementos da informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro, a 3.ª versão do mapa de fluxos de caixa de 2004 e os esclarecimentos obtidos na fase do exercício do contraditório.

Quadro 3 – Fluxos de caixa / Contas de gerência

(em euros)

1	2	3	4	5	6
MAPA DE FLUXOS DE CAIXA	2003		2004		
Fontes	Mapa da Conta 6797/03	Inf. 49/06, de 16 de Out.	2.ª versão, de 12.Jun.06	Inf. 49/06, de 26.Out.06	3.ª versão de 26.Out.06 e informações de 28.Fev.07
Recebimentos					
Saldo da gerência anterior					
Saldo de execução orçamental (integrado na receita)		10.249.581,93		13.942.929,69	13.942.929,69
Saldo de execução orçamental (“não integrado na receita”)		1.046.994,70		1.046.994,70	1.046.994,70
Saldo de execução orçamental	10.249.581,93	11.296.576,63	13.942.929,69	14.989.924,39	14.989.924,39
Saldo extra-orçamental	1.053.425,58	6.430,88	1.214.584,92	167.590,22	167.590,22
Subtotal	11.303.007,51	11.303.007,51	15.157.514,61	15.157.514,61	15.157.514,61
Total das Receitas Orçamentais					
OE + FC + FN + OFC + receitas próprias + reposições não abatidas	57.124.700,22	57.124.700,22	68.676.308,36	68.676.308,36	68.676.308,36
Operações extra-orçamentais					
Receitas de Estado e operações de tesouraria	211.148,06	211.148,06	41.050,67	41.050,67	30.188,80
TOTAL GERAL					
	68.638.855,79	68.638.855,79	83.874.873,64	83.874.873,64	83.864.011,77
Pagamentos					
Total das Despesas Orçamentais					
Suportadas por OE + FC + OFC + receitas próprias e saldos transitados integrados	53.431.352,46	53.431.352,46	67.145.934,59	67.145.934,59	67.145.934,59
Operações extra-orçamentais					
Receitas de Estado e operações de tesouraria	49.988,72	49.988,72	106.162,29	106.162,29	95.300,42
Saldo para a gerência seguinte					
Saldo de execução orçamental (a integrar na receita)		13.942.929,69		15.473.303,46	15.473.303,46
Saldo de execução orçamental (“não integrado na receita”)		1.046.994,70		1.046.994,70	1.046.994,70
Saldo de execução orçamental	13.942.929,69	14.989.924,39	15.473.303,46	16.520.298,16	16.520.298,16
Saldo extra-orçamental	1.214.584,92	167.590,22	1.149.473,30	102.478,60	102.478,60
Subtotal	15.157.514,61	15.157.514,61	16.622.776,76	16.622.776,76	16.622.776,76

(em euros)

1	2	3	4	5	6
MAPA DE FLUXOS DE CAIXA	2003		2004		
Fontes	Mapa da Conta 6797/03	Inf. 49/06, de 16 de Out.	2.ª versão, de 12.Jun.06	Inf. 49/06, de 26.Out.06	3.ª versão de 26.Out.06 e informações de 28.Fev.07
TOTAL GERAL	68.638.855,79	68.638.855,79	83.874.873,64	83.874.873,64	83.864.011,77

Refira-se que:

- ◆ Nas contas, os totais gerais, escriturados em recebimentos e em pagamentos, são os que constam dos mapas de fluxos de caixa de 2003 e de 2004³⁵;
- ◆ Os valores das receitas e despesas orçamentais, de 2003 e 2004, são obtidos através dos mapas de controlo orçamental, de receita e de despesa, e dos mapas de fluxos de caixa. Os valores obtidos conferem com os valores constantes em mapas de fluxos de caixa remetidos pelo IPTM à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), e que reflectiam apenas as execuções orçamentais desses anos;
- ◆ Os saldos totais, da gerência anterior e para a gerência seguinte, abaixo indicados, integrando as componentes orçamental e extra-orçamental, são os saldos evidenciados nos mapas de fluxos de caixa das contas remetidas à DGTC:

(em euros)

2003 - Saldo da gerência anterior	11.303.007,51
2004 - Saldo da gerência anterior	15.157.514,61
2005 - Saldo da gerência anterior	16.622.776,76

- ◆ Os saldos da gerência anterior, de 2004 e de 2005, coincidem com os saldos de disponibilidades evidenciados nos balanços a 31 de Dezembro, dos exercícios de 2003 e 2004. O IPTM não contabilizou despesas pagas nos respectivos períodos complementares;
- ◆ O saldo total para a gerência seguinte, do ano de 2004, no valor de €16.622.776,76, foi objecto de verificações em caixas e de reconciliações bancárias. Relativamente a outros depósitos foram obtidas as respectivas certidões bancárias. O parecer sobre a veracidade do mesmo é favorável;
- ◆ O saldo de execução orçamental da gerência anterior, de 2003, no valor de €10.249.581,93, resulta do modelo 5 das Instruções do TC, Resolução n.º 1/93. Trata-se do saldo orçamental da gerência de 2002 integrado em receita em 2003 (2ª coluna do quadro 3);

³⁵O mapa de fluxos de caixa, em 2003, era denominado mapa de fluxos financeiros, conforme as Instruções do TC – Resolução n.º 1/93, publicadas em DR, I série-B, de 21 de Janeiro.



- ◆ Através da Informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro, o IPTM referiu que o saldo orçamental da gerência de 2002 era de €11.296.576,84, tendo sido apenas integrados na gerência seguinte €10.249.582,14, verificando-se uma diferença de €1.046.994,70 por integrar³⁶ (3ª coluna do quadro 3);
- ◆ Não foi considerado o valor indicado pelo IPTM como saldo orçamental de 2002 integrado em 2003, de €10.249.582,14, mas sim o valor anteriormente reflectido no modelo 5 remetido à DGTC, de € 10.249.581,93 porque, se fosse considerado o primeiro valor, a conta não balanceava, em virtude dos montantes extra-orçamentais não balancearem³⁷ (3ª coluna do quadro 3);
- ◆ O saldo extra-orçamental da gerência anterior em 2003 foi obtido por diferença entre o saldo total e o saldo orçamental, quer com os elementos constantes do processo da conta n.º 6797/03 quer com os elementos indicados na informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro (2ª e 3ª colunas do quadro 3);
- ◆ Os valores das operações extra orçamentais, escriturados como recebimentos e como pagamentos, em 2003, foram obtidos por diferença, respectivamente:
 - ◇ entre os totais gerais deduzidos dos saldos da gerência anterior e das receitas orçamentais;
 - ◇ entre os totais gerais deduzidos dos saldos para as gerências seguintes e das despesas orçamentais;
- ◆ Em 2003, o saldo de execução orçamental para a gerência seguinte, de €13.942.929,69 (com exclusão a verba de €1.046.994,70, que não foi integrada em 2003) foi integrado e aplicado em 2004, conforme autorização das tutelas sectorial e financeira – despacho do SEO, de 27 de Dezembro de 2004, aposto na informação n.º 91, de 15 de Junho de 2004, da DGO;
- ◆ O saldo extra-orçamental da gerência anterior em 2004 foi obtido por diferença entre o saldo total e o saldo orçamental, quer com os elementos constantes do processo da conta n.º 5862/04 quer com os elementos indicados na Informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro (4ª e 5ª colunas do quadro 3);
- ◆ Os valores das operações extra-orçamentais em 2004, de €41.050,67, escriturados como recebimentos, e de €106.162,29, registados como pagamentos, encontrados por diferença, no quadro anterior, conferem com os valores inscritos na 2.ª versão da conta de 2004, como receitas de Estado e operações de tesouraria;

³⁶ A este propósito refira-se que através da informação n.º 64/03, de 18 de Setembro, o IPTM requereu às tutelas sectorial e financeira a integração do saldo de gerência de 2002 no orçamento de 2003 no valor de €11.470.837, bem como a aplicação em dotações orçamentais de despesa de €10.098.260. O Secretário de Estado do Orçamento, em 14 de Novembro de 2003, despachou favoravelmente aquela integração e aplicação - despacho exarado sobre a informação n.º 146 da DGO. A integração de €11.470.837 não veio a ocorrer.

Na Informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro, o IPTM vem indicar outro valor como saldo orçamental da gerência de 2002, de €11.464.298,10, em virtude do valor de €11.470.837,00 integrar uma parcela estimada. O IPTM com base neste novo valor procedeu à seguinte demonstração, apurando €1.046.994,70 que terão ficado por integrar:

(em euros)

Guias de entrega nos Cofres do Estado - 25/08/03 e 29/12/03	167.721,26
Integrado na receita de 2003	10.249.582,14
Não integrado em receita	1.046.994,70
Total	11.464.298,10

³⁷ O saldo inicial e entradas deduzidos de saídas e saldo final não se anula.

- ◆ Todos os valores constantes do quadro 3 balanceiam³⁸;
- ◆ Com a 3.ª versão do mapa de fluxos de caixa de 2004 e os esclarecimentos prestados na fase do exercício do contraditório (28 de Fevereiro de 2007), verificam-se decréscimos nos totais gerais (cfr. coluna 6 do quadro 3).

3.2.3. Mapa de fluxos de caixa da gerência de 2004

O saldo total para a gerência seguinte, em 2004, foi de €16.622.776,76. Com a segunda versão da conta remetida à DGTC apurava-se, por diferença, um saldo extra-orçamental para a gerência seguinte de €1.149.473,30 (4ª coluna do quadro 3). Após o IPTM remeter a sua informação n.º 49-DGFP/06, de 16 de Outubro, considera-se que o valor de €1.046.994,70 terá tido origem orçamental e a importância de €102.478,60 constituía saldo extra-orçamental (5ª coluna do quadro 3). Esta conclusão não foi alterada com a consideração da 3.ª versão da conta e desenvolvimentos posteriores.

No relato explicava-se parte da natureza desse valor de €102.478,60 (€11.595,80). Quanto aos restantes €90.882,80 indicava-se que a sua natureza não era revelada.

Contudo, o conteúdo das alegações atrás transcritas (demonstração do montante de €90.882,80), os elementos constantes da 3.ª versão da conta e os esclarecimentos prestados na fase do contraditório, conforme já se referiu, não permitiram o esclarecimento de todas as situações.

De facto, embora a conta (mapa de fluxos de caixa – 3.ª versão) balanceie (saldo inicial e final, orçamental e extra-orçamental, recebimentos e pagamentos orçamentais e extra-orçamentais), quando se procede à decomposição das parcelas dos totais abaixo discriminados, a maioria dos respectivos itens não balanceiam:

- ◆ Saldo da gerência anterior extra-orçamental, no valor de €167.590,22;
- ◆ Operações extra-orçamentais em recebimentos, no valor de €30.188,80;
- ◆ Operações extra-orçamentais em pagamentos, no valor de €95.300,42;
- ◆ Saldo para a gerência seguinte extra-orçamental, no valor de €102.478,60.

O quadro seguinte indica os valores apresentados pelo IPTM relativos à decomposição dos valores agregados acima referidos:

³⁸Relativamente aos fluxos totais, aos fluxos orçamentais e aos fluxos extra-orçamentais, verifica-se a igualdade entre os saldos iniciais adicionados aos recebimentos e os pagamentos adicionados aos saldos finais.



Quadro 4 – Verbas extra-orçamentais na gerência de 2004

(em euros)

Verbas extra-orçamentais em 2004					
1	2	3	4	5	6=2+3-4
	Saldo da gerência anterior	Receb.	Pagament.	Saldo para a gerência seguinte	Saldo anterior + Rec.- Pag.
Descontos e Retenções na Fonte ^(a)	135.177,45	6.489,82	23.951,68	6.407,20	117.715,59
Contas de Coimas ^(b)	15.204,39			15.121,21	15.204,39
Cauções e Garantias				55.848,97	0,00
Clientes, Contrib., Utentes contas a regulariz.	10.458,43	18.555,57		28.906,51	29.014,00
Adiantamentos ao Pessoal ^(c)	-1.016,28		5.045,55	-6.061,83	-6.061,83
Diversos a regularizar	-1.643,96		457,82	2.256,54	-2.101,78
Outras operações ^(d)			65.845,37		-65.845,37
Receita não executada	9.410,19	5.143,41			14.553,60
TOTAL	167.590,22	30.188,80	95.300,42	102.478,60	102.478,60

- a) Os valores relativos a "Descontos e Retenções na Fonte", inscritos em saldo da gerência anterior e saldo para a gerência seguinte resultam de valores corrigidos aos constantes dos respectivos mapas demonstrativos, mas não reconciliam com os saldos inscritos em recebimentos e pagamentos na gerência;
- b) O IPTM esclareceu que os movimentos da gerência foram inseridos na execução orçamental;
- c) A rubrica "Adiantamentos ao pessoal" é a única que balanceia;
- d) Os €65.845,37 integram uma despesa de €35.417,76, do Fundo de Aposentação, não inscrita como despesa orçamental e a restituição de uma cobrança no valor de €30.516,00, cuja receita orçamental ficou contabilizada.

Quanto à transição do saldo da gerência de 2004, regista-se que depende de autorização governamental, nos termos da LEO (artigo 56º, n.º 2, alínea b), na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto³⁹) e dos Decretos-Leis de Execução Orçamental para 2004 e 2005 (n.ºs 3 e 4 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, e n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, respectivamente).

A transição de saldo, no valor de €1.046.994,70, nas gerências de 2004 e de 2005, sem autorização das tutelas sectorial e financeira, nos termos dispostos na lei, geram eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

³⁹Com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 29 de Agosto.

No entanto, considerando a justificação apresentada nas alegações proferidas em sede do contraditório (cfr. ponto 3.2.1.4), no sentido de que tal situação se deveu a lapso de registo na contabilidade orçamental, o qual já foi corrigido em 2006, pelo que o acréscimo correspondente será reflectido no saldo desta gerência, cuja respectiva integração será submetida a autorização das tutelas sectorial e financeira, releva-se, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 7 do art. 65.^{o40} da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, por se verificarem todos os requisitos previstos nas suas alíneas a) a c).

3.2.4. Demonstração numérica – conta de gerência de 2004

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2004, com base na 3.^a versão do mapa de fluxos de caixa⁴¹.

Quadro 5 – Ajustamento – Gerência de 2004

(em euros)

Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior	15.157.514,61	Saído na gerência	67.241.235,01
Recebido na gerência	68.706.497,16	Saldo para a gerência seguinte	16.622.776,76
Total	83.864.011,77	Total	83.864.011,77

3.2.5. Apropriação indevida de quantias recebidas dos utentes do Porto de Lagos

Conforme é relatado no ponto 3.1.2.4., durante mais de um ano, entre 2004 e 2005, um funcionário do IPTM, da Delegação do Sul, que detinha, entre outras, funções de tesoureiro, sendo “responsável pela cobrança directa de valores, pelo seu depósito bancário e pela elaboração das correspondentes folhas

⁴⁰ Este preceito legal dispõe que pode ser relevada a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando esta tiver sido paga voluntariamente e se verificarem os requisitos das alíneas a) a c). Por sua vez, o artigo 69.º, n.º 2, alíneas d) e e) do mesmo diploma legal, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dispõe que:

“O procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º

extingue-se:

Pelo pagamento;

Pela relevação da responsabilidade nos termos do n.º 7 do artigo 65.º”.

Ora, do confronto destas disposições legais verifica-se que existe contradição entre elas. De facto, se o procedimento por responsabilidades sancionatórias se extingue pelo pagamento, não pode esta responsabilidade carecer de ser relevada nos casos em que a multa tenha sido voluntariamente paga.

A conexão entre estas duas normas evidencia claramente que o n.º 7 do artigo 65.º é aplicável apenas nos casos em que a multa não tenha sido paga.

Estamos assim em presença, conforme refere FRANCESCO FERRARA, de um erro conceitual ou de coordenação, susceptível de ser remediado.

Na verdade, seguindo a exposição deste Autor, “(...) *estes deslizes podem ser positivos ou negativos, segundo introduzem no texto palavras ou frases que não correspondem à vontade reconhecível do legislador ou omitem outras que, inversamente, lá deviam estar contidas.*

Tais erros fazem parte da lei e têm força vinculante. O juiz não pode remediá-los, excepto no caso único de a rectificação poder deduzir-se por interpretação do próprio conteúdo do texto ou da sua conexão com outras normas (...)” – cfr. Interpretação e Aplicação das Leis, Traduzido por MANUEL A. DOMINGUES de ANDRADE, 4.^a Edição, Arménio Amado – Editor, Sucessor – Coimbra – 1987.

Esta interpretação leva em conta a unidade do sistema jurídico, tendo suporte no artigo 9.º do Código Civil.

⁴¹ A conta de gerência de 2003 ainda não se encontra homologada.



de caixa”⁴², apropriou-se indevidamente de várias quantias recebidas dos utentes do Porto de Pesca de Lagos, num total de €41.776,45⁴³.

A situação, detectada em Outubro de 2005, originou, em 30 de Dezembro do mesmo ano, relativamente a desvios entretanto apurados, os seguintes lançamentos na contabilidade patrimonial:

- ◆ O crédito de diversas contas de clientes, na conta “21 - Clientes, Contribuintes e Utes”, no valor total de €35.051,59, por contrapartida do débito da subconta, em nome do funcionário, integrante da conta “26 – Devedores e Credores Diversos”;
- ◆ A constituição de uma provisão para cobrança duvidosa relativa à dívida do funcionário.

No entanto, a contabilidade orçamental não reflecte aquela receita desviada. Os mapas de execução orçamental não consideram aquela receita como cobrada e os mapas de fluxos de caixa também não evidenciam aquelas receitas em recebimentos. O desvio também não está considerado no ajustamento do saldo para a gerência seguinte.

Nas contas de 2006, relativamente ao valor remanescente (€41.776,45 - €35.051,59), o Instituto irá utilizar o mesmo procedimento.

Assim, as receitas desviadas só serão evidenciadas na contabilidade orçamental se, e na gerência em que, as respectivas quantias forem devolvidas ao Instituto.

Os mapas de fluxos de caixa, que espelham a execução orçamental, deveriam evidenciar em cada uma das gerências as respectivas receitas cobradas e as quantias desviadas, a acrescer aos saldos para a gerência seguinte. Dada a impossibilidade de conhecer quais as quantias desviadas nas gerências de 2004 e de 2005, essa evidência deveria constar das contas de 2005 e 2006, conforme iam sendo identificadas as receitas desviadas, respectivamente, de €35.051,59 e do valor remanescente de €6.724,86.

Não tendo ainda o IPTM contabilizado, nas respectivas contas de execução orçamental, o montante correspondente à receita e ao desvio ocorrido, deverá esta contabilização ser efectuada na conta de 2006, uma vez que ainda não terminaram as respectivas operações de encerramento.

3.3. Situação financeira e patrimonial no triénio 2003-2005

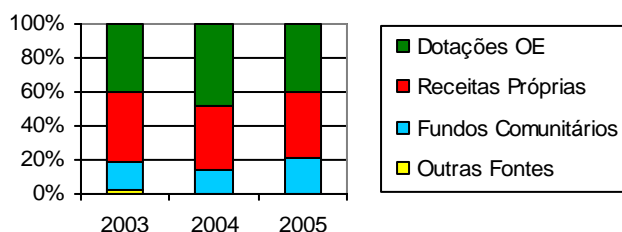
3.3.1. Financiamento

No triénio 2003 a 2005, a estrutura de receitas do ano, ou seja, excluindo os valores de integração e aplicação dos saldos de gerência de anos anteriores, manteve-se no essencial conforme se ilustra no gráfico seguinte:

⁴²Funções exercidas pelo ex-funcionário explicitadas no relatório final do processo disciplinar.

⁴³Conforme Relatório Final do Processo Disciplinar n.º 1- C -3/23, de 21 de Março de 2006.

Gráfico 1 – Estrutura da receita



Fonte: Mapas de fluxos de caixa do IPTM.

As dotações do OE tiveram um peso de 40% nos anos de 2003 e 2005, tendo-se verificado um acréscimo, no ano de 2004, para 48%. O peso das receitas próprias oscilou entre 42%, no ano de 2003, e 37%, em 2004. A receita proveniente dos fundos comunitários atingiu os 21% em 2005.

O quadro seguinte reflecte a evolução da receita do ano no triénio de 2003-2005.

Quadro 6 – Evolução da receita

(em milhares de euros)

Receitas	2003	2004	Variação % 2004-2003	2005	Variação % 2005-2004	Variação % 2005-2003
Dotações do OE						
Funcionamento	2.634	2.317	-12	2.079	-10	-21
PIDDAC	19.944	30.892	55	21.719	-30	9
Subtotal	22.578	33.209	47	23.797	-28	5
Receitas próprias						
Funcionamento	22.998	23.865	4	22.977	-4	0
PIDDAC	933	1.776	90	324	-82	-65
Subtotal	23.931	25.640	7	23.301	-9	-3
Fundos Comunitários						
Funcionamento	45	0		0	0	
PIDDAC	8.923	9.665	8	12.212	26	37
Subtotal	8.968	9.665	8	12.212	26	36
Outras fontes						
Funcionamento	8	1	-82	0		-10
PIDDAC	1.640	161	-90	26	-84	-98
Subtotal	1.648	163	-90	26	-84	-98
TOTAL						
Funcionamento	25.685	26.183	2	25.055	-4	-2
PIDDAC	31.440	42.494	35	34.281	-19	9
Total	57.125	68.676	20	59.337	-14	4

Fonte: Mapas de fluxos de caixa do IPTM (Receitas orçamentais).

Relativamente a esta evolução das receitas, salienta-se o seguinte:

- ◆ O acréscimo de 20% no total das receitas, em 2004, e o seu decréscimo em 14%, em 2005, são fundamentalmente explicados, respectivamente, pelo aumento de cerca de €11 milhões e pelo decréscimo de, aproximadamente, €9 milhões nas dotações do OE destinadas a investimento, no quadro do PIDDAC;
- ◆ As dotações do OE para funcionamento apresentam uma tendência negativa, com um decréscimo de 21% de 2003 para 2005. Contrariamente ao ocorrido em 2004, no ano de 2005 a diminuição de dotações não foi compensada com um aumento de receitas próprias;



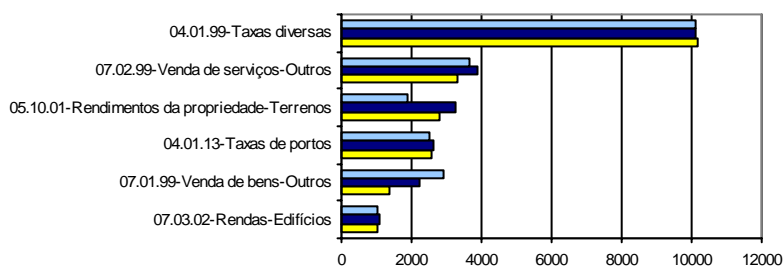
- ◆ Globalmente, as receitas próprias, após um acréscimo de 7% verificado em 2004, perfizeram em 2005 um valor inferior ao de 2003;
- ◆ As receitas provenientes de fundos comunitários, integralmente destinadas a investimento do PIDDAC, em 2004 e 2005, tiveram acréscimos no triénio, verificando-se uma variação positiva de 26% em 2005;
- ◆ Face ao total das receitas do ano, as receitas do PIDDAC tiveram uma proporção no triénio, respectivamente, de 55%, de 62% e de 58%.

3.3.2. Receitas próprias

Seis rubricas de receita representam mais de 90% do total de receita própria cobrada em cada um dos anos do triénio, conforme se ilustra no gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Receitas no triénio 2003 a 2005

(em milhares de euros)



Fonte: Mapas de fluxos de caixa do IPTM.

Por sua vez, o acréscimo de €1,7 milhões nas receitas próprias cobradas em 2004 encontra explicação, fundamentalmente, nas variações das 5 rubricas indicadas no quadro seguinte.

Quadro 7 – Rubricas relevantes na estrutura da receita própria 2003-2004

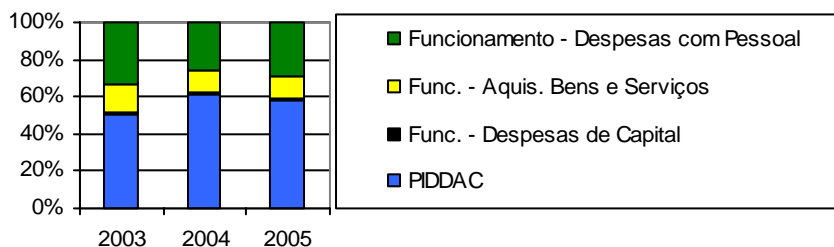
Rubrica	Variação 2003-2004		Motivos
	%	Milhares de euros	
05.10.01-Rendimentos da propriedade-Terrenos	72%	1.357	Actualização de tarifários em 3,7% na Delegação Norte e aplicação de factor correctivo à movimentação de produtos no porto de V. do Castelo. Revisão de preços de ocupações de terrenos na Delegação Centro.
04.01.17-Taxas s/ licenciamentos concedidos a empresas	168%	278	Reinício da atribuição de licenças de extracção de inertes na Delegação Douro, após um período de interrupção motivado pela queda da ponte de Entre-os-Rios.
07.02.99-Venda de serviços-Outros	7%	257	Aumento verificado no movimento portuário que se traduz no aumento do volume das prestações de serviços a embarcações e de armazenagem.
04.01.13-Taxas de Portos	6%	156	Acréscimo na cobrança de taxas de portos pelo aumento de tarifários em 2% nas Delegações Norte e Centro, apesar da quebra de receita na Delegação Sul derivada do decréscimo no movimento de navios e cruzeiros. Início de exploração de investimentos e actualizações de licenças na Delegação Norte.
07.01.99-Venda de bens-Outros	-24%	-694	Diminuição na extracção e venda de areia na Delegação Sul. Diminuição da venda de material dragado no Douro, já que a dragagem do canal de navegação do Douro se centrou em 2003. Diminuição na venda de cadernos de encargos relativos a concursos lançados pelos Serv. Centrais.
Total		1.354	

O acréscimo de receita própria, em 2004, resultou, essencialmente, de alterações de tarifários nas actividades de carácter empresarial dos portos e de aumentos derivados da extracção de inertes. Em 2005, a redução de receita própria, no valor de €2,3 milhões, ficou a dever-se, conforme aponta o relatório de actividades desse ano, à redução nas actividades marítima e de extracção de inertes.

3.3.3. Despesas

O gráfico e quadro seguintes reflectem a estrutura e evolução dos valores da despesa realizada no triénio 2003 a 2005:

Gráfico 3 – Estrutura da despesa



Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

Quadro 8 – Evolução da despesa

(em milhares de euros)

Despesas	2003	2004	Varição % 2004 - 2003	2005	Varição % 2005 - 2004	Varição % 2005 - 2003
Funcionamento						
Despesas com pessoal	18.047	17.117	-5	17.310	1	-4
Aquisição de bens e serviços	8.050	8.241	2	7.352	-11	-9
Despesas de capital	403	648	61	427	-34	6
Subtotal	26.500	26.007	-2	25.088	-4	-5
PIDDAC						
Aquisição de bens e serviços	2.145	2.449	14	5.904	141	175
Despesas de capital	24.786	38.690	56	28.961	-25	17
Subtotal	26.931	41.139	53	34.866	-15	29
Total						
	53.431	67.146	26	59.953	-11	12

Fonte: Mapas de fluxos de caixa (Despesas orçamentais).

Quanto à evolução das despesas, salienta-se o seguinte:

- ◆ A evolução da despesa total realizada, com um acréscimo em 2004 e uma quebra em 2005, deriva, fundamentalmente, do peso relativo e da evolução das despesas efectuadas no âmbito do PIDDAC. O peso relativo destas despesas variou entre 50%, em 2003, e 61%, em 2004;
- ◆ As despesas de funcionamento tiveram uma tendência negativa no triénio, mais acentuada de 2004 para 2005. No triénio, a sua proporção, face ao total da despesa realizada no ano, variou no intervalo de 50% a 39%;
- ◆ Em todos os anos, o volume de receita própria cobrada foi inferior às despesas de funcionamento;



- ◆ As despesas com pessoal apresentaram uma redução de 5%, em 2004, seguida de um aumento de 1%, no ano seguinte.

O quadro seguinte ilustra a relação do valor das despesas com pessoal com o número de efectivos⁴⁴ e as dotações do OE para funcionamento:

Quadro 9 – Evolução do n.º de efectivos e das despesas com pessoal

(em unidades e em milhares de euros)

	2003	2004	2005
Número de efectivos do IPTM	455	427	429
Despesas c/ pessoal / efectivos	39,664	40,087	40,349
Dotações OE-funcionamento / Despesas c/ pessoal	14,6%	13,5%	12,0%

Fonte: Relatório de Actividades.

Face ao ano anterior, em 2004, as despesas realizadas com investimento do PIDDAC tiveram um aumento substancial de cerca de €14 milhões, perfazendo €41 milhões, o que representou 61% do total da despesa. Em 2005, este investimento teve uma quebra de mais de €6 milhões.

No quadro seguinte indicam-se as taxas de execução do investimento face às verbas disponíveis:

Quadro 10 – Evolução do PIDDAC

(em milhares de euros)

Fontes PIDDAC	2004			2005		
	Disponível	Despesa realizada	Taxa de exec.	Disponível	Despesa realizada	Taxa de exec.
OE - Cap. 50.º	31.553	30.208	96	21.940	19.738	90
Outras fontes	45.041	10.931	24	62.068	15.128	24
Total	76.594	41.139	54	84.008	34.866	42

Fonte: Mapas de controlo orçamental.

As taxas de execução reflectem, em 2004, atrasos verificados na implementação de 2 projectos, “VTS”⁴⁵ e “Molhes do Douro”, e, em 2005, o atraso no arranque de projectos, para o qual contribuiu a cativação orçamental de verbas em Agosto, com a conseqüente impossibilidade de cabimentação de despesa, acrescendo, ainda, o atraso na recepção de verbas provenientes dos fundos comunitários⁴⁶.

3.3.4. Situação patrimonial

Os valores de balanço, no triénio 2003 a 2005, são condensados no quadro seguinte:

⁴⁴ As entidades que se vieram a fundir no IPTM possuíam, no ano 2000, 635 efectivos, número que foi reduzido todos os anos até 2004 (cfr. Relatório de Actividades de 2005).

⁴⁵ Projecto Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS).

⁴⁶ Fundamentação constante dos Relatórios de Actividades de 2004 e 2005.

Quadro 11 – Balanços em 31 de Dezembro

(em milhares de euros)

Contas		2003	2004	Variação % 2004-2003	2005	Variação % 2005-2004	Variação % 2005-2003
Activo Líquido							
45	Bens do domínio público	131.546	153.541	17	170.694	11	30
41/2/3/4	Bens próprios	23.684	24.022	1	28.004	17	18
Imobilizado		155.230	177.563	14	198.698	12	28
32/6	Existências	123	68	-44	14	-80	-89
21/6	Dívidas de terceiros	6.387	3.566	-44	3.661	3	-43
11/2/4/8	Disponibilidades	15.158	16.623	10	16.111	-3	6
Circulante		21.667	20.257	-7	19.786	-2	-9
271/2	Acréscimos e diferimentos	375	177	-53	165	-7	-56
Total		177.273	197.997	12	218.649	10	23
Fundo Patrimonial							
51/6	Património e reservas	26.373	21.584	-18	21.584	0	-18
59	Resultados transitados	1.562	-1.346	-186	-2.308	71	-248
88	Resultados líq. do exercício	-1.433	57	-104	42	-27	-103
SubTotal		26.502	20.295	-23	19.318	-5	-27
Passivo							
29	Provisões	1.331	1.318	-1	2.090	59	57
21/2/4/6	Dívidas a terceiros - CP	12.579	4.866	-61	3.325	-32	-74
26	Dívidas a terceiros - MP	0	3.438		3.260	-5	
273	Acréscimos de custos	1.944	2.090	8	2.094	0,2	8
274	Proveitos diferidos	134.917	165.989	23	188.561	14	40
SubTotal		150.771	177.702	18	199.331	12	32
Total (Fundo Patrimonial e Passivo)		177.273	197.997	12	218.649	10	23

Fonte: Balanços integrantes das Contas do IPTM.

A situação patrimonial do IPTM é fortemente marcada pelo valor dos seus activos fixos (cerca de €199 milhões em 2005) e respectivo financiamento, como resultado das suas atribuições legais e área de jurisdição⁴⁷.

3.3.4.1. Imobilizado

O activo líquido de amortizações e provisões teve acréscimos de, aproximadamente, €21 milhões, em 2004 e 2005. Os aumentos verificados devem-se, exclusivamente, aos acréscimos de imobilizado, exceptuando-se o aumento de disponibilidades, de €1,5 milhões, em 2004.

O imobilizado teve um crescimento de 28% no período de análise, ou seja, de cerca de €43 milhões, tendo também assumido um peso relativo crescente no total de activos, com uma proporção de 91% em 2005.

Regista-se, ainda, que, em 2005, os bens do domínio público representavam 86% do imobilizado.

⁴⁷O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, define como área de jurisdição do IPTM todas as zonas do domínio público marítimo, os canais de navegação, as zonas flúvio-marítimas e as terrestres, compreendendo todas as zonas terrestres e marítimas necessárias à exploração portuária. Assim, em termos de infra-estruturas portuárias, excluindo as áreas que legalmente não se encontram na sua jurisdição, designadamente, as que estão afectas às 5 administrações portuárias (que gerem os portos do Douro-Leixões, de Aveiro, de Lisboa, de Setúbal e de Sines), bem como à defesa nacional, o IPTM cobre toda o espaço nacional.



3.3.4.2. Financiamento

Fundos próprios

Entre 2003 e 2005, o “Fundo Patrimonial” teve uma quebra total de cerca de €7 milhões (27%), originada, essencialmente, pelos seguintes factores:

- ◆ Resultados do exercício de 2003, no valor de €-1.433 mil⁴⁸;
- ◆ Introdução, em 2004, de correcções ao balanço - inclusão e exclusão de activos e passivos, já que o primeiro balanço do Instituto, de 31 de Dezembro 2002, derivou da consolidação das contas das 5 entidades fundidas no IPTM em finais de Novembro desse ano. Essa correcção traduziu-se em redução do “Património” e das “Reservas”, em parte compensada com a incorporação dos resultados transitados de 2003, em Património⁴⁹. No cômputo final, verificou-se uma redução de €4.789 mil;
- ◆ A contabilização, em 2005, de eventuais responsabilidades futuras do FS, com o reforço da respectiva provisão, em €1.018 mil, por contrapartida de resultados transitados.

Com as reduções do “Fundo Patrimonial”, ao longo do triénio, o activo do IPTM revelou-se cada vez menos financiado pelos fundos próprios, com uma proporção de 15% e de 9%, respectivamente, em 2003 e 2005.

Endividamento

Quanto aos capitais alheios, as “Dívidas a Terceiros”, na sua totalidade, tiveram decréscimos, tendo no triénio evoluído para €6,6 milhões, sensivelmente metade do valor de 2003. As “Dívidas a Terceiros”, a curto e a médio prazo, tiveram um peso diminuto no financiamento do activo, tendo representado, em 2005, 2,4% do activo líquido.

Proveitos Diferidos

O financiamento, na sua maior parte, é lançado na conta “274-Proveitos Diferidos”, a qual contém:

- ◆ Os saldos de gerência de verbas PIDDAC, ou seja, a receita do ano nesse âmbito e não aplicada (subconta 2749);
- ◆ A acumulação de verbas recebidas no âmbito do PIDDAC, consideradas como subsídios ao investimento associados a activos amortizáveis, conforme se encontra estipulado no POCP, deduzidas dos proveitos que foram sendo reconhecidos ao longo dos exercícios (subconta 2745)⁵⁰.

⁴⁸Os resultados do exercício de 2003 foram objecto de correcções em 2004, para €-1.346 mil.

⁴⁹Os resultados transitados, de € 1.562 mil, por constituírem resultados transitados dos extintos institutos foram considerados como património transferido, tendo assim sido lançados na conta “51-Património”.

⁵⁰A conta é creditada pelos subsídios recebidos e debitada pelos valores reconhecidos como proveitos do exercício, valores esses equivalentes às quotas de amortização, por contrapartida de proveitos extraordinários (subconta 7983).

Contudo, tendo em atenção o volume do saldo da subconta “2745-Subsídios para Investimento”, em 2005, de € 180 milhões, verifica-se que se encontram acumulados valores respeitantes a verbas PIDDAC ainda recebidas nas gerências dos organismos que se vieram a fundir, em 2002, no IPTM⁵¹.

Considera-se que os valores remanescentes dos subsídios para o investimento (subsídios deduzidos dos valores levados a “Proveitos Extraordinários”) que tenham tido origem anterior à constituição do IPTM não deveriam encontrar-se contabilizados em “Proveitos Diferidos” mas, sim, no Fundo patrimonial⁵².

A proporção dos “Proveitos Diferidos” no total de activos líquidos foi crescente, no triénio, conforme se ilustra no quadro seguinte.

Quadro 12 – Proveitos diferidos/ Activo líquido

	2003	2004	2005
Proveitos diferidos / Activo líquido	76%	84%	86%

Fonte: Balanços integrantes das Contas do IPTM.

3.3.4.3. Activo circulante

Quanto ao activo circulante, salienta-se:

- ◆ Os valores das dívidas de terceiros⁵³ foram aproximadamente de € 11 milhões, em 2003 e 2004, e €12 milhões em 2005;
- ◆ Considera-se que o Instituto fechou os exercícios com volumes significativos de disponibilidades, de cerca de €16,6 e de €16,1 milhões, respectivamente, em 2004 e 2005;
- ◆ Em termos de liquidez, muito embora a integração e aplicação de saldos de gerência nos orçamentos dos anos seguintes dependa de autorização da tutela financeira, apura-se um fundo de maneo sempre positivo e crescente, com cerca de €7 milhões, €13 milhões e €14 milhões, respectivamente, em 2003, 2004 e 2005⁵⁴.

⁵¹No triénio 2003 a 2005, o IPTM cobrou receita destinada a investimento no âmbito do PIDDAC, no valor total aproximado de €108 milhões. Nem toda essa receita foi creditada na subconta 2745, nomeadamente, por não cumprir a condição de constituir “Subsídio ao Investimento em Bens Amortizáveis”, nos termos do POCP.

⁵²A este propósito, o revisor oficial de contas, no relatório relativo às contas do exercício de 2004, referiu: *“Com a extinção dos institutos fusionados no IPTM e a integração do seu património no património do IPTM interrompe-se o ciclo económico daqueles e os procedimentos contabilísticos de reconhecimento dos resultados da actividade, pelo que se me afigura que o imobilizado transferido para o IPTM e que havia sido objecto de financiamento pelo PIDDAC no âmbito dos institutos extintos poderá ser integralmente registado como capital próprio do IPTM, inexistindo quaisquer proveitos diferidos relativos a subsídios de investimento. Saliente-se, contudo que tal opção, conduzindo a um aumento muito significativo do Fundo Patrimonial do IPTM, onerará de modo significativo os seus resultados futuros, devido à redução dos proveitos extraordinários relativos ao reconhecimento anual dos subsídios”.*

⁵³Valores brutos, ou seja, não deduzidos das respectivas provisões de cobrança duvidosa. De 2003 a 2005, as provisões de cobrança duvidosa foram, respectivamente, de €4,8 milhões, de €7,3 milhões e de €8,4 milhões.

⁵⁴Valor apurado de fundo de maneo como o activo circulante deduzido do exigível a curto prazo. Levaram-se também em consideração os recebimentos e os pagamentos a ocorrer nos exercícios seguintes e contabilizados, respectivamente, em “Acréscimos de Proveitos” e em “Acréscimos de Custos”.



3.3.4.4. Resultados

O quadro seguinte sintetiza os valores de resultados no triénio.

Quadro 13 – Resultados

(em euros)

	2003	2004	Variação (%) 2004-2003	2005	Variação (%)	
					2005-2004	2005-2003
Custos operacionais sem amortizações e provisões	24.290.911,68	25.287.943,63	4	28.092.530,08	11	16
Amortizações e provisões	4.710.631,07	5.640.639,25	20	6.924.641,18	23	47
Proveitos operacionais	24.614.886,48	25.133.881,60	2	29.097.593,29	16	18
Resultados operacionais	-4.386.656,27	-5.794.701,28	32	-5.919.577,97	2	35
Resultados financeiros	294.028,66	136.189,88	-54	192.233,59	41	-35
Resultados extraordinários	2.659.223,19	5.715.752,98	115	5.769.109,46	1	117
Resultados líq. do exercício	-1.433.404,42	57.241,58	104	41.765,08	-27	103

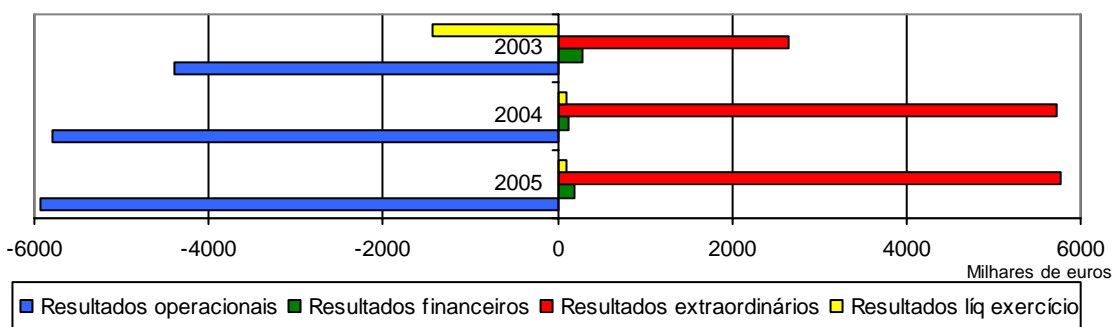
Fonte: Demonstrações de resultados do IPTM.

Após o exercício de 2003 ter terminado com resultados negativos, seguiram-se dois anos com resultados positivos, ao nível das dezenas de milhar de euros.

Os “Resultados Operacionais” foram sempre crescentemente negativos, já que os aumentos significativos de “Proveitos Operacionais”, nomeadamente de 16% em 2005, foram sempre superados pelos “Custos Operacionais”. Ao efectuar-se o balanço entre “Proveitos Operacionais” e “Custos Operacionais”, e deduzindo a estes as “Amortizações e Provisões”, a situação é de algum equilíbrio, concluindo-se que apenas em 2004 esses custos não foram totalmente cobertos pelos “Proveitos Operacionais”.

O gráfico seguinte ilustra o facto de os “Resultados Operacionais” negativos serem compensados pelos “Resultados Extraordinários”, em parte no ano de 2003 e, numa forma determinante, em 2004 e 2005.

Gráfico 4 – Resultados no triénio 2003 a 2005



Fonte: Demonstrações de resultados do IPTM.

Os “Resultados Extraordinários” resultaram, maioritariamente, do peso da subconta “7983 - Outros Proveitos Extraordinários – Transferências de Capital Obtidas IPTM”, conta que é creditada pelos valores reconhecidos como proveitos do exercício, relativamente ao investimento associado a activos amortizáveis e contabilizado na subconta “2745 – Proveitos Diferidos, Subsídios ao Investimento”. A evolução dos saldos desta subconta no triénio foi a seguinte:

Quadro 14 – Evolução de “Outros Proveitos e Ganhos Extraordinários”

(em euros)

	2003	2004	2005
7983-Outros Proveitos e Ganhos Extraordinários -Transferências de Capital Obtidas IPTM	6.735.051,86	8.530.162,82	6.268.065,48

Fonte: Balançetes patrimoniais.

3.4. Disponibilidades

3.4.1. Unidade de tesouraria

3.4.1.1. Depósito das disponibilidades em contas na DGT

O IPTM não cumpria o Regime de Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, regime instituído de forma a ser otimizada a gestão global dos fundos públicos. O artigo 2.º, n.º 2, do RTE impõe que os Serviços e Fundos Autónomos, de carácter administrativo e empresarial, detenham as suas disponibilidades em contas abertas na DGT, através das quais devem promover as operações de cobrança e de pagamento. Para esse efeito, o RTE, no artigo 50.º, a RCM n.º 45/2000⁵⁵, de 18 de Maio, nos seus pontos 3 e 4, e a RCM n.º 115/2002⁵⁶, de 5 de Setembro, no seu ponto 1, definiram períodos transitórios e uma data limite – 30 de Setembro de 2002 – para serem efectuadas as transferências para as contas na DGT.

A documentar a conta de gerência de 2004, o Instituto apresentou certidões e reconciliações relativas a 50 contas bancárias. Identificaram-se mais 2 contas com movimentos em 2003⁵⁷. Efectuado o balanço do número de contas em utilização, em Maio de 2006, verificou-se que foram canceladas 11 contas, permanecendo o IPTM a movimentar 41, das quais 17 são contas na DGT à ordem do Instituto.

O quadro seguinte reflecte a proporção das disponibilidades em depósitos bancários e em aplicações “CEDIC”⁵⁸ em contas no Tesouro, face ao total dos depósitos, no final dos anos 2004 e 2005.

Quadro 15 – Disponibilidades em depósitos

(em euros)

“Disponibilidades em depósitos”	2004	2005
Depósitos bancários	16.540.573,24	7.044.553,86
Aplicações financeiras em unidades “CEDIC”	0,00	8.977.146,40
Total	16.540.573,24	16.021.700,26
Depósitos e/ou aplicações “CEDIC”, na DGT	5.112.343,09	10.989.525,99
Percentagem dos depósitos e “CEDIC” na DGT face ao total	30,9%	68,6%

Nota: Não foram considerados os valores em depósitos bancários obrigatórios.

Fonte: Saldos contabilísticos das contas 12 e 18 em 31.Dez.

Apesar da evolução positiva registada, como se verifica, no final do ano de 2005, ainda se encontravam fora do Tesouro cerca de €5 milhões (31,4% das disponibilidades em depósitos).

⁵⁵ Publicada em DR, I série-B, de 2 de Junho.

⁵⁶ Publicada em DR, I série-B, de 25 de Setembro.

⁵⁷ Através de Relatório de Inspeção da DGO, uma conta no Tesouro e outra conta na CGD, ambas com saldo nulo.

⁵⁸ “CEDIC”: Certificados especiais de dívida de curto prazo, do Instituto de Gestão de Crédito Público, IP, subscritos na DGT. Segundo informação recolhida junto do Departamento Financeiro do IPTM, é admitida a subscrição destas unidades a partir de €500.000, e o seu valor fica disponível com aviso prévio de 48 horas.



As contas bancárias que o IPTM detém na banca comercial constituem destino das suas cobranças⁵⁹ e são utilizadas para efectuar grande parte dos pagamentos, salientando-se, contudo, o progresso verificado, desde Maio de 2006, com a realização do pagamento de vencimentos através das contas abertas na DGT. No que concerne à cobrança de receita e à realização de pagamentos, o IPTM deveria proceder de acordo com o estipulado no RTE (artigo 7.º, n.º1, e artigo 23.º a 29.º).

Na sua resposta no âmbito do contraditório, o do IPTM referiu o seguinte:

“A estrutura orgânica definida pelo Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, determinou a criação de cinco centros de responsabilidade na execução do orçamento, dadas as competências próprias que foram atribuídas aos Administradores Delegados. Esta circunstância, aliada às complexas situações herdadas dos diversos institutos, explica as dificuldades sentidas no cumprimento do RTE.

Apesar do envolvimento directo do CA e dos seus membros, no sentido de ser assegurado o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, de que são exemplo as deliberações tomadas nas reuniões de 20/10/2005 e de 21/04/2006 (Anexo 5), não foi possível alterar a situação de forma tão rápida quanto seria desejável, sendo de realçar, porém, que a situação tem vindo a registar uma evolução muito positiva (...).

(...)

Contudo, o IPTM, face à natureza comercial de parte substancial da sua actividade, e tendo em vista evitar a criação de obstáculos aos seus clientes, agilizando e otimizando o processo de arrecadação das receitas, tem forçosamente de recorrer a contas da banca comercial, uma vez que a Direcção-Geral do Tesouro não oferece as mesmas condições e facilidades de movimentação (...).

(...) Actualmente, o IPTM deposita a quase totalidade das suas disponibilidades em contas da Direcção-Geral do Tesouro.”

O Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial nas suas alegações, em sede de contraditório, aduziu também:

“O Decreto-Lei n.º 191/99, de 05 de Junho, estabelece o Regime de Tesouraria do Estado, sendo que no artigo 2.º, Unidade de Tesouraria do Estado e nos termos da alínea b) do n.º 1 cabe à Direcção-Geral do Tesouro, "Assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência." e no 2.º "Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Ora os pressupostos referidos na alínea b) do n.º 1, ainda não são cumpridos, actualmente, pela DGT, nomeadamente:

Não é possível o depósito de cheques por terceiros directamente em contas da DGT. Contudo o IPTM pode depositar os cheques recebidos, através do seu registo no homebanking da DGT nas contas do IPTM e posterior entrega em balcão da CGD do documento ali emitido.

Não é possível o levantamento de disponibilidades para reforço de caixa de contas da DGT.

Não é possível o pagamento de vias verdes ou outras operações relacionadas com o uso do Multibanco.

⁵⁹ Em Julho de 2006, constatou-se que os Serviços Centrais persistem nos depósitos diários de cheques, vales e numerário em conta na CGD, enquanto que as cobranças via Multibanco são creditadas em conta no BES. As transferências destas disponibilidades para contas no tesouro ocorrem com a necessidade de serem efectuados os pagamentos de vencimentos.

Não são aceites vales de CTT para depósito em contas da DGT.

(...)

(...) A partir de 2005 o IPTM cumpriu com a unidade de tesouraria, numa primeira fase, entregando os juros entretanto recebidos nesse ano da banca comercial e numa 2.ª fase, adaptando as respectivas contas bancárias e as respectivas disponibilidades que foram transferidas para a DGT.”

A primeira determinação escrita, conhecida, do CA do IPTM, dando instruções aos serviços no sentido da arrecadação das receitas próprias e do pagamento de vencimentos serem efectuados através de contas na DGT é a constante da deliberação de 21 de Abril de 2006, resultante da informação n.º 03-ADMSM de 19 desse mês.

Toda a legislação concernente ao RTE que estabelece a data limite de 30 de Setembro de 2002 para a utilização exclusiva de contas abertas na DGT é anterior à constituição do IPTM.

Assim, no triénio 2003 a 2005, o CA do Instituto não desenvolveu a actuação necessária à inversão da situação que encontrou, ou seja, no sentido de todos os movimentos passarem a ser efectuados por contas na DGT.

Relativamente aos movimentos que não são passíveis de realização através da DGT, situações para as quais se admite a utilização dos serviços da banca comercial, transcreve-se o ponto 5 daquela informação, subscrita pelo Vogal do CA com o pelouro da área administrativa e financeira: *“Quanto às restantes operações bancárias, salienta-se que estamos perante situações residuais sem relevância material (...)”*.

3.4.1.2. Rendibilidades obtidas em depósitos na banca comercial

Quanto à rendibilidade dos depósitos existentes na banca comercial, o Decreto de Execução Orçamental para 2004⁶⁰ determinava que: *“os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos em 2003 e 2004 pelos serviços e fundos autónomos por virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras constituem receita geral do Estado (...)”*. No entanto, esta disposição não foi respeitada pelo Instituto.

Através de ofício, a DGO, em 28 de Setembro de 2005, solicitou comprovativo de entrega nos cofres do Estado dos juros auferidos em contas mantidas na banca comercial, no valor de €201.464,98⁶¹. Na sequência, foi elaborada a Informação n.º 40-DGFP/05, de 11 de Outubro⁶², pelo DGFP do IPTM, na qual se alegava que esse valor, integrando o saldo da gerência de 2004, tinha já sido integrado no orçamento para 2005 e que os valores desse saldo de gerência já se *“(...) encontravam depositados em aplicações na DGT”*. Na mesma informação propunha-se que, *“(...) tendo em conta que o IPTM, durante o 1.º semestre de 2005 manteve parte das respectivas disponibilidades em contas da banca comercial, recebendo juros (...), poderá de imediato entregar nos cofres do Estado aquele montante de €82.623,50 (...)”*. Esta proposta foi aceite pelo CA, em reunião de 20 de Outubro de 2005⁶³.

⁶⁰Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, artigo 39.º, n.º 1.

⁶¹Valor apresentado na gerência na rubrica “05-02-01- Juros – Bancos e Outras Instituições Financeiras”.

⁶²A informação referida constitui parte integrante da acta n.º 32/CA/2005, de 20 de Outubro.

⁶³Conforme acta n.º 32/CA/2005, de 20 de Outubro.



Também, em 2005, o respectivo Decreto-Lei de Execução Orçamental⁶⁴ estipulava que os rendimentos de depósitos na banca comercial constituíam receita do Estado. No entanto, o IPTM, também não procedeu à entrega dos rendimentos do 2.º semestre.

A não entrega dos juros de depósitos em contas bancárias na banca comercial é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No âmbito do contraditório, o IPTM alegou:

“Por lapso, o IPTM não entregou nos cofres do Estado os juros obtidos por depósitos na banca comercial, uma vez que, quando se deu pela falha, já tinha sido autorizada pelas tutelas sectorial e financeira a integração do seu valor e respectiva aplicação no exercício de 2005.

Entretanto, pelo ofício n.º 16787, de 25/10/2005, o IPTM solicitou à Directora da 13ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento que, a título excepcional, o valor dos juros obtidos da banca comercial em 2004, no montante de € 201.464,98, continuasse no saldo da gerência de 2004, entregando os juros obtidos em 2005 (...).

Em relação a este pedido, o IPTM não recebeu qualquer resposta.

Contudo, o despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 14/07/2006, que autorizou a integração e utilização do saldo da gerência de funcionamento do IPTM de 2005 em 2006, congelou, em contrapartida, o montante equivalente ao saldo de gerência de funcionamento, o que incluía o valor daqueles juros, nas transferências do Orçamento de Estado para o IPTM de 2006. (...) Este despacho significou, na prática, que o IPTM utilizou o saldo da gerência apurado em 2005 no pagamento de remunerações de pessoal normalmente pagas por transferências do OE.

Assim, aqueles juros já não constam do saldo da gerência actual, uma vez que o seu valor ficou cativo nos termos do despacho do Secretário de Estado do Orçamento.

Resta salientar que, actualmente, o IPTM entrega regularmente os juros nos Cofres do Estado.

Nestas circunstâncias, o CA do IPTM espera que a falta detectada seja relevada, uma vez que a situação se encontra em vias de ser totalmente regularizada”.

O Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, em sede de contraditório, referiu também, sobre esta matéria, o seguinte:

“(…) O não cumprimento da unidade de tesouraria só foi detectado em 2005, tendo sido entregues os correspondentes juros nos cofres do Estado, cumprindo o decreto de execução orçamental de 2005, solicitando-se à 13.ª Delegação, a título excepcional, que os juros de 2004 continuassem no saldo da gerência, já que a respectiva integração tinha sido autorizada no orçamento de 2005.

Relativamente a esta solicitação o IPTM não obteve qualquer resposta.

Em resumo, a partir de 2005 o IPTM cumpriu com a unidade de tesouraria, numa primeira fase, entregando os juros entretanto recebidos nesse ano da banca comercial (...).”.

No âmbito do contraditório, os responsáveis pretenderam, assim, justificar a não rectificação, no ano de 2005, da situação de não entrega dos juros obtidos na banca comercial durante o ano de 2004, bem como o cumprimento do RTE em 2005.

⁶⁴Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, artigo 35.º.

Todavia, mesmo em relação a este último ano, a cópia de guia de Receita de Estado, indicando o montante de €82.623,50, que foi remetida em anexo às alegações do IPTM, é datada de 25/10/2005 e respeita, apenas, aos juros auferidos em depósitos na banca comercial durante o 1.º semestre de 2005.

Relativamente aos juros obtidos durante o 2.º semestre do ano de 2005 nada é referido, nem é anexada qualquer evidência da sua entrega.

Assim, não é possível relevar, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no n.º 7 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

3.4.2. Número de contas bancárias

O Instituto é livre quanto ao número de contas bancárias que considere por necessárias, desde que respeite o RTE.

Vários factores concorreram para que o IPTM detenha o número elevado de contas bancárias referido no ponto anterior:

- ◆ Em 2002, com a fusão de 5 organismos no IPTM, este herdou 5 estruturas de contas bancárias;
- ◆ O IPTM tem um orçamento com uma componente de funcionamento e outra do PIDDAC. Possui 5 centros de responsabilidade para a execução do mesmo - Serviços Centrais e Delegações do Norte, do Douro, do Centro e do Sul. Detém, ainda, a responsabilidade na gestão de 3 Fundos, 2 deles com activos;
- ◆ As contas no Tesouro não permitem, ainda, a realização de determinadas operações necessárias ao funcionamento do Instituto⁶⁵.

Para além destes factores, há uma opção manutenção da estrutura actual. Nalgumas situações optou-se pela manutenção de algumas contas, em termos de função, alegando-se, nomeadamente, a habituação na sua utilização por parte dos utentes ou a existência de terminais Multibanco já instalados. Por outro lado, em outras situações, optou-se pela repartição de disponibilidades por diversas contas a fim de poder ser exercido um controlo mais efectivo.

Evidencia-se, no entanto, que o controlo interno não sai beneficiado desta profusão de contas. Pelo contrário, os procedimentos não são simplificados, antes multiplicados. Com efeito, com a repartição das disponibilidades por tantas contas, verifica-se a frequente mistura das mesmas, em função de critérios práticos ou de restrições naturais de tesouraria e, conseqüentemente, sucedem-se os “apanhados”, os “acertos de contas” e as sucessivas transferências entre contas bancárias, estas, no final do exercício, traduzidas em “pesadas” reconciliações bancárias. Esta teia de contas bancárias dificulta a gestão, as tarefas de fiscalização e aumenta a dependência do normal funcionamento dos departamentos financeiros de alguns elementos que aí exercem funções.

Em consequência, a contabilidade perde, em parte, a sua utilidade quando os fluxos de caixa têm de ter origem e recepção dentro de uma matriz com tal número de contas bancárias, a fim de poder ser obtida informação rigorosa.

⁶⁵Conforme informação recolhida junto do DGFP do IPTM: Cobranças realizadas através do Multibanco, pagamentos ao estrangeiro que só podem ser efectuados por transferência e, inversamente, a impossibilidade de efectuar depósitos de cheques do estrangeiro, levantamento de numerário, em virtude de os cheques das contas detidas na DGT serem cruzados.



3.4.3. Reconciliações bancárias

Através da verificação detalhada de todas as reconciliações bancárias apresentadas pelo IPTM e relativas a 31 de Dezembro de 2004, concluiu-se que estas vão muito para além das demonstrações⁶⁶ em que é obtida a coincidência de saldos contabilísticos e saldos certificados pelos bancos. Com efeito, as “reconciliações bancárias” foram também utilizadas com outros fins, que se explicitam nas alíneas do quadro seguinte, quantificando-se as situações detectadas⁶⁷.

Quadro 16 – Utilizações irregulares das reconciliações bancárias

(em euros)

Situações	Valores totais parcelares
a) Inclusão na conta de 2004 de despesas realizadas que pertencem à execução orçamental do ano seguinte	
Despesas realizadas após o fecho do período complementar para pagamento de despesas do ano, contabilizadas com data anterior a 31.Dez., sendo os respectivos valores deduzidos aos valores certificados pelos bancos. • 4 verbas de encargos bancários.	35,81
b) Inclusão na conta de 2004 de receitas cobradas que pertencem à execução orçamental do ano seguinte	
Receitas cobradas no ano seguinte, contabilizadas com data anterior a 31.Dez., sendo os respectivos valores adicionados aos valores certificados pelos bancos. • “Fechos” de 04 e 07.Jan.05 de receita cobrada por terminal Multibanco e 44 cheques recepcionados (pelo IPTM) e depositados em Janeiro.	8.490,44
c) Omissão na revelação dos pagamentos de despesas efectuados dentro do período complementar	
O Instituto considerou pagamentos que ocorreram no período complementar, como pagamentos realizados antes de 31.Dez, contabilizando-os com data do ano anterior. Não podendo os saldos bancários em 31.Dez reflectir encargos ou despesas que ainda não tinham sido pagas, restou a hipótese de os mesmos serem subtraídos aos valores certificados pelos bancos. • 1 encargo bancário e 3 despesas pagas.	124.574,50
d) Inclusão em saldos bancários de final de ano de receitas cobradas que se encontravam em cofre em 31.Dez., e cujos depósitos só foram efectuados no ano seguinte	
De forma a coincidirem os saldos contabilísticos de depósitos bancários no final do ano com os valores certificados pelos bancos são adicionados a estes depósitos as transferências realizados, de facto, no ano seguinte. A contabilização deveria ter sido efectuada debitando a conta caixa no final do ano. • 12 cheques em cofre, a 31.Dez.04, não contabilizados em caixa e contabilizados em depósitos bancários. Os depósitos ocorreram em 12 e 20.Jan.	6.186,58
e) Entre contas bancárias do IPTM são efectuados acertos que não têm suporte em operações em trânsito com os bancos à data de 31.Dez.	
Em resultado dos “acertos de contas” entre contas bancárias, referidos no ponto anterior, são adicionados e deduzidos valores nas várias reconciliações, cujos movimentos, relativos quer as autorizações quer as operações em si, vieram a verificar-se após 31.Dez, (transferências, emissão e depósito de cheques). • 3 verbas entre contas dos Serviços Centrais e entre estes e as delegações do “Sul” e do “Douro”.	715.900,84
f) Não identificação de receita	
A não identificação de receita relativamente a remessas (transferências, depósitos, cheques e vales) impossibilita a sua contabilização. • Diversas receitas com referências a datas entre 1997 a finais de 2004.	81.678,31
g) Moeda falsa	
• Notas falsas depositadas em bancos em 1996 e 1997.	49,88
Total detectado	936.916,36

As situações descritas (nas alíneas a) e b) do quadro anterior), consubstanciam violação do princípio da anualidade consagrado artigo 4.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

⁶⁶ Levando em linha de conta depósitos e cheques em trânsito e outras operações realizadas, de facto, no final do exercício.

⁶⁷ A documentar a conta de 2004, o IPTM apresentou 70 folhas de reconciliações bancárias – Anexo V da Instrução n.º 1/2004-2.ª S. do TC, publicada em DR, II série, de 14 de Fevereiro. Atendendo ao volume de operações, as verificações não foram exaustivas, tendo-se baseado a selecção em operações com descritivos pouco perceptíveis, operações com elevada expressão financeira e operações reportadas a datas afastadas do final do ano de 2004.

A contabilização, em 2004, de despesas pagas e de receitas cobradas na gerência seguinte, e consequente violação do princípio da anualidade, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A contabilização daquelas despesas pagas e das receitas cobradas, em 2004, afectam o saldo da gerência.

Quanto às despesas pagas no período complementar, (alínea c) do quadro anterior), verifica-se que, em 2004, tal como em 2005, o IPTM não apresentou pagamentos efectuados após 31 de Dezembro. Em 2004, não utilizou o período complementar (até 7 de Janeiro de 2005), nos termos do respectivo Diploma de Execução Orçamental⁶⁸. Quer na conta de 2004 quer na conta de 2005, os saldos finais das contas de gerência (mapas de fluxos de caixa) são iguais aos saldos das disponibilidades constante dos balanços a 31 de Dezembro. As operações efectuadas não afectam o saldo da gerência de 2004.

As situações descritas (na alínea d) do quadro anterior) prendem-se com os procedimentos utilizados na tesouraria em matéria de carregamento da receita cobrada na aplicação informática, nos termos de directrizes recebidas: ao ser registada a receita no sistema, são automaticamente efectuados os lançamentos de contabilização, sendo seleccionada para débito uma conta de depósitos à ordem. Os valores em causa deveriam constar, na contabilidade, em saldos de caixa. Aquelas situações não implicam alterações no saldo da gerência.

No que concerne às operações entre contas bancárias do IPTM, (alínea e) do quadro anterior), nas reconciliações, a 31 de Dezembro, sem suporte em fluxos, também não afectam o saldo da gerência.

No âmbito dessas operações de “acertos” foram também detectadas situações em que as mesmas verbas se encontram a adicionar e a subtrair na mesma reconciliação (em contas bancárias de passagem, mas nem a entrada nem a saída ocorreu, de facto, no final do ano) e em que nas contas de origem e de destino não surgem, respectivamente, a sair e a entrar. Muito embora daí não resulte afectado o saldo da gerência, trata-se de incoerências que dificultam a leitura das denominadas “reconciliações”.

As situações de não identificação de receita, (alínea f) do quadro anterior), resultam da forma incorrecta de incluir na conta de gerência a entrada de verbas cuja receita não foi identificada pelo que, consequentemente, não pode ocorrer a contabilização da receita. Destas operações introduzidas nas reconciliações também não resulta alteração do saldo da gerência.

Quanto à questão da moeda falsa, (alínea g) do quadro anterior), com datas de 1996 e 1997, a respectiva participação às autoridades competentes, pelo Banco ou pelo Instituto, justificará o ajustamento do saldo final da gerência no exercício da ocorrência, não sendo necessário proceder à subtracção daqueles valores indefinidamente.

Em síntese, salienta-se que existem operações a adicionar e a subtrair aos saldos certificados pelos Bancos, no valor total de €936.916,36, que não deveriam constar nas reconciliações, e que serviram para dar cobertura à incorrecta contabilização de despesas e receitas com data anterior a 31 de Dezembro de 2004, e para a resolução de “problemas” de contabilização (valores recebidos cuja receita não foi identificada). Em termos de saldo final da gerência, tomando em consideração as despesas e as receitas indevidamente contabilizadas em 2004, conclui-se que o saldo se encontra inflacionado em €8.490,44 (alíneas a) e b) do quadro anterior e anexo VI).

⁶⁸ Artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 18 de Março.



Atento o exposto, evidencia-se que as demonstrações apresentadas, muito embora também reflectam os valores em trânsito com os Bancos, não podem ser, em bom rigor, apelidadas de reconciliações bancárias.

Sobre este ponto, o IPTM, no âmbito do contraditório, referiu:

“A leitura destas conclusões suscitou-nos alguma estranheza e apreensão, sobretudo pela afirmação de que “foram detectadas operações a adicionar e a subtrair aos saldos certificados pelos bancos, no valor de € 936.916,36, que não deveriam constar das reconciliações bancárias e que serviram para dar cobertura a contabilizações ilegais de receitas cobradas e despesas pagas de 2005 e à incorrecta contabilização de despesas e receitas com data anterior a 31 de Dezembro de 2004 e para a resolução de problemas de contabilização (valores recebidos cuja receita não foi identificada).

A estranheza resulta da insinuação que se contém na afirmação de que as operações detectadas serviam para dar cobertura a contabilizações ilegais, o que não se encontra comprovado e, por não corresponder à verdade, é atentório da honorabilidade dos membros do CA.

Efectivamente, após análise exaustiva dos montantes envolvidos, verifica-se que, apesar dos esforços de esclarecimento aquando da realização da auditoria, subsistam aspectos que importa, uma vez, mais clarificar”.

Considerando o alegado pelo IPTM, nesta matéria, e no sentido de uma mais fácil compreensão das questões em causa, apresentam-se, no quadro seguinte, face a cada comentário do Instituto, os factos identificados no decorrer do trabalho de campo e cujos documentos de prova constam do dossier corrente da auditoria.

Alegações do IPTM	Factos identificados no trabalho de campo / Comentários
<i>“a) A verba de € 35,81, alínea a) do Quadro 17, respeita a:</i>	
<ul style="list-style-type: none"><i>Despesas bancárias de € 12,50 de um cheque sobre o estrangeiro, em USD, recebido e registado em 2004, apesar de o banco apenas ter debitado este valor em 2005;</i>	O cheque foi depositado em 12 de Janeiro de 2005. Até essa data devia estar contabilizado como disponibilidade em cofre, em lugar de se encontrar em bancos. O seu valor em Euros bem como as despesas de venda de moeda estrangeira não podiam figurar numa reconciliação bancária a 31 de Dezembro de 2004. Por outro lado, não haveria possibilidade de contabilizar despesas bancárias (a 31 de Dez. de 2004) antes de as mesmas serem conhecidas e se encontrarem documentadas.
<ul style="list-style-type: none"><i>Encargos associados ao fecho do multibanco do ano de 2004, no valor de € 13,23, que, por lapso da tesouraria, se verificou no período a que se refere o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março;</i>	Os fechos de Multibanco (n.º 1 e n.º 2 de 2005) foram realizados pela tesouraria, respectivamente, a 4 e 7 de Janeiro de 2005. Apenas nessas datas os encargos bancários foram conhecidos e a despesa foi documentada. Regista-se, ainda, que toda a receita cobrada através de cartão de débito – Multibanco – respeitante aos fechos n.º 1 e n.º 2 de 2005 constitui receita da gerência de 2005.
<ul style="list-style-type: none"><i>Encargos correspondentes a um cheque sem provisão devolvido pelo banco em 2004, no valor de € 9,98, os quais só foram debitados pelo banco em 2005. No entanto, como o IPTM tinha conhecimento do custo associado às devoluções de cheques sem provisão, registou esta despesa em 2004;</i>	O cheque bancário em causa é datado de 22 de Dezembro de 2004 e foi depositado a 30 desse mês. O aviso de débito da CGD relativo aos encargos de devolução de cheque é datado de 12 de Janeiro de 2005. Os encargos em causa foram contabilizados em 30 de Dezembro de 2004.
<i>Relativamente à verba referida na alínea b) do Quadro 17, no montante de € 8.490,44:</i> <ul style="list-style-type: none"><i>O montante de € 2.608,37 respeita a cobranças efectuadas, via Multibanco, de receitas de 2004, tendo sido registadas na conta caixa POS com data de 30/12/2004, apenas transferidas para o banco aquando do fecho do Multibanco, o que ocorreu já no período a que se refere o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, devido ao facto de, por lapso, a tesouraria não ter encerrado o Multibanco em 31/12/2004;</i>	O último fecho Multibanco de 2004 foi realizado a 30 de Dezembro de 2004. Os fechos Multibanco n.º 1 e n.º 2 (em 4 e 7 de Janeiro de 2005) respeitam, respectivamente, a cobranças de receitas efectuadas em 3 e 4 de Janeiro e em 5, 6 e 7 de Janeiro, logo, na totalidade cobranças de receitas de 2005. A cobrança destas receitas foi contabilizada com data de 30 de Dezembro de 2004. Da liquidação de receitas em 2004 resultou a contabilização de proveitos nesse ano na contabilidade patrimonial. Mas, quanto à cobrança, só quando esta se verificou é que poderiam ser efectuadas as respectivas contabilizações quer na contabilidade patrimonial quer na contabilidade orçamental.

Alegações do IPTM	Factos identificados no trabalho de campo / Comentários
<ul style="list-style-type: none"> O montante remanescente, no valor de € 5.882,07, respeita a cheques que efectivamente correspondem a receitas de 2004, mas que foram recebidos no início de 2005 e contabilizados, por lapso, em 2004. 	<p>Os 44 cheques deram entrada no IPTM entre 3 e 11 de Janeiro de 2005. A contabilização da cobrança das receitas foi efectuada com data anterior a 31 de Dez. de 2004.</p> <p>Tal como no ponto anterior, a contabilização da cobrança de receita só pode ser efectuada após a mesma ter ocorrido.</p>
<p>Perante o exposto, conclui-se que efectivamente as despesas e as receitas identificadas nesta alínea respeitam a 2004, pelo que o seu registo contabilístico foi efectuado nesse mesmo exercício em obediência ao princípio da especialização (ou do acréscimo).</p> <p>Esta situação tem origem na deficiente interpretação da lei e sem qualquer intenção de a violar, muito embora os registos contabilísticos tenham sido efectuados com preocupação de reconhecer nas contas o acréscimo em termos de imputações económico-patrimoniais.</p>	<p>As fases da liquidação da despesa e da liquidação da receita não podem ser confundidas, respectivamente, com as fases do pagamento de despesa e da cobrança de receita.</p> <p>O princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo), consagrado no POC-P, refere-se à contabilização de custos e proveitos na contabilidade patrimonial no momento em que aqueles são incorridos ou obtidos – ocorre a movimentação de contas das classes 6 ou 7.</p> <p>Posteriormente, o pagamento de despesa ou a cobrança de receita implicam contabilizações na contabilidade patrimonial – movimentação da classe 1 de disponibilidades - e na contabilidade orçamental. Obviamente, aquelas contabilizações não podem anteceder a ocorrência do pagamento ou da cobrança.</p>
<p>b) A explicação constante da alínea anterior serve, igualmente, para a verba de € 6.186,58 discriminada na alínea d) do Quadro 17, apesar de neste montante constarem cheques com data de 2004 e que respeitam a receitas efectivas de 2004.</p>	<p>Os depósitos dos 12 cheques bancários em causa ocorreram entre 12 e 20 de Janeiro de 2005.</p> <p>A 31 de Dezembro de 2004 esses valores encontravam-se em cofre e não constituíam depósitos em instituições bancárias. Como, no final de 2004, aqueles valores se encontravam incorrectamente contabilizados em bancos houve necessidade de nas reconciliações bancárias os respectivos valores serem adicionados aos saldos certificados pelas instituições bancárias.</p>
<p>c) No que concerne às verbas referidas nas restantes alíneas, (...) as mesmas não correspondem a despesas nem a receitas, mas a simples movimentos de tesouraria entre contas do IPTM, que visaram uma utilização mais racional das disponibilidades e jamais tiveram como objectivo "dar cobertura a contabilizações ilegais de receitas cobradas e despesas pagas de 2005".</p> <p>Note-se que, se por hipótese, o IPTM tivesse uma única conta bancária, não teria havido necessidade de efectuar a totalidade das operações em apreço, uma vez que as disponibilidades necessárias ao pagamento de despesas de 2004 no período complementar estariam concentradas nessa conta.</p> <p>Havendo dispersão das disponibilidades em várias contas, foi necessário proceder a transferência de verbas entre contas do IPTM, para garantir a optimização da utilização das verbas disponíveis, no estrito cumprimento do princípio da anualidade.</p>	
<p>Exemplificando:</p> <ul style="list-style-type: none"> A verba de € 124.574,50 corresponde a pagamentos de despesas de 2004, no período complementar (...): Pagamento de € 123.193,00 à empresa, Alfar Metal-S.L., da factura n.º 161/04, de 03/12/2004; Pagamento de € 1.000,00 a Carolina Isabel Rodrigues - recibo datado de 30/12/2004; Pagamento de € 350,00 a Manuel Morais Sousa - recibo datado de 30/12/2004; 	<p>Estes três pagamentos efectuados pela Delegação do Douro foram realizados no período complementar para pagamento de despesas. As cópias das ordens de transferência à DGT não foram facultadas aos auditores, muito embora tivessem sido solicitadas, por escrito, duas vezes. Os ofícios aos beneficiários foram expedidos a 4 e 5 de Janeiro de 2005 e os extractos da DGT revelam, para as três situações, a data valor de 7 de Janeiro de 2005.</p> <p>A contabilização dos pagamentos em data anterior a 31 de Dez. de 2004 é incorrecta, pelo que aqueles valores não deveriam constar nas reconciliações bancárias, a deduzir aos saldos certificados pelos bancos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Encargos bancários de € 31,50 referentes a transferência bancária para o estrangeiro de 23/12/2004, foi dada ordem de transferência a favor de Teresa Mougá Oliveira de € 3.467,20. O valor descontado no banco em 27/12/2004 foi de € 3.497,70, sendo € 3.467,20 de valor transferido e de encargos de transferência € 31,50, registo contabilístico n.º 1213 5. Em 30 de Dezembro, a CGD creditou-nos o montante de € 3.453,54, e debitou-nos o montante de € 13,66 de encargos de devolução, perfazendo o total de € 3.467,20. Em 03 de Janeiro a CGD, voltou a debitar o montante € 3.498,70. 	<p>A alegação não esclarece e é idêntica a texto disponibilizado no decorrer do trabalho de campo e no seguimento de pedidos de esclarecimento.</p> <p>Tratou-se de 2 transferências e os encargos indicados como contabilizados incorrectamente referem-se à 2.ª transferência, a qual ocorreu em Janeiro de 2005 e não em Dezembro de 2004.</p>



Alegações do IPTM	Factos identificados no trabalho de campo / Comentários
<p>Do montante de € 715.900,84:</p> <ul style="list-style-type: none">A verba de € 400.000,00 foi transferida da Delegação dos Portos do Sul para os Serviços Centrais, através de ordem de transferência de 30 de Dezembro de 2004, conforme ofício n.º 05560 dirigido ao gerente do Montepio Geral de Portimão, tendo sido contabilizado na mesma data (...). Este montante destinou-se a contribuir para o pagamento do adiantamento relativo ao projecto VTS, cujo o encargo foi contraído em 2004, no acto da adjudicação por despacho do Ministro de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, de 15 de Novembro de 2004 e que foi pago no dia 07 de Janeiro, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.	<p>Em 30.Dez.2004, na Delegação Sul, foi subscrita uma ordem de transferência sobre a conta do Montepio Geral, Faro-Alportel, no valor de €400.000,00, a favor de conta na CGD, Av. da República em Lisboa. Contabilisticamente, o IPTM não procedeu aos lançamentos necessários entre subcontas de disponibilidades. Na reconciliação bancária a 31.Dez.04, aquela verba encontrava-se ainda integrada no saldo certificado pelo Montepio, mas o IPTM não procedeu à sua dedução uma vez que não tinha necessidade de reconciliar (não tinha efectuado lançamentos na sua contabilidade patrimonial).</p> <p>Em 31.Dez.2004, nos Serviços Centrais, foi subscrita uma ordem de transferência, daquele valor, da conta da CGD na Av. da República em Lisboa para a conta da CGD em Algés. Contabilisticamente, o IPTM procedeu aos lançamentos necessários. Na reconciliação bancária a 31.Dez.04, aquela verba é adicionada e depois subtraída ao saldo certificado pelo banco.</p> <p>Entretanto, em 30.Dez.2004, nos Serviços Centrais, tinha sido emitido um cheque bancário daquele valor, sobre a conta da CGD de Algés. Em 18.Jan.2004, os Serviços Centrais procedem ao depósito daquele cheque bancário na conta do Montepio Geral acima referida. Em termos contabilísticos, foram efectuados lançamentos de entrada e saída na subconta relativa à conta bancária na CGD, com data de 30.Dez.2004. Consequentemente, na reconciliação bancária a 31.Dez.04, da conta da CGD de Algés, aquela verba é adicionada e depois subtraída ao saldo certificado pelo banco.</p>
<ul style="list-style-type: none">A verba de € 170.900,84 corresponde a uma transferência de conta da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para a Caixa Geral de Depósitos (CGD). Os valores em apreço tinham sido depositados na conta da DGT em 6 e 7 de Dezembro de 2004, pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra e pela Administração do Porto de Aveiro, constituindo, por isso, receita de 2004 (...), tendo esta verba sido utilizada para pagamentos de despesas de 2004, dentro do período definido no do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.	<p>A transferência para a conta da CGD foi autorizada e realizada a 03.Jan.2005. Não podem ser realizadas contabilizações com datas anteriores aos efectivos movimentos. As reconciliações bancárias em 31.Dez.2004 de ambas as contas não podiam reflectir uma dedução (na conta da DGT) e um acréscimo (na conta da CGD) cuja operação ainda nem tinha sido autorizada.</p>
<ul style="list-style-type: none">A verba de € 145.000 foi transferida pela Delegação para a Navegabilidade do Douro para pagamento de encargos de IRS, IVA, Previdência e CGA, respeitantes aos meses de Novembro e Dezembro da Delegação dos Portos do Centro e dos Serviços Centrais, por determinação do CA do IPTM, de 29/12/2004, ou seja, trata-se, mais uma vez, da utilização de disponibilidades para pagamento de despesas de 2004 dentro do período definido no do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março."	<p>A cópia da ordem de transferência à DGT não foi facultada durante o trabalho de campo, muito embora tivesse sido solicitada, por escrito, duas vezes. O ofício a comunicar a ordem de transferência é datado de 6 de Janeiro de 2005. O extracto da DGT indica a data valor de 7 de Janeiro de 2005.</p>

Esta matéria foi, ainda, objecto de alegações, no âmbito do contraditório, pelo Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, que salientou:

“O IPTM não procedeu à contabilização ilegal de receitas ou de despesas. Contrariamente ao que é afirmado, o IPTM, apenas contabiliza receitas que lhe são cometidas pelo artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, receitas do IPTM, e cujas taxas se encontram regularmente aprovadas pelos órgãos competentes. Igualmente o IPTM não contabilizou despesas ilegalmente pois estas encontram-se liquidadas, pagas ou descontadas no banco até 7 de Janeiro de 2005, período de referência para liquidação de compromissos do exercício de 2004 e como tal reportadas a 31 de Dezembro de 2004, relevadas na contabilidade POCP, inscritas no orçamento de 2004 do IPTM, aprovado pela Assembleia da República, registadas em adequada classificação económica, devidamente cabimentadas e regularmente autorizadas em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.

Já quanto à receita foram efectivamente detectados, na sequência da auditoria, registos contabilísticos de receita no exercício de 2004, respeitantes a receita de 2004, mas que efectivamente foram recebidas em 2005 e que em bom rigor contabilístico deveriam ter sido registadas como receita deste ano.

Esta situação, resultante exclusivamente do encerramento do ano e da preocupação do cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo, foi objecto de

interpretação errada em 2004, será objecto de atenção especial nos encerramentos futuros, tendo por objectivo que tal preocupação possibilite também o cumprimento do princípio da anualidade”.

As reconciliações bancárias, em determinada data, destinam-se a demonstrar a igualdade de saldos contabilísticos e de saldos bancários, levando exclusivamente em linha de conta as operações em trânsito nessa data.

O princípio da especialização quanto aos proveitos e custos e o princípio da anualidade relativamente à cobrança de receitas e ao pagamento de despesas encontram-se consagrados na lei.

Todavia, considerando que as irregularidades são de natureza formal, não tendo causado dano ao erário público, e que, conforme resulta das respostas dadas no âmbito do contraditório, as infracções em causa não são passíveis de serem imputadas aos eventuais responsáveis a título de dolo, encontrando-se verificados todos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 7 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, releva-se, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos deste preceito legal⁶⁹.

3.4.4. Valores a identificar

Após a recepção de valores⁷⁰ nas tesourarias do IPTM e com a detecção de valores creditados em contas bancárias⁷¹, sucedem-se as operações de identificação de receita, conseqüente contabilização e emissão de recibo, sendo todas estas operações efectuadas com o suporte do sistema informático.

Observa-se, no entanto, muitas das vezes, que essa identificação não é imediata. Na tesouraria dos Serviços Centrais verificou-se que, com uma frequência diária, transitam para os dias seguintes operações de execução de receita⁷². Posteriormente, algumas dessas operações ficam, ainda, adiadas em resultado das situações seguintes:

- ◆ As receitas não se encontrarem liquidadas e previstas no sistema informático, o que implica comunicação com outros departamentos do Instituto;
- ◆ Desconhecimento da origem e/ou motivo das verbas recepcionadas, sendo necessário comunicar com os bancos e/ou com os vários departamentos do Instituto.

Relativamente aos valores concernentes às operações referidas, de identificação de receitas que aguarda por informação de outros departamentos do IPTM ou dos Bancos, estes tiveram um dos seguintes destinos:

⁶⁹ Cfr. nota de rodapé n.º 40.

⁷⁰ Numerário, cheques e vales de correio, aos balcões ou através do correio.

⁷¹ Depósitos ou transferências efectuadas por utentes.

⁷² Segundo informação recolhida junto da tesouraria, ao longo do ano, não há sazonalidade nos fluxos de valores remetidos aos Serviços Centrais.

Testes efectuados:

- Nos últimos 5 dias úteis de Maio de 2006, entraram nos Serviços Centrais, através do correio, 112 cheques e vales de correio, tendo o fluxo diário variado entre as 19 e 31 remessas. Parte desta correspondência só continha os valores, havendo que adicionar, para identificação, outros depósitos e o serviço de recepção ao balcão da tesouraria;
- Em 12 de Julho de 2006, encontravam-se por identificar as receitas relativas às remessas de cheques e vales remetidos pelo correio desde 21 de Junho.



- ◆ Ficaram na tesouraria a aguardar pela possibilidade de contabilização e só então foram depositados;

ou

- ◆ Foram depositados e, dado não ter ocorrido a contabilização de receita, foram deduzidos aos saldos certificados pelos bancos nas reconciliações de final do ano.

Evidencia-se que todos os valores remetidos ao IPTM, devem ser depositados diariamente, em conta do Instituto.

Com base nas verificações efectuadas na tesouraria dos Serviços Centrais, apuraram-se os seguintes valores:

- ◆ Depósito de 3 cheques bancários, com data de contabilização de 30 de Dezembro de 2004⁷³, perfazendo o valor de €743,82, os quais tinham sido recepcionados pelo Instituto há mais de 30 dias;
- ◆ Em 31 de Maio de 2006, encontravam-se por depositar 4 cheques, recepcionados em 2005, perfazendo o valor de €1.204,75.

Na sequência do trabalho desenvolvido na auditoria, verificou-se uma alteração de procedimentos. Desde Junho de 2006, relativamente à tesouraria dos Serviços Centrais, os cheques e outros valores passaram a ser depositados no dia seguinte ao da sua recepção.

Quanto à conta de gerência, esta deverá incluir todos os fluxos financeiros ocorridos no período. No final de 2004, o Instituto fez incluir aqueles valores por identificar na conta de gerência, através da sua dedução aos valores certificados pelos Bancos. No entanto, este procedimento é incorrecto, uma vez que as reconciliações bancárias não são as demonstrações onde devem estar espelhadas essas verbas. Essa informação deve encontrar-se explicitada na conta de gerência, como entradas e saídas extra-orçamentais⁷⁴.

Com a elaboração da conta de gerência de 2005 os procedimentos foram alterados, não se encontrando esses valores indicados nas reconciliações bancárias, mas, antes, reflectidos a conta, no lado dos recebimentos €115.017,69 e no lado das saídas €36.740,07⁷⁵.

Os procedimentos de identificação de receita relativamente a verbas remetidas ao Instituto deveriam ser revistos de forma a ser optimizada a cobrança de receita. Para o efeito, consideram-se relevantes os seguintes factores:

- ◆ Os vários departamentos do Instituto devem estar sensibilizados para que toda a liquidação de receita ocorra em tempo com a emissão das respectivas guias de receita;
- ◆ Os procedimentos de identificação de receita devem estar distribuídos a um funcionário da tesouraria, o qual teria esse trabalho como tarefa prioritária e única até à sua conclusão diária;

⁷³Depósito efectuado, de facto, a 20 de Janeiro de 2005.

⁷⁴Ao ser identificada a receita, há uma saída extra-orçamental e uma entrada de receita própria.

⁷⁵São os valores acumulados no ano da conta “215 - Utentes Contas a Regularizar”, utilizada na contabilidade patrimonial. As entradas de disponibilidades com receita por identificar têm como contrapartida o crédito desta conta, a qual é debitada com a identificação.

- ◆ Só devem transitar para o futuro as situações donde resultem comunicações internas para outros departamentos ou escritórios para os Bancos;
- ◆ Os módulos da aplicação informática devem estar equipados com todas as possibilidades de pesquisa.

Neste âmbito, refira-se, no entanto, que toda esta problemática de recepção de verbas e identificação de receita será significativamente minorada com o projecto de instalação dum sistema de cobranças, via referência Multibanco, com a SIBS⁷⁶. Serão eliminados alguns procedimentos e, através da referência Multibanco, a receita encontrar-se-á identificada à partida.

No âmbito do contraditório, o IPTM alegou que “(...) já introduziu procedimento correctivo da situação, salientando-se, uma vez mais, que não se verificou qualquer prejuízo para o Estado”.

3.4.5. Tesouraria

Foram efectuadas verificações na tesouraria dos Serviços Centrais do IPTM, em Lisboa, a qual integra as caixas das áreas inspectivas do Norte, dos Açores e da Madeira, sendo de salientar o seguinte:

3.4.5.1. Recibos

As tesourarias emitem recibos, facturas-recibo e recibos manuais. Os dois primeiros tipos são emitidos pelo sistema informático aquando do carregamento da receita cobrada.

Nas verificações efectuadas na tesouraria dos Serviços Centrais foram detectadas as seguintes limitações e deficiências.

Quadro 17 – Deficiências detectadas na tesouraria – Serviços Centrais

Recibos
As datas são introduzidas pelos tesoureiros. Desta “manipulação” resulta que a numeração sequencial dos recibos pode não ser coerente com a ordenação cronológica dos mesmos. As datas deveriam ser introduzidas pelo sistema informático.
Facturas-recibo
Existe também a “manipulação” de datas. A sua numeração é fixada aquando da liquidação de receita e da emissão de guias de receita pelos diversos departamentos do Instituto. Esta sequência de numeração não se compagina, posteriormente, com as datas efectivas em que ocorrem os pagamentos.
Recibos manuais
O tesoureiro que emite os recibos manuais carrega oportunamente as receitas no sistema, não estando instituído um procedimento de conferência que permita a certificação de que todos os recibos manuais foram objecto de carregamento informático posterior, isto é, de que ocorreu a contabilização da receita.

No âmbito do contraditório, o IPTM alegou:

“Na sequência do alerta dado pelos auditores, foram já contratados serviços que irão proceder ao melhoramento das aplicações informáticas, de modo a ultrapassar as limitações quanto à datação e numeração dos recibos editados pelo sistema informático.

⁷⁶ Adjudicação já efectuada à empresa “Link Advantage”. Previra-se que o sistema entrasse em funcionamento no início de 2007.



Foram também introduzidos procedimentos de conferência dos recibos manuais, os quais são executados por funcionário exterior à tesouraria e, bem assim procedimentos de emissão e controlo da receita envolvendo todos os serviços dos Serviços Centrais (...)”.

3.4.5.2. Contas caixa

Procedeu-se às verificações⁷⁷ dos valores constantes da subconta 111-“Caixa Serviços Centrais”⁷⁸, no final do ano de 2004 e em 31 de Maio de 2006. O Caixa possui uma desagregação por várias subcontas, umas para a realização de despesa e outras para a cobrança de receita, por forma a não serem utilizadas receitas próprias cobradas diariamente na efectivação de pagamentos⁷⁹. No quadro seguinte, indicam-se as deficiências encontradas em 2004. O quadro segue a ordenação das subcontas componentes da subconta 111⁸⁰.

Quadro 18 – Verificações do Caixa a 31 de Dezembro de 2004

11101-Caixa Lisboa
Paga, em numerário, despesas com pagamentos autorizados superiormente. Para o efeito, tem um fundo fixo de €2.000,00. No final do ano, o seu saldo era de €1.968,42. <ul style="list-style-type: none">• Funciona sem folhas de caixa, com entradas (saldo inicial e reposições) e saídas (registo diário dos pagamentos efectuados), não havendo um apuramento diário das disponibilidades.• Efectuou pagamentos em valor superior ao fundo fixado, como resulta dos volumes de reposições e dos hiatos de tempo decorridos até ao levantamento dos cheques de reposição. Terá sido utilizado dinheiro de outras caixas, nomeadamente das de cobrança em numerário.
11102-Caixa Porto
Funciona como um fundo de maneiio, de €997,60 (200.000\$00) para pagamento de despesas, mas não obedece à disciplina legal da constituição, reconstituições e liquidação dos fundos de maneiio ⁸¹ . <ul style="list-style-type: none">• As relações de movimentos remetidas à tesouraria de Lisboa não revelavam cronologicamente as entradas e saídas do fundo.• Efectuou pagamentos em valor superior ao fundo fixado, como resulta dos volumes de reposições e os hiatos de tempo até ao levantamento dos cheques de reposição. Terão sido utilizadas verbas cobradas.• Efectuou pagamentos de despesas não susceptíveis de serem pagas por um fundo de maneiio.
11103-Caixa Madeira
<ul style="list-style-type: none">• Funciona como um fundo de maneiio para pagamento de despesas, mas não obedece à disciplina legal, da constituição, reconstituições e liquidação de fundos de maneiio.
11104-Caixa Açores
<ul style="list-style-type: none">• Funciona como um fundo de maneiio, de €1.900,00, para pagamento de despesas, mas não obedece à disciplina legal, da constituição, reconstituições e liquidação de fundos de maneiio.• As relações de movimentos remetidas à tesouraria de Lisboa não revelavam cronologicamente as entradas e saídas do fundo.• Efectuou pagamentos em valor superior ao fundo fixado. A reposição de final do ano é superior ao valor do fundo. Terão sido utilizadas verbas cobradas.
11106-Caixa “BES-POS”
Funciona com conta bancária no BES, sendo utilizada para as cobranças Multibanco. Constitui uma subconta de passagem, sendo o seu saldo nulo no final do ano. <ul style="list-style-type: none">• A última passagem para depósitos bancários englobou receita do ano seguinte e despesa do período complementar (encargos bancários) – os valores apurados estão contidos no quadro do ponto relativo às reconciliações bancárias. As datas no registo de Bancos não correspondiam às reais.
11107-Caixa “CGD”
Funciona para a arrecadação de receitas próprias cobradas, que são destinadas a depósito na conta da CGD em Algés, adiante designada por conta de “Algés”.

⁷⁷ Nas verificações procurou-se efectuar o cruzamento da informação entre folhas de caixa, registo de Bancos, talões de depósito, levantamentos, extractos bancários, documentos de despesa, recibos emitidos, autorizações de constituição de fundos de maneiio, suas reconstituições e liquidações.

⁷⁸ Em 31 de Dezembro de 2004 com um saldo de €6.463,62 e a 31 de Maio de 2006 com um saldo de €5.587,87, conforme balancetes patrimoniais.

⁷⁹ As áreas inspectivas do Norte, dos Açores e da Madeira cobram receita própria do Instituto e dispõem de fundos de maneiio para fazer face a pequenas despesas relativas ao funcionamento daquelas áreas.

⁸⁰ O plano de contas contém o desdobramento por subcontas destinadas à realização de despesas e à cobrança de receitas, e também pela estrutura informal das áreas inspectivas (Porto, Madeira e Açores).

⁸¹ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, artigo 32.º, RAFE, e Decreto-Lei n.º 57/04, de 19 de Março, artigo 17.º, Decreto de Execução Orçamental para 2004.

<ul style="list-style-type: none"> • O registo de entrada de valores é efectuado fora da tesouraria no serviço de entradas e os cheques não são traçados desde logo. • Os cheques e vales recebidos pela tesouraria e à sua guarda não eram relacionados. Os documentos de informação eram os registos de Banco (contas correntes) e os talões de depósito. • As datas nos registos de Bancos, nos talões de depósito não correspondem às reais. Em contrapartida, os depósitos são efectuados em “depósito expresso”, ficando a tesouraria apenas com o registo do número dos mesmos. As datas reais disponíveis são as constantes nos extractos bancários, fonte de informação que a tesouraria utiliza quando pretende identificar a data real de um depósito. • Dois depósitos de cheques, com os valores totais de € 13.218,09 e € 12.274,76 , respectivamente, depositados a 20 e a 14.Jan.05 (datas de crédito em conta, cfr. extractos bancários) foram contabilizados a 30.Dez.04, sendo essa data que figura nos talões de depósito e no registo de bancos elaborados na tesouraria. • No que concerne ao depósito de 58 cheques, no valor total de € 13.218,09, relativamente a 11 cheques não se conhece a data de entrada no IPTM e 44 cheques entraram já em 2005 (cfr. registos de entradas). O valor apurado de receita de 2005 englobado nas contas de 2004 está incluído no quadro do ponto relativo às reconciliações bancárias.
<p>11108 e 11109–Caixas pequenas “A” e “P”</p> <p>Funcionam para a cobrança de receita em numerário, sucedendo o seu depósito na conta de “Algés”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O último depósito relativo a numerário recebido entre 28 e 30.Dez.04, no valor de € 1.534,17, foi depositado a 27.Jan.05. A data do talão de depósito e do registo de Bancos é de 30.Dez. • Entre 01 e 15.Jan.05 entraram nas duas caixas € 3.855,27. Este valor foi depositado a 09.Fev.05, sendo a data do talão e do registo de bancos de 26.Jan.05.
<p>11110 – Caixa Receita AIN – Área Inspectiva do Norte</p> <p>Funciona para a receita cobrada pela AIN. Efectua os depósitos na conta de “Algés”.</p> <p>Todas as receitas cobradas até ao final do ano foram contabilizadas e depositadas em 2004, sendo o saldo nulo.</p>
<p>Receitas das áreas inspectivas dos Açores e da Madeira</p> <p>Em 2004 as receitas cobradas pelas áreas inspectivas dos Açores e da Madeira eram depositadas, igualmente, na conta de “Algés”. Contabilisticamente não ocorria uma passagem por uma conta 11 de caixa. As entradas iam directamente a uma conta “12 - Depósitos Bancários”.</p>

Após 31 de Maio de 2006 e na sequência do trabalho de campo, os serviços introduziram diversas alterações nos procedimentos. Salientam-se as seguintes:

- ◆ Relativamente à caixa 11101 – Caixa Lisboa, passaram a ser efectuados registos de forma a proceder-se ao apuramento diário de disponibilidades;
- ◆ As datas de registo de Bancos (conta corrente) relativamente aos depósitos efectuados, bem como as datas dos talões de depósitos passaram a ser as datas verdadeiras;
- ◆ Todos os valores recepcionados pelos Serviços Centrais passaram a ser depositados no dia seguinte;
- ◆ As responsabilidades de guarda, de processamento e de depósito dos cheques e vales de correio, recepcionados pelo correio, foram retiradas da tesouraria, passando estas operações a ser efectuadas por outros funcionários do Departamento Financeiro.

Este procedimento não será, todavia, o mais correcto, porquanto:

- ◇ Passou a haver duplicação de tarefas, já que a tesouraria “original” continua a possuir as mesmas tarefas, desenvolvendo os procedimentos normais relativamente à guarda e depósito dos valores recebidos ao balcão;
- ◇ Para as entidades bancárias os interlocutores são os tesoureiros. Logo, são eles que prestam esclarecimentos sobre depósitos cujos valores não relacionaram e não depositaram;
- ◇ Não são observados os princípios básicos de segurança de valores quando os cheques e os vales não permanecem em cofre até à ocorrência dos respectivos depósitos.
- ◆ Em 2006, com o objectivo de dar cumprimento ao princípio de unidade de tesouraria, foram abertas 5 novas subcontas caixa destinadas à contabilização de receitas cobradas e a depositar em conta bancária na DGT. Contudo, as receitas continuaram a ser depositadas na conta de “Algés”, na CGD.



3.5. Receita

3.5.1. Resultado das verificações na área da arrecadação das receitas

Do total de receita, no valor de €68.676.308,36, foram analisados 32 documentos que perfazem um montante global de €3.268.858,42.

Em resultado do exame e testes realizados pode salientar-se o seguinte:

- ◆ Os documentos conferidos respeitam a taxas, obras, vendas de bens, receitas relativas ao Fundo de Aposentação (FA), rendas e “serviços-outros”.
- ◆ Em termos de distribuição geográfica, os processos analisados repartiram-se pelos Serviços Centrais e Delegações da seguinte forma: 12 – Serviços Centrais; 2 – Delegação dos portos do Norte; 3 – Delegação do Douro; 6 – Delegação dos portos do Centro e 9 – Delegação dos portos do Sul.
- ◆ Os 32 processos examinados encontravam-se devidamente instruídos e em conformidade com os procedimentos legais. Nesta abordagem aos documentos de receita, a equipa analisou a correcção das operações de verificação, liquidação, emissão e cobrança de facturação, bem como, a eventual existência de situações de subfacturação e/ou sobrefacturação, tendo concluído que estes procedimentos foram respeitados.
- ◆ Relativamente a 6 dos 32 processos analisados surgiram dúvidas que, em resultado dos pedidos de esclarecimento e contactos efectuados, foram ultrapassadas.

3.6. Despesa

3.6.1. Avaliação da legalidade, regularidade e da contabilização das despesas

Do total de despesa, no valor de €67.145.934,59, foram analisados 30 documentos que perfazem um montante global de €11.819.229,89.

Em resultado do exame e testes realizados, salienta-se o seguinte:

- ◆ Os documentos conferidos respeitam a ajudas de custo, FA, outros abonos em numerário e espécie, pagamentos diversos e investimento/obras.
- ◆ Nos 30 processos analisados foram respeitados os procedimentos inerentes à realização da despesa. Com efeito, foram verificados os procedimentos relativos à correcta classificação orçamental e ao adequado processamento contabilístico, bem como à prévia cabimentação, com observância dos limites financeiros e da data de aprovação das respectivas alterações orçamentais, tendo-se concluído que, salvo nos casos abaixo referenciados, esses procedimentos foram respeitados.
- ◆ Em 4 processos faltavam os documentos relativos à cabimentação e autorização de despesa, situação que após, contacto com o serviço, foi ultrapassada, uma vez que foram entregues à equipa os documentos em falta.

- ◆ Foi confirmado que quer na concessão de subsídios quer na realização dos pagamentos, era observada a disposição legal relativo à aferição da situação contributiva dos destinatários face à Segurança Social – artigo n.º11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, cabendo aqui referir que existe na Tesouraria um dossier permanente contendo as Certidões da Segurança Social relativas à situação contributiva dos beneficiários.

3.7. Imobilizado

Nos termos do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, o património do IPTM é constituído pela universalidade dos bens e direitos mobiliários e imobiliários que integravam o património autónomo dos quatro Institutos que lhe deram origem, bem como os investimentos entretanto realizados pelo próprio Instituto.

Em finais de 2004, o IPTM concluiu o levantamento dos bens e direitos que constituem o seu património, tendo a respectiva relação sido aprovada pelo CA, em reunião 15 de Dezembro do mesmo ano. Esta relação resultou da agregação das relações que foram elaboradas através da verificação física dos bens e foram organizadas por Serviços, tendo sido elaboradas listas autónomas para os IPN, IPC, IPS, IND e IMP.

Os bens constantes daquelas relações foram classificados de acordo com o CIBE. Dada a sua extensão, os bens móveis⁸² são apresentados de forma resumida por rubricas do classificador do CIBE.

A referida relação de bens, juntamente com um projecto de Despacho Conjunto, foi remetida, no final do ano de 2004, ao Gabinete do Secretário para os Assuntos do Mar a fim de ser assinado pela tutela sectorial, pela tutela financeira e pela tutela do sector das pescas.

Em 30 de Junho de 2005, este processo foi devolvido pela tutela com a indicação de que o IPTM deveria proceder à reformulação jurídica do projecto de Despacho Conjunto e à actualização da relação de bens e enviar o parecer da CF.

Em 6 de Setembro de 2005 a relação de bens reformulada⁸³, o novo Projecto de Despacho Conjunto e a indicação da inexistência de parecer da CF, foram remetidos ao Chefe de Gabinete da Secretária de Estado dos Transportes.

Até ao final dos trabalhos de campo desta auditoria, o IPTM não tinha obtido qualquer resposta da tutela sobre o assunto.

Em resultado do exame efectuado ao dossier respeitante a esta área, salienta-se o seguinte:

- ◆ Da relação de bens elaborada pelo Instituto consta, ainda, um elevado número de bens imóveis integrantes do domínio privado do Instituto e do domínio público que lhe está afecto, que evidenciam um valor nulo ou se encontram registados pelos respectivos custos de aquisição, daí se concluindo que o imobilizado do IPTM se encontra subavaliado;
- ◆ Enquanto aquela lista não for aprovada, o IPTM não pode promover, junto das conservatórias competentes, o registo dos bens e direitos que lhe pertencem⁸⁴;

⁸²Da classe 100.

⁸³Desta relação de bens foram retirados todos os bens do domínio público e do domínio privado do Estado.



- ◆ O IPTM tem programado um processo de avaliação dos bens a ser efectuado pela Direcção Geral do Património (DGP) ou por entidade externa a contratar. No entanto, de acordo com correspondência trocada, aquela Direcção Geral manifestou ao Instituto indisponibilidade para realizar tal tarefa;
- ◆ Ainda não foi feito nenhum estudo ou abordagem no sentido de ser construída uma aplicação informática que permita a existência de um só inventário que agregue os vários inventários referentes aos serviços centrais e às delegações.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos valores do imobilizado bruto, relevados em Balanço, entre 2003 e 2005:

Quadro 19 – Imobilizado

(em euros)

Imobilizado Bruto	2003	2004	Varição	2005	Varição
Bens do Domínio Publico:					
. Terrenos e recursos naturais	2.165.526,08	2.165.526,08	0%	2.165.526,08	0%
. Edifícios e outras construções	0,00	1.108.328,93		1.108.328,93	0%
. Out. construções e infraestruturas	93.354.542,58	107.224.182,51	15%	111.155.957,95	4%
. Imobilizações em curso	39.646.144,27	49.308.549,88	24%	65.108.617,47	32%
Total parcial	135.166.212,93	159.806.587,40	18%	179.538.430,43	12%
Imobilizações incorpóreas:					
. Despesas de investigação e desenv.	1.943.467,38	2.419.242,32	24%	2.685.309,59	11%
. Imobilizado em curso	109.773,98	239.065,86	118%	801.907,85	235%
Total parcial	2.053.241,36	2.658.308,18	29%	3.487.217,44	31%
Imobilizações corpóreas:					
. Terrenos e recursos naturais	1.031.876,43	754.311,34	-27%	754.311,34	0%
. Edifícios e outras construções	16.787.405,20	16.402.778,02	-2%	19.946.260,34	22%
. Equipamento básico	7.238.209,17	8.930.319,93	23%	10.930.099,53	22%
. Equipamento de transporte	1.144.124,97	1.144.124,97	0%	1.162.821,87	2%
. Ferramentas e utensílios	413.141,43	421.203,42	2%	431.871,81	3%
. Equipamento administrativo	4.282.410,47	4.885.886,65	14%	6.515.763,54	33%
. Outras imobilizações corpóreas	571.604,45	614.325,45	7%	796.154,60	30%
. Imobilizações em curso	414.300,06	791.184,35	91%	941.671,86	19%
Total parcial	31.883.072,18	33.944.134,13	6%	41.478.954,89	22%
Investimentos financeiros:					
. Investimentos em imóveis	696.826,47	1.073.000,00	54%	1.073.000,00	0%
Total parcial	696.826,47	1.073.000,00	54%	1.073.000,00	0%
Total	169.799.352,94	197.482.029,71	16%	225.577.602,76	14%

Fonte: Balanços do IPTM.

Conforme se pode ver pelo Quadro, o valor bruto do imobilizado teve aumentos de €27,7 milhões, de 2003 para 2004, e de €28,1 milhões, de 2004 para 2005.

3.8. Dívidas de terceiros

As Dívidas de Terceiros são as que constam do Quadro seguinte:

⁸⁴ Artigo 4.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º257/2002, de 22 de Novembro.

Quadro 20 – Dívidas de terceiros

(em euros)

Serviço do IPTM	2003	2004	Variação	2005	Variação
Cientes dos Serv. Centrais c/c	663.592,25	242.792,30	-63%	326.996,08	35%
Client. Cobrança Duvidosa Serv. Centrais c/c	24.772,39	349.570,34	1311%	426.278,47	22%
Cientes c/c dos Serv. Centrais	688.364,64	592.362,64	-14%	753.274,55	27%
Cientes da Delegação Norte	351.983,62	343.891,19	-2%	354.080,78	3%
Cientes Cobrança Duvidosa do Norte	474.336,65	489.278,78	3%	454.096,17	-7%
Cientes c/c Norte	826.320,27	833.169,97	1%	808.176,95	-3%
Cientes da Delegação do Douro	1.018.516,53	471.421,66	-54%	481.311,10	2%
Cientes Cobrança Duvidosa do Douro	0	510.440,91		854.256,63	67%
Cientes c/c Douro	1.018.516,53	981.862,57	-4%	1.335.567,73	36%
Cientes da Delegação Centro	2.372.898,88	678.322,86	-71%	1.372.403,86	102%
Cientes Cobrança Duvidosa do Centro	863.237,25	3.036.511,56	252%	2.958.822,64	-3%
Cientes c/c Centro	3.236.136,13	3.714.834,42	15%	4.331.226,50	17%
Cientes da Delegação Sul	4.773.758,22	802.467,87	-83%	794.681,74	-1%
Cientes Cobrança Duvidosa do Sul	0	3.778.068,77		3.818.980,96	1%
Cientes c/c Sul	4.773.758,22	4.580.536,64	-4%	4.613.662,70	1%
Cientes c/c	9.180.749,50	2.538.895,88	-72%	3.329.473,56	31%
Cientes Cobrança Duvidosa	1.362.346,29	8.163.870,36	499%	8.512.434,87	4%
Total	10.543.095,79	10.702.766,24	2%	11.841.908,43	11%

Fonte: Notas aos Balanços do IPTM (contas 211,213 e 218).

Pela análise do quadro acima verifica-se que, em 31 de Dezembro de 2004, as dívidas de terceiros perfaziam aproximadamente € 10,7 milhões, encontrando-se € 8,1 milhões contabilizados em “Clientes de cobrança duvidosa”.

No Balanço relativo ao ano de 2005 vem registado, como saldo de clientes, o montante de 11,8 milhões, sendo € 3,3 milhões referentes a saldos em Conta Corrente e € 8,5 milhões respeitantes a dívidas consideradas de Cobrança Duvidosa.

As dívidas de cobrança duvidosa encontram-se provisionadas de acordo com o n.º 2 do artigo 34.º do Código do IRC.

O aumento dos saldos em Conta Corrente, bem como os considerados de Cobrança Duvidosa, indicam a necessidade da alteração dos procedimentos adoptados pelo IPTM no que concerne à recuperação das dívidas de terceiros.

A dívida mais significativa respeita à Docapesca, S.A.. Nas notas ao Balanço é apresentado como valor em dívida pela Docapesca, S.A., em 2005, o montante de € 6,05 milhões, o que corresponde a 51% do total das dívidas. Esse documento refere que o montante em dívida respeita à facturação que o IPTM e os organismos que o antecederam emitiram para debitar a taxa de movimentação de pescado nos portos, desde o ano de 2000, valor que a Docapesca se tem recusado a pagar.

Apresenta-se, de seguida, a análise dos valores em dívida pela Docapesca, S.A., no triénio 2003 - 2005.



Quadro 21 – Dívidas da Docapesca, S.A.

(em euros)

Delegações	2003	2004	2005
Norte	115.995,45	129.264,39	125.260,08
Centro	2.274.578,80	2.527.148,56	2.777.904,70
Sul	3.167.728,66	3.144.395,58	3.147.346,13
Total	5.558.302,91	5.800.808,53	6.050.510,91

Fonte: Mapas da conta corrente.

Relativamente a esta dívida, foi examinada toda a documentação constante do processo existente nos Serviços Centrais. Apresentam-se abaixo os aspectos considerados mais pertinentes no desenvolvimento do processo, bem como a síntese do resultado do estudo dos respectivos documentos:

- ◆ A dívida da Docapesca, S.A., respeita a taxas de movimentação do pescado nas lotas, por si cobradas, ou que o deveriam ter sido, aos comerciantes, as quais são receitas dos portos do IPTM, nos termos dos regulamentos de tarifas⁸⁵. Após a publicação das Portarias n.ºs 391 e 392/2000⁸⁶, a Docapesca, no seu entendimento, deixou de estar obrigada ao pagamento do preço de exploração dos edifícios das lotas, tendo o CA desta SA deliberado cessar aquele pagamento e debitar as respectivas entidades portuárias dos montantes pagos desde 1 de Janeiro de 2000.
- ◆ Em finais de 2002, o ex-IPS, relativamente às suas dívidas, decidiu executar a Docapesca pela dívida referente a tarifas sobre movimentação de pescado e à renda de edifícios de lota, no valor de €2.543.264,3487. Em consequência da decisão⁸⁸ favorável do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, a Docapesca recorreu (Recurso n.º 0136/04) para a Secção de Contencioso do Tribunal Central Administrativo, tendo, por acórdão de 23 de Novembro de 2004, sido negado provimento.

De acordo com informação recolhida pelo gabinete jurídico do IPTM junto do TCA, o Representante da Fazenda Pública foi notificado da decisão do recurso, em 25 de Novembro de 2004, e o processo transitou em julgado em Dezembro do mesmo ano. Não foram encontradas justificações para a inércia do IPTM, desde essa data até à actualidade, no tocante à recuperação da dívida.
- ◆ Todavia, em Novembro de 2003, a Docapesca, S.A. continuou a reafirmar⁸⁹ “(...) que o montante reclamado a título da taxa de movimentação do pescado desde 2000 não será nunca assumido pela Docapesca que não reconhece esta dívida, contabilizada em provisões, enquanto a questão não se esclarecer a nível jurídico-legal e governamental”.
- ◆ Em Novembro de 2004⁹⁰, esta empresa retomou as anteriores posições, referindo que “(...) não pode proceder a qualquer tipo de pagamento sem estar definido a que título é que paga, como e quando se paga”. No entanto, remeteu para a iniciativa do IPTM “(...) a possibilidade de iniciarem-se,

⁸⁵ Aprovados por Portarias Ministeriais.

⁸⁶ Fixam em 1,5% a taxa referente ao valor do pescado transaccionado em lota. Anteriormente, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 255/77, de 16 de Junho, esse valor era 3%.

⁸⁷ Valor constante da “Certidão para Processo de Execução Fiscal”, com data de 16 de Setembro de 2002.

⁸⁸ A Decisão dos juízes da 2.ª Secção do 3.º Juízo do Tribunal Tributário foi no sentido de considerarem improcedente a oposição.

⁸⁹ Ofício n.º CA/640, de 28 de Novembro de 2003, dirigido ao Presidente do IPTM.

⁹⁰ Ofício n.º CA/362 de 12 de Novembro de 2004.

desde já, sessões de trabalho para definição dos termos e condições do pagamento dos montantes em causa.”.

- ◆ As últimas diligências feitas pelo IPTM junto da Tutela foram em Janeiro de 2005⁹¹. Até ao presente momento não houve quaisquer alterações.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IPTM veio dizer:

“Como referido anteriormente, foram já contratados serviços externos para o desenvolvimento de aplicação informática que permita aos clientes pagar as suas dívidas através do Multibanco, prevendo-se que a mesma entre brevemente em produção (durante o 1.º trimestre do corrente ano) e que provoque um efeito positivo em termos do prazo médio de recebimentos.

(...) Está a ser desenvolvido um módulo informático de gestão das dívidas de terceiros, o qual permitirá agilizar o procedimento tendente à cobrança coerciva das dívidas”.

Relativamente ao processo de execução da dívida da Docapesca, S.A., o Instituto referiu que cabe ao 7º Bairro Fiscal de Lisboa desencadear as diligências necessárias à penhora de bens, nomeadamente dos dados em garantia.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações nas suas alegações, em sede de contraditório, informou:

“Ao novo órgão do IPTM, recentemente, nomeado foram, já dadas instruções para que acate as Recomendações formuladas pelo Venerando Tribunal de Contas, nomeadamente no que concerne à contabilização do património (...) e à cobrança efectiva de dívidas de terceiros (...), em concreto à Docapesca, promovendo, nomeadamente os procedimentos judiciais adequados a tal cobrança”.

3.9. Fundo de Aposentações, Fundo Social e Esquema Portuário Complementar de Reforma

As responsabilidades que o IPTM detém na gestão dos 3 Fundos são sintetizadas no quadro seguinte:

Quadro 22 – Responsabilidades do IPTM na gestão dos Fundos

	Fundo de Aposentações	Fundo Social	Esquema Portuário Complementar de Reforma
Despesas suportadas	Pensões e subsídio por morte.	Comparticipa em despesas com cuidados de saúde, creches e estudos. Paga pensões de sobrevivência e complementos de remuneração em situações específicas.	Prémios de remição de complementos de reforma.
Beneficiários	Pessoal oriundo do ex-INPP aposentado até 31.Out.1995. Universo fechado em 01.Nov.95	Pessoal oriundo do ex-INPP que transitou para o ex-IMP, actualmente aposentado ou no activo no IPTM e familiares dependentes. Universo fechado em 03.Nov.1998. Em 31.Dez.2005: 355 beneficiários.	Pessoal do ex-ITP que não abdicou do direito de receber o complemento de reforma (diferencial entre os valores do vencimento e da pensão), não levantando o prémio de remição. Universo fechado. Em 31.Dez.2005 era composto por 49 trabalhadores.

⁹¹ Enviou, através do ofício n.º 1342, ao Chefe de Gabinete do SEAM, uma Proposta de Decreto-Lei intitulada “Regime legal da primeira venda do pescado fresco em lota”, (Registo n.º154/2004). E, através do ofício n.º 14738-PCA, ao Chefe de Gabinete do S.E. dos Transportes, contendo em anexo o “Memorando n.º 47-PCA, de 19 de Setembro de 2005. C/ anexos”.



	Fundo de Aposentações	Fundo Social	Esquema Portuário Complementar de Reforma
Suporte dos encargos	Receitas próprias do IPTM.	Fundo propriamente dito, constituído por disponibilidades “herdadas” do ex-INPP, e quotizações mensais pagas pelos beneficiários.	Fundo constituído por disponibilidades “herdadas” do ex-ITP.

3.9.1. Fundo de Aposentações

O enquadramento legal do FA, bem como a posição do IPTM como gestor do Fundo que suporta encargos com aposentações de cinco entidades, constam do Anexo V integrante do presente relatório.

As verificações e testes efectuados permitem concluir o seguinte:

- ◆ No início de cada ano o IPTM envia às Administrações Portuárias as previsões de encargos anuais totais do Fundo, sendo fixada a prestação mensal de cada Administração. O Instituto recebia, mensalmente, da CGA as listagens nominais com os valores das pensões pagas⁹² e, mensalmente, efectuava o pagamento dos seus encargos e também das quotas-partes das Administrações Portuárias à mesma. Os procedimentos estabelecidos são regulares;
- ◆ O plano de contas da contabilidade patrimonial do IPTM possui, na classe de terceiros, subcontas específicas, relativamente a cada uma das 4 administrações portuárias, nas quais são debitados os encargos pagos à CGA e onde são creditadas as remessas mensais fixas e os acertos de final de ano. Essas contas correntes indicam a situação devedora ou credora de cada administração perante o Fundo;
- ◆ Quanto à conta corrente com a APL, no ano de 2004, verificou-se que esta remeteu ao IPTM, mensalmente, até ao dia 18 (datas de contabilização), os valores respeitantes aos seus encargos;
- ◆ Analisado o balancete patrimonial, a 31 de Maio de 2006, constatou-se que: as mensalidades recebidas pelo IPTM e creditadas em Maio de 2006 são iguais às fixadas no início do ano, à excepção de uma, onde terá havido um acerto;
- ◆ Em termos de contabilidade pública, a remessa de valores pelas Administrações Portuárias ao IPTM e os pagamentos deste à CGA são considerados, respectivamente, receitas e despesas orçamentais. Mais precisamente, as remessas são contabilizados como arrecadação de receita própria, na rubrica “04-01-99 - Taxas F. A. Administrações Portuárias” e os pagamentos são contabilizadas como despesa realizada, na rubrica “01-03-08 – Outras Pensões”. Esta contabilização é questionável, pois, embora a responsabilidade do Fundo de Aposentações esteja cometida ao IPTM, este é meramente um veículo na canalização de verbas das Administrações Portuárias para a CGA.

Ao considerar os movimentos das mesmas na execução do seu orçamento, o Instituto está a dilatar as suas receitas e despesas e a criar uma duplicação na contabilização (a despesa é contabilizada nas Administrações Portuárias e a receita é contabilizada na CGA).

O que seria correcto era que estas verbas, oriundas das Administrações e entregues à CGA, que se encontram reflectidas nas contas de gerência do IPTM, fossem escrituradas em rubrica extra-orçamental, em operações de tesouraria. Em abono desta opinião está o facto do IPTM

⁹²Desde o início de 2006, as listagens mensais remetidas pela CGA ao IPTM relacionam, não as pensões pagas nos meses anteriores, mas, sim, os valores das pensões que vai pagar nesses meses, deixando, assim, de financiar um mês de pensões ao IPTM e às Administrações Portuárias. Até dia 18 de cada mês, o IPTM procede ao pagamento do valor das pensões a pagar pela GGA nesse mês.

provisionar os seus encargos futuros com o Fundo de Aposentações apenas relativamente aos seus aposentados (“herdados” do ex-IMP);

- ◆ Quanto aos encargos com aposentações, próprios do IPTM, é movimentada a respectiva conta de provisões, conta “2921-Provisões para Riscos e Encargos Sociais – Pensões”. No triénio, esta provisão foi reduzida na seguinte medida:

Quadro 23 – Encargos do IPTM com o Fundo de Aposentações

(em euros)

	2003	2004	2005
2921-Provisões para riscos e encargos sociais - Pensões	1.020.185,00	976.241,00	870.432,00

Fonte: Balanços do IPTM a 31.Dez.

- ◆ As alterações têm por base as actualizações anuais do estudo actuarial ainda encomendado pelo ex-INPP, em 1994. Trata-se de um estudo com um horizonte de encargos completo, cujas actualizações são enviadas pelo IPTM, na qualidade de gestor do Fundo, às Administrações Portuárias envolvidas, a fim de que estas também possam rever os respectivos valores provisionados;
- ◆ Fora do âmbito do FA93, o IPTM é igualmente responsável por complementos de pensões de um pequeno grupo de pessoal oriundo da DGNTM⁹⁴. Relativamente a este grupo o IPTM não constituiu provisões para os respectivos encargos de aposentação. Parece ser exequível e desejável a inclusão deste grupo em actualizações futuras do estudo actuarial de forma a que as contas do IPTM reflectam todos os encargos emergentes com aposentações.

No âmbito do contraditório, o IPTM alegou que “(...) a contabilização destas responsabilidades no passivo e a criação da correspondente provisão é uma das melhorias dos documentos de prestação de contas (...)”.

3.9.2. Fundo Social

O enquadramento legal do Fundo Social (FS), bem como a sua situação financeira, constam do Anexo V integrante do presente relatório.

As verificações e testes efectuados permitem concluir o seguinte:

- ◆ As quotizações dos beneficiários no activo são cobradas através de descontos nas folhas de vencimentos. Por outro lado, o IPTM realiza despesas do Fundo utilizando como meio de pagamento disponibilidades de funcionamento, por conveniência prática (em despesas que são também comparticipadas pela ADSE). Os “acertos de contas” entre as disponibilidades do FS e as disponibilidades de funcionamento do IPTM não têm sido realizados em tempo;
- ◆ O recurso a saldos bancários para apuramento do património líquido do FS não deve ser seguido como metodologia. A inexistência de uma conta “caixa” relativa ao Fundo constitui uma lacuna que deve ser colmatada;

⁹³ Com base no Decreto-Lei n.º 141/79, de 22 de Maio, e no Decreto-Lei n.º 363/79, de 3 de Setembro.

⁹⁴ Grupo de funcionários oriundos da DGNTM, mas que, em tempo ainda mais recuado, pertenceu à Junta Nacional da Marinha Mercante. Actualmente há 13 pensionistas e estão 2 funcionários no activo, no IPTM.



- ◆ As disponibilidades do Fundo encontram-se repartidas por duas contas bancárias, sendo uma delas no banco Millennium-BCP. Não é respeitada a legislação relativa ao RTE. Acresce que os depósitos nesta conta não são remunerados⁹⁵, contrariamente ao que actualmente se verifica com os depósitos em contas do Tesouro;
- ◆ Com a integração do ex-INPP no ex-IMP, no final de 1998, e no IPTM em 2002, transitou para este o património do FS, constituído por disponibilidades no valor de cerca de € 668 mil. Aceitando que o Fundo detinha disponibilidades de cerca de €200 mil, em 31 de Dezembro de 2005, verifica-se que, em 7 anos, estas decresceram para menos de 1/3;
- ◆ No mesmo pressuposto⁹⁶, e mantendo-se os actuais diferenciais negativos entre receita cobrada e despesa paga, prevê-se que as disponibilidades do Fundo ficarão esgotadas a médio prazo;
- ◆ No estudo actuarial, datado de 31 de Dezembro de 2005, indicam-se €1.382.704,00 como o valor mais provável dos encargos totais futuros do Fundo. Assim e face às disponibilidades hoje existentes, será urgente equacionar as várias possibilidades de funcionamento do FS no futuro, das suas fontes de financiamento e do seu esquema de benefícios;
- ◆ A elaboração das listagens de pagamentos a efectuar aos beneficiários é regular, sendo os mesmos autorizados pelo administrador do IPTM com o pelouro da área administrativa e financeira;
- ◆ As provisões constituídas para registar as responsabilidades futuras prováveis do Fundo foram, ao longo dos anos, sendo reforçadas em função das receitas cobradas e, em 2004 e 2005, sofreram ajustamentos.

No final do ano de 2004, foi efectuado o reforço da provisão em €28.910,13, ficando esta com um saldo de €254.033,22. Pretendeu-se igualar o valor provisionado ao valor de disponibilidades do Fundo. O IPTM tomou como valor das disponibilidades o somatório dos depósitos no Tesouro e no Millennium-BCP⁹⁷. O critério utilizado até ao final de 2004 foi, assim, o de salvaguardar ou reter os meios activos disponíveis do Fundo.

No final do ano de 2005, a provisão teve um reforço substancial, de €1.018.531,28, ficando com um saldo de €1.200.001,00, cerca de cinco vezes maior do que a provisão do ano anterior. O critério utilizado foi distinto, tendo sido o de inscrever o valor dos encargos possíveis futuros, utilizando valores apurados em estudo actuarial.

Embora as provisões constituídas não criem por si quaisquer espécie de obrigatoriedade na assunção de compromissos futuros, atendendo à sua natureza e expressão financeira, os respectivos lançamentos deveriam ser precedidos de informações fundamentadas, quantificando e fundamentando os reforços a efectuar, bem como de despachos autorizadores. O reforço da provisão, no final de 2004, não foi previamente autorizado.

⁹⁵ Não o foram no triénio, nem anteriormente.

⁹⁶ Pelas demonstrações apresentadas no Anexo II ao presente relatório, parece poder-se afirmar que as disponibilidades do fundo ultrapassavam os €200 mil no final de 2005. No estudo actuarial realizado no final desse ano, o actuário estima as mesmas disponibilidades em 195.603,00 €, com base na seguinte expressão: valor das disponibilidades, em 31 de Outubro de 2005 deduzido de 2/10 da despesa realizada no ano até essa data.

⁹⁷ A diferença de 0,09 € deve-se a lapso em operação aritmética.

3.9.3. Esquema Portuário Complementar de Reforma

O enquadramento legal do EPCR, bem como a sua situação financeira, constam do Anexo V integrante do presente relatório.

As verificações e testes efectuados permitem concluir o seguinte:

- ◆ Relativamente às responsabilidades do EPCR, conforme listagem com os 49 beneficiários com direito a procederem ao levantamento dos respectivos prémios de remição em 31 de Dezembro de 2005, facultada pelo DGFP do IPTM, foi apurado no decurso da auditoria um valor total de prémios de €258.902,40, valor este que se encontra significativamente aquém das disponibilidades do Fundo e do saldo constante do passivo, em conta de credores diversos, subconta “Acção EPCR”. Ajudará a explicar essa diferença as valorizações dos depósitos desde 1993;
- ◆ Os saldos bancários não servem de meio para apuramento das disponibilidades do EPCR. Em “Credores Diversos”, na subconta “Acção EPCR”, os extractos revelam os fluxos financeiros ocorridos relativamente ao EPCR, mas o facto dessa informação não se encontrar tratada e atendendo também a que as peças finais não especificam as disponibilidades do EPCR, considera-se que deveria ser elaborada uma conta “caixa” específica do EPCR, por exercício;
- ◆ Os “acertos de contas” entre as disponibilidades do EPCR e as disponibilidades de funcionamento não têm sido realizados em tempo;
- ◆ As disponibilidades do EPCR cobrem o valor total de prémios susceptíveis de levantamento.

3.10. Remunerações e abonos aos membros dos órgãos de administração e fiscalização

De acordo com o previsto no PA, procedeu-se à verificação da legalidade e regularidade dos abonos recebidos pelos membros do CA e CF, no triénio 2003-2005. Da conferência exaustiva dos abonos de todos os membros daqueles órgãos, na totalidade dos meses abrangidos pelo triénio, resultou a identificação de procedimentos irregulares e o apuramento de pagamentos indevidos.

3.10.1. Enquadramento legal

Os Estatutos do Instituto, integrantes do Decreto-Lei n.º 257/2002, no artigo 18.º, n.º1 e no artigo 21.º, n.º 6, dispõem sobre as remunerações, respectivamente, dos Administradores, referindo que estão “(...) sujeitos, para os efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação” e dos membros da CF, que auferem o “(...) fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas (...)”.

- ◆ Assim, relativamente aos Administradores, as suas remunerações seriam estabelecidas por despacho conjunto dos membros do Governo referidos. No entanto, desde a constituição do IPTM até à presente data, não foi proferido esse despacho conjunto.



- ◆ Quanto aos membros da CF, o Despacho Conjunto n.º 144/2004, de 25 de Fevereiro⁹⁸, dos Ministros das Finanças e da Tutela, indexou as respectivas remunerações mensais à remuneração do Presidente do CA, ou seja, o Presidente da CF e o Vogal ROC auferem 25% e o Vogal não revisor auferem 20% daquele valor. Aquele diploma exclui ainda outras componentes remuneratórias para além das 12 mensalidades previstas.

3.10.2. Cronologia das decisões

Os níveis remuneratórios das Administrações dos Institutos que foram objecto de fusão, dando origem ao IPTM, estão sintetizados no quadro seguinte:

Quadro 24 – Remunerações das Administrações dos Institutos que deram origem ao IPTM

Institutos fundidos no IPTM	Remunerações da Administração	Suporte legal
Inst. Marítimo Portuário (IMP)	Grupo e nível “A-1”	O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, previa a fixação através de Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças, da Tutela e do Ministro com o pelouro da Administração Pública. Esse despacho não foi proferido (...).
Institutos Portuários do Norte, Centro e Sul	Grupo e nível “C-1”	Despacho Conjunto n.º 623, de 16 de Maio, publicado em DR, II série, de 6 de Junho, dos Ministros das Finanças, do Equipamento Social, e da Reforma do Estado.
Inst. de Navegabilidade do Douro	Gestão assegurada por Director coadjuvado por Subdirector, equiparados, respectivamente, a Director-Geral e a Subdirector-Geral.	Decreto-Lei n.º 138-A/97, de 3 de Junho. Decreto-Lei n.º 201/2001, de 13 de Julho.

O quadro seguinte reflecte a cronologia das decisões relativas à fixação do nível (“grupo-nível”) remuneratório dos membros do CA do IPTM.

Quadro 25 – Cronologia das Decisões relativas ao Estatuto Remuneratório

Data	Decisão	
22.Nov.2002	Decreto-Lei n.º 257/2002	Criação do IPTM.
Data não indicada, mas anterior a 14.Jan.2003	Projecto de Despacho Conjunto dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, Transp. e Habitação.	Equiparação a empresa do Grupo- nível “A-1”. O Min. Obras Públ. Transp. e Habitação subscreveu o projecto. A Min. de Estado e das Finanças não subscreveu.
28.Jan.2003	Despacho de concordância do Inspector-Geral de Finanças aposto na Informação da IGF n.º 68/2003, de 22.Jan.	A informação da IGF conclui pela: Introdução de alínea no despacho conjunto não permitindo a atribuição de regalias e benefícios suplementares aos membros do CA; Equiparação a empresa do Grupo- nível “B-1”, ficando o nível de complexidade proposto condicionado à apresentação de estudo a propósito da complexidade da gestão.
25.Mar.2003	Despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento aposto na Nota do seu Gabinete de 31.Jan.2003.	Na Nota do Gabinete conclui-se pela aceitação das sugestões da IGF. O Secretário de Estado despacha no sentido de que a proposta do nível remuneratório deve ser alterado para “B-1”.
31.Mar.2003	Despacho n.º 329/03/MEF, da Ministra de Estado e das Finanças.	Concorda com o nível “B-1”.
04.Abr.2003	Despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, cfr. Ofício n.º 2153/SEOP/XV - ref.ª 023.5, de 04.Abr.03, do Gab.Sec. Est. das Obras Públicas, dirigido ao Presidente do CA do IPTM.	Teor do Despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas a propósito da decisão da Ministra de Estado e das Finanças: “Visto. Dê-se conhecimento ao CA do IPTM”.

⁹⁸Publicado em DR, II série, a 16 de Março.

Data	Decisão	
30.Abr.2003	Ponto 1 da Acta 14/CA/2003	O CA delibera: integrar na Acta a Informação 03-ADMSM, de 30.Abr., subscrita pelo Administrador com o pelouro da área administrativa e financeira. A informação contém 10 pontos nos quais se fundamenta a seguinte conclusão: “(…), consideramos que o regime remuneratório dos seus gestores deverá ser o constante do projecto do Despacho Conjunto assinado por Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação”; “(…) submeter a referida informação à consideração do Secretário de Estado das Obras Públicas, solicitando o melhor encaminhamento do exposto”.

Em síntese, no projecto de despacho conjunto subscrito pelo MOPTH, elaborado antes de 14 de Janeiro de 2003, previa-se que *“o regime remuneratório dos membros do conselho de administração do IPTM tem por base a sua equiparação a empresa do grupo A, nível 1”*. A Ministra de Estado e das Finanças veio a não aceitar aquele patamar, de acordo com os pareceres da IGF e do Secretário de Estado do Orçamento, definindo como base da remuneração dos membros do CA do IPTM a classificação de grupo-nível **“B-1”**.

Na fase de contraditório e com vista uma maior clarificação desta questão, oficiou-se aos Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, à Secretária de Estado dos Transportes e ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de forma a conhecer os desenvolvimentos posteriores relativos à fixação do nível das remunerações dos membros do CA do IPTM. No quadro seguinte são reflectidos os esclarecimentos prestados:

Quadro 26 – Cronologia das Decisões relativas ao Estatuto Remuneratório do CA posteriores a 30 de Abril de 2003

Data	Decisão	
06.Jul.2004	Despacho de concordância do Secretário de Estado das Obras Públicas aposto sobre Informação, do Gabinete, a fundamentar o novo projecto de Despacho Conjunto das tutelas sectorial e financeira, a propósito do nível remuneratório dos membros do CA do IPTM.	O projecto de Despacho Conjunto das tutelas sectorial e financeira estabelece a equiparação a empresa do grupo A , nível 1.
12.Jul.2004	O Chefe do Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas enviou, ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, através do ofício n.º 2981, o projecto de Despacho Conjunto, atrás citado.	
06.Ago.2004	Despacho de concordância do Inspector-Geral de Finanças aposto na Informação da IGF n.º 867/2004, de 03 de Agosto.	A informação da IGF foi elaborada na sequência da remessa, em 13 de Julho de 2004, pelo Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento de um projecto de Despacho Conjunto para análise, e conclui pela manutenção da remuneração fixada anteriormente pela Ministra de Estado e das Finanças no seu Despacho n.º 329/2003/MEF, de 31 de Março (Grupo B, Nível 1).
10.Ago.2004	Despacho de concordância do Ministro das Finanças e da Administração Pública aposto na Informação n.º 867/2004, de 03 de Agosto, da IGF.	Concorda com o grupo e nível “B-1” .
11.Ago.2004	O Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública informou o Chefe do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através do ofício n.º 2348, da decisão da tutela financeira.	
13.Ago.2004	O Chefe do Gabinete do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações remeteu a informação oriunda do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública ao Chefe do Gabinete do Ministro de Estado, da Defesa e dos Assuntos do Mar, através do ofício n.º 8709.	
06.Fev.2007	Acta n.º 01/CD/2007, do Conselho Directivo do IPTM, ponto 5.Remunerações dos membros do CD. Os novos membros do CD foram nomeados a 24 de Janeiro de 2007.	Deliberação do CD do IPTM de 06 de Fev.: -“Não se encontrando ainda fixadas as remunerações dos membros do CD e tendo presentes todos os antecedentes, designadamente as conclusões do ponto 1.1. do Relato da Auditoria Financeira do Tribunal de Contas (...) foi deliberado (...) adequar o estatuto remuneratório dos membros do CD, tendo por base a equiparação a empresa do grupo B, nível 1” .



Data	Decisão
22.Fev.2007	Em resposta aos esclarecimentos solicitados sobre esta matéria, foi referido no ponto 2 do ofício do Chefe do Gabinete da Secretária de Estado dos Transportes ao Director-Geral do Tribunal de Contas o seguinte: -“(…), inexistiu qualquer desfecho conclusivo do mesmo por parte do XV Governo Constitucional”.

Esta matéria foi objecto de alegações, no âmbito do contraditório, conforme, no fundamental, se passa a referir.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações informou:

“Quanto ao estatuto remuneratório, atentas as novas funções do IPTM, o seu posicionamento como órgão de cúpula do sector marítimo portuário, configurando-o como,

i) Entidade reguladora;

ii) Entidade de apoio ao Governo no planeamento estratégico do sector marítimo-portuário;

iii) Organismo dotado de funções acrescidas de supervisão no sector, de acordo com a orientação de delegar numa entidade autónoma poderes que, actualmente, ainda se encontram concentrados no Governo,

impõem que a remuneração do Conselho Directivo seja equiparada a gestor do grupo A, nível I .

Para tanto, foi já promovida a elaboração de Despacho Conjunto que fixa a referida remuneração nos termos indicados. No quadro actual de complexidade e atendendo ao carácter de entidade reguladora do IPTM, justifica-se a referida equiparação, que será, posteriormente, objecto de publicação”.

Por sua vez, o IPTM referiu:

“Não se encontrando formalizado o competente despacho conjunto à data de início de funções, foi transmitida pela tutela sectorial a expectativa de que as remunerações dos membros do CA seriam fixadas através da equiparação a gestores de empresas do Grupo A, Nível I, do estatuto definido na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 29/89, de 3 de Agosto, e foi esta expectativa que esteve na base da aceitação dos convites formulados e veio a ter confirmação no projecto de despacho conjunto assinado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) e enviado ao Ministério das Finanças (MF), para assinatura, através do Ofício n.º 10081, de 18/12/2002 (...).

(...)

Em conclusão, o CA do IPTM considera que:

Contrariamente ao referido no relato, não tendo sido proferido despacho conjunto a fixar o regime remuneratório, nos termos legais, não parece ser sustentável que o CA do IPTM não tenha acatado a decisão da senhora Ministra das Finanças, uma vez que esta decisão, por si só, não pode produzir os efeitos legais pretendidos.

O montante apurado no relatório do Tribunal, como correspondendo a pagamentos indevidos, refere-se à diferença entre os regimes remuneratórios correspondentes ao Grupo A, Nível I e ao Grupo B, Nível I, ou seja, corresponde, tão somente, à diferença entre a posição assumida pela tutela sectorial e a da tutela financeira, respectivamente, sendo prematuro extrair a ilação de que foram indevidamente processadas e pagas verbas aos membros do CA pelo Grupo A, Nível I.

O processamento e pagamento das remunerações aos seus membros, por equiparação ao Grupo A, Nível I, têm vindo a ser efectuados de harmonia com as orientações dadas pela tutela sectorial, aquando do início de funções, e encontram

expressão no projecto de despacho conjunto assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, circunstância relevante para a aceitação dos cargos.

O CA nunca teve como objectivo o desrespeito de qualquer determinação superior, seguindo, isso sim, a orientação da tutela directa, situação que apenas poderia ser alterada na sequência da assinatura de despacho conjunto pelas tutelas financeira e sectorial.

(...)

A definição do regime remuneratório dos membros do CA do IPTM sai fora da sua esfera de competência”.

Da resposta dos membros do CA do IPTM, dada a título individual, cuja apreciação desta matéria foi efectuada em 37 pontos (pontos 30.º a 71.º), destacam-se os dois últimos:

“65º Em conclusão, quanto a este aspecto, a remuneração dos membros dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nunca foi legalmente fixada. O ministro da tutela indiciou a integração da entidade no grupo A, nível 1. Tal orientação nunca foi alterada, apesar de proposta pelo Ministério das Finanças. Do ponto de vista legal, nenhuma das opiniões tem precedência sobre a outra. Os critérios da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto, não são directamente aplicáveis ao caso. Ainda que o fossem (o que não se admite) nunca o poderiam ser pelo Tribunal de Contas que não tem poderes de administração activa, nem se pode substituir no exercício de poderes discricionários governamentais. O exercício de aplicação dos critérios da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto, ao caso, tal como efectuado no Relato da Auditoria Financeira está errado e não se encontra convenientemente fundamentado.

66º A sensação que resta, a partir das considerações tecidas no Relato da Auditoria Financeira, é que os auditores resolveram, de motu próprio, hierarquizar os membros do Governo. Os alegantes nada têm contra tal exercício; o que não é possível é tentar retirar consequências jurídicas a partir de um pressuposto que até pode ser assumido em termos políticos mas contraria as disposições jurídicas formais aplicáveis. Qual a razão porque os critérios remuneratórios assumidos pela Ministra das Finanças são melhores que os critérios remuneratórios assumidos pelo Ministro das Obras Públicas mantém-se um mistério insondável”.

O Vogal da Delegação do Douro alegou, também, que:

“(…) a remuneração dos membros do C.A. do IPTM é "fixada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas". Tal despacho nunca foi proferido, deixando um vazio legal que só poderia ter sido suprido por vontade conjunta e expressa dos Sr.s Ministros das Finanças e das Obras Públicas. Tal, repete-se, nunca aconteceu, não restando ao C.A. do IPTM outra solução que não fosse a de abonar os vencimentos dos administradores pela mesma base que era praticada pelo IMP, um dos institutos que antecedeu o IPTM. O que, deve reconhecer-se, fazia e faz todo o sentido uma vez que (i) o IPTM sucede ao IMP, mas vê as suas competências, área geográfica e complexidade de gestão fortemente ampliadas, (ii) o Presidente do IPTM transita da administração do IMP, sendo natural que a mais responsabilidades não devesse corresponder menor salário e, portanto, (iii) ficaram criadas fortes e fundadas expectativas de que o nível remuneratório do órgão de gestão do Instituto seria mantido, situação que fundamentou a aceitação do cargo. Situação que foi reforçada com a proposta de despacho conjunto subscrita pelo Sr. Ministro das Obras Públicas. A recusa da Sr.a Ministra das Finanças em assinar este despacho deveria ter sido imediatamente seguida de decisão conjunta com o Sr. Ministro das Obras Públicas que fixasse as remunerações do C.A do IPTM, ficando os administradores com liberdade para não aceitar os lugares, apresentando a sua demissão, se a remuneração fixada não



correspondesse às expectativas criadas. Essa possibilidade já não existe, pelo que a fixação das remunerações "à posteriori" não é aceitável.

Pelo acima exposto e porque todo o trabalho deve ter uma remuneração justa, sendo esta a que corresponde ao valor que a entidade patronal quer pagar e que o trabalhador aceita e espera receber, entendo não ter recebido qualquer quantia indevidamente ao ser remunerado pela base A 1 enquanto administrador do IPTM”.

O Vogal da Delegação do Centro argumentou:

“(…) Na verdade, perante a referida omissão de Governo, não se pode considerar que tenha havido ilegalidade no processamento das remunerações em causa nem que tenha havido culpa de quem as recebeu”.

O Vogal da CF, até Janeiro de 2003, veio dizer:

“Assim, é apenas baseado nesse vosso exaustivo trabalho, concretamente no Quadro 26, que me permito observar que – sem desrespeito pela força legal que no Relatório de Auditoria é atribuída a uma anterior RCM - só a partir de 04 Abr. 2003 (data do despacho do SEOP sobre o despacho da MF de 31 de Março) parece ter ficado "preto no branco" que o nível a adoptar seria o "B-1". Porém, se este facto deve ou não ser tido em conta pelo menos nos casos como o meu, que deixei de ser Vogal da CF anteriormente àquela data, em Janeiro de 2003, é matéria que só, naturalmente, o Tribunal de Contas poderá julgar (…)”.

Os membros da CF, representados pela “tsdacc – Sociedade de Advogados, RI”, nas alegações que produziram e que são em tudo idênticas às apresentadas pelos membros do CA, repetem, sobre esta matéria, nos parágrafos n.º 64.º e n.º 65.º, a argumentação destes.

3.10.3. Diferenciais em remunerações entre as bases A1 e B1 e outros abonos pagos aos membros do CA

Para efeitos remuneratórios, os membros do CA estão sujeitos ao Estatuto dos Gestores Públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto das tutelas sectorial e financeira, nos termos do artigo 18.º, n.º1, dos Estatutos do IPTM, integrantes do Decreto-Lei n.º 257/2002.

Assim, relativamente aos Administradores, as suas remunerações seriam estabelecidas por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do MOPTH, obedecendo o seu estatuto remuneratório, nos restantes aspectos, ao disposto no estatuto dos gestores públicos, nomeadamente, na Resolução de Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto⁹⁹.

Desde a constituição do IPTM até à presente data, não foi proferido esse despacho conjunto, tendo o Instituto processado os vencimentos dos Administradores por referência ao grupo A, nível 1, da referida Resolução do Conselho de Ministros, por ser essa a base praticada no ex-Instituto Marítimo Portuário integrado no IPTM e adoptada no projecto de despacho conjunto subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação. A RCM referida define os parâmetros de distribuição das entidades pelos três grupos (ponto 3 a 7), remete a graduação da complexidade para despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela e estabelece que, enquanto não for proferido o despacho conjunto, a complexidade será considerada no nível 3.

⁹⁹ Publicada em DR, I série, de 26 de Agosto.

Aceita-se que, face às circunstâncias indicadas, o IPTM tenha optado por remunerar os membros do CA por referência ao grupo A, nível 1, constantes da referida Resolução, embora fosse mais prudente seguir provisoriamente o estipulado nesta, em termos supletivos, enquanto o despacho conjunto não fosse publicado.

O que dificilmente se pode aceitar é que, por divergência das tutelas técnica e financeira, o despacho conjunto não tenha ainda sido publicado. E isto apesar de já terem mudado os titulares do referido órgão.

Por isso, impõe-se que os Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações ultrapassem rapidamente as divergências e que o despacho conjunto seja publicado com efeitos retroactivos à data de constituição do IPTM.

No caso de as remunerações dos membros do CA virem a ser fixadas em importâncias diferentes das pagas com base no grupo A, nível 1, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, nomeadamente, se prevalecer o entendimento anterior perfilhado pela tutela financeira, deverá o IPTM providenciar, de imediato, pela regularização das situações, ordenando, nomeadamente, as reposições que se tornem devidas.

Importa, por isso, determinar as diferenças entre os montantes pagos com base na equiparação a grupo A-1 e os que seriam devidos com base no entendimento perfilhado pela tutela financeira (B-1).

No quadro seguinte apuram-se, por subtração, a diferença de montantes pagos a este título aos membros do CA em resultado do diferencial entre as bases grupo-nível **A-1** e **B-1**.

O quadro integra também valores resultantes de não terem sido observadas as disposições legais em vigor relativamente ao abono de despesas de representação.

Quadro 27 – Cálculo das remunerações dos membros do CA tendo por base “A-1” e “B-1”

(em euros)

MEMBROS DO CA	Triénio 2003 - 2005			
	1	2	3 = 1 + 2	4 = 3 - descontos
	Abonos para despesas de representação indevidamente pagos, valores brutos (mais 2 mensalidades no ano de 2003)	Diferencial nas remunerações entre as bases A-1 e B-1 (valores brutos)	DIFERENÇA TOTAL, em valores brutos	DIFERENÇA TOTAL, em valores líquidos de CGA, IRS e ADSE, ou de SS e IRS
A	2.522,50	28.953,90	31.476,40	19.481,13
B	0,00	13.383,54	a) 13.383,54	8.844,97
C	2.522,50	28.953,90	31.476,40	23.304,71
D	2.522,50	28.484,13	31.006,63	17.988,16
E	2.522,50	28.953,90	31.476,40	18.781,76
F	2.522,50	28.953,90	31.476,40	21.240,52
G	3.326,78	29.941,02	33.267,80	23.280,88
TOTAL	15.939,28	187.624,29	203.563,57	132.922,13

a) Na folha de cálculo respectiva, anexa ao presente relatório, apura-se o valor de €13.375,57, em virtude de se encontrarem deduzidos €7,97 resultantes de descontos efectuados relativos a abonos pagos a mais em 2002.

Nota: Cfr. Anexo II.



Conforme é apurado no quadro anterior, foram efectuados pagamentos aos membros do CA no valor de €187.624,29, em valores brutos, os quais resultam do diferencial na equiparação do IPTM a empresa entre as bases de grupo-nível **A-1** e **B-1** (2.^a coluna do quadro anterior).

No mesmo quadro são evidenciados os abonos indevidamente pagos para despesas de representação, a duplicar nos meses de Junho e Novembro de 2003, no total de €15.939,28 (1.^a coluna do quadro anterior).

Com efeito, quanto aos gestores públicos, a RCM n.º 29/89, de 3 de Agosto, indexa, no ponto 13, o cálculo de abono para despesas de representação a uma percentagem da remuneração mensal ilíquida. A propósito dos subsídios de férias e de Natal, o ponto seguinte da resolução, ponto 14, veio remeter para o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, o qual dispõe que o valor de cada um daqueles subsídios será equivalente ao da remuneração mensal. Assim, nestes dois diplomas não há qualquer indicação para que despesas daquela natureza possam ser realizadas 14 vezes no ano.

Por outro lado, relativamente à Administração Pública Directa, o Despacho Conjunto n.º 625/99, de 13 de Julho¹⁰⁰, é taxativo: o suplemento mensal por despesas de representação “(...) é abonado em 12 mensalidades e não é acumulável com outros de idêntica natureza (...)”.

Registam-se pareceres e entendimentos no mesmo sentido da Procuradoria Geral da República (PGR), do Secretário de Estado do Orçamento (SEO) e da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), referidos na Informação n.º 160/2004, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com despacho de 10 de Fevereiro.

Em 19 de Maio de 2004, em fax dirigido pela 13.^a Delegação da DGO ao Presidente do IPTM, transmitindo orientações do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, informava-se que o abono para despesas de representação devia ser pago em 12 mensalidades, afigurando-se indevidos os pagamentos efectuados a esse título em 14 mensalidades. A 13.^a Delegação terminava da seguinte forma: “(...) pelo que deverá esse Organismo proceder em conformidade corrigindo anteriores interpretações”. Sobre esta informação, em 21 de Maio de 2004, o vogal do CA com o pelouro da área administrativa e financeira exarou o seguinte despacho: “Para corrigir procedimentos incluindo todos os Administradores”. Este expediente foi remetido ao Director de Administração Geral, que, por sua vez, o remeteu ao Departamento de Recursos Humanos. No entanto, as situações anteriores a 31 de Dezembro de 2003 não foram corrigidas.

No âmbito do contraditório foram apresentadas alegações sobre esta matéria, de que se destaca, no referido pelo IPTM:

“O sistema remuneratório dos gestores públicos consta do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto que, contendo regras gerais é deficitária em princípios e critérios gerando dificuldades na sua interpretação.

Este sistema remuneratório é composto pela remuneração base, pelo abono de despesas de representação, pela remuneração adicional por acumulação de funções e por prémios de gestão.

Todavia, as condições de pagamento das despesas de representação devidas aos membros dos órgãos de direcção dos institutos públicos, com estatuto de gestor público ou equiparados a este estatuto para efeitos remuneratórios, foram, quanto ao número de

¹⁰⁰ Publicado em DR, II série, em 3 de Agosto de 1999.

mensalidades, objecto de diferentes interpretações, tendo em conta a dificuldade em caracterizar a natureza jurídica desta figura.

Pretendendo-se uniformizar procedimentos, foi solicitado parecer à Inspeção-Geral de Finanças, tendo esta concluído que as despesas de representação não podiam ser consideradas para o cálculo dos subsídios de férias e Natal, pelo que, apenas se deveriam abonar 12 mensalidades, afigurando-se-lhes indevidos os pagamentos efectuados, a esse título, em 14 mensalidades.

Na sequência do referido parecer, e por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 9 de Abril de 2004, determinou-se que a posição supra referida deveria constituir interpretação uniforme.

Os serviços adoptaram, de imediato, a conclusão defendida no referido parecer, entendendo, todavia, que a data de produção de efeitos se reportaria à data do despacho do Senhor Secretário de estado do Orçamento, uma vez que o mesmo era omissivo relativamente ao momento a partir do qual se deveria corrigir a situação, apenas mencionando "corrigir interpretações anteriores" e não corrigir situações anteriores. Para este entendimento contribuíram informações obtidas, na altura, através de contactos telefónicos entre o IPTM e a Direcção-Geral do Orçamento.

Todavia, relevando a boa fé com que os membros do CA do IPTM receberam os valores em causa, a qual se baseou na interpretação dos serviços, e perante a argumentação apresentada no relato, os membros do CA do IPTM decidiram repor os valores em apreço, conforme deliberação de 18/01/2007, cujo teor se encontra vertido na Informação n.º 5-DRH/2007, de 18/01/2007 (...).

O Chefe do Departamento de Recursos Humanos do IPTM, na sua resposta, veio dar o seguinte esclarecimento:

“De facto, e embora os serviços tenham adoptado de imediato a conclusão no referido parecer, permanecia a dúvida quanto à produção dos seus efeitos, pelo que, solicitei orientações superiores. Após debate sobre o assunto, tendo em conta o já alegado nos parágrafos anteriores e seu teor do despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento "...entendemos dever constituir interpretação uniforme a aplicar aos gestores públicos", concluiu-se que os efeitos seriam para o futuro, ou seja, concluiu-se pela não retroactividade. Para este entendimento contribuíram os esclarecimentos obtidos, na altura, através de contactos telefónicos, com a Direcção-Geral do Orçamento. E, foi neste contexto que os serviços (DRH) actuaram, de acordo com orientações superiores.

No dia 18 de Janeiro, em face do relato da auditoria desse Tribunal, foi solicitada a reanálise deste assunto, a qual concluiu pela sua retroactividade (Informação n.º 5-DRH/2007, de 18 de Janeiro de 2007). Sobre a referida Informação recaiu o meu parecer concordante no sentido de os valores deverem ser repostos, por indevidos o que veio a acontecer”.

Realça-se que os 6 administradores procederam, no decurso da auditoria, à reposição dos abonos para despesas de representação pagos indevidamente nos meses de Junho e Novembro de 2003, no valor total de €11.392,01 (valores líquidos), conforme cópias de guias de reposição remetidas.

Apurou-se também um diferencial resultante da equiparação do IPTM a empresa de grupo-nível **A-1** ou **B-1**, em valores líquidos de descontos, no montante de €132.922,13. Os pressupostos para os respectivos cálculos foram os seguintes:

- ◆ Aceitaram-se como “correctos” os valores de abonos retroactivos pagos no início de 2003;
- ◆ Consideraram-se como verdadeiros os valores das remunerações dos lugares de origem utilizadas como limites para a realização de descontos para a CGA, nos termos do disposto no artigo 11º, n.º 2, do DL n.º 331/98, de 3 de Novembro;



- ◆ Não foi cruzada a informação constante de boletins itinerário e abonos de ajudas de custo pagos e constantes dos recibos de vencimento;
- ◆ Para efeitos de retenção de IRS, utilizaram-se as taxas legais devidas e conforme a alteração dos valores de remuneração mensal do grupo-nível **A-1** para **B-1**.

Da análise efectuada ao processamento dos vencimentos dos membros do CA, há a referir, ainda, os seguintes procedimentos irregulares verificados e respectivos desvios¹⁰¹.

- ◆ Não utilização das mesmas taxas de retenção de IRS ao longo do ano, apesar das remunerações mensais e outros abonos de carácter regular, bem como as condições do titular¹⁰², não terem tido alterações. Não foram quantificadas as diferenças na medida em que no final de cada ano são feitos os acertos entre os contribuintes e a DGI¹⁰³;
- ◆ Entre Outubro de 2003 e Junho de 2004, relativamente a 2 administradores, os descontos efectuados para a Segurança Social deveriam ter tido por base a totalidade da remuneração, em virtude de o seu valor estar contido no limite legal¹⁰⁴. Apurou-se um desvio de €1.246,39 que deveriam ter sido descontados e ter constituído receita da Segurança Social.

Em sede do contraditório, o IPTM alegou:

“Quanto à Segurança Social, as situações ocorridas nos meses de Novembro e Dezembro de 2003 foram detectadas e corrigidas, nos respectivos meses. Assim, resulta que para o Administrador (...) o valor a corrigir é de apenas € 488,33 e para o Administrador (...) é de € 476,23, num total de € 964,56, contra € 1.598,66 referidos no relatório”.

As reposições entretanto realizadas, conforme cópias de guias apresentadas, no valor total de €964,56 (€488,33 + €476,43) encontram-se ainda aquém do valor total a repor. Com efeito, verificou-se, no relato, um lapso ao indicar-se o período entre Outubro de 2003 e Maio de 2004, quando tal período se situou entre Outubro de 2003 e Junho de 2004 (informação que constava já no Anexo II) Assim, verifica-se ainda uma diferença de €281,83 por entregar.

- ◆ Entre Janeiro de 2004 e Outubro de 2005, relativamente a 3 administradores, os descontos para a Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) não foram efectuados com base na totalidade de remuneração, mas, sim, à imagem dos descontos para a CGA, ou seja, foram realizados sobre o valor da remuneração no lugar de

¹⁰¹ Os desvios quantificados, relativos à Segurança Social e à ADSE estão contidos nas diferenças, em valores líquidos, entre abonos pagos e os que deveriam ter sido pagos (5.ª coluna do quadro anterior).

¹⁰² Número de titulares de rendimento e número de dependentes.

¹⁰³ Foi efectuado o cruzamento da informação entre recibos de vencimento e as declarações anuais remetidas pelo IPTM à DGI, comunicando abonos pagos e valores de IRS retidos – “modelo 10”.

¹⁰⁴ Relativamente aos administradores, o valor limite de remuneração sujeita a descontos para a Segurança Social é igual a 12 vezes o valor do ordenado mínimo nacional, e a taxa de desconto, é de 10%, (cfr. art.º 9º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de Setembro, e art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 103/94, de 20 de Abril).

origem¹⁰⁵. Apura-se um desvio de €606,72 que deveriam ter sido descontados e ter constituído Receita de Estado.

Sobre esta questão, no âmbito do contraditório, o IPTM informou:

“No que respeita à ADSE, o mês de Outubro de 2003 encontra-se correcto, pelo que, também aqui se verifica uma pequena diferença quanto aos valores apurados. Ou seja, para o Administrador (...) o valor a corrigir é de apenas € 183,95, para o Administrador (...) é de € 176,13, e para o Administrador (...) é de € 238,83, num total de € 598,91, contra € 606,72 referidos no relatório”.

O desvio total verificado nos descontos para a ADSE foi, de facto, de €598,91. A diferença verificada face ao desvio total inicialmente indicado no relato, de €7,81, respeita ao desconto efectuado a um dos administradores no mês de Outubro de 2005, o qual foi correctamente efectuado. Os administradores procederam às respectivas reposições, no valor total de €598,91, conforme cópias de guias de reposição apresentadas.

Conforme resulta das respostas produzidas no exercício do princípio do contraditório e da documentação junta, o património do Estado encontra-se reintegrado no que respeita às quantias indevidamente pagas a título de abonos para despesas de representação¹⁰⁶.

Encontrando-se o património do Estado reintegrado no que respeita às quantias indevidamente pagas a título de abonos para despesas de representação, está extinto o procedimento pela responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 69º da Lei n.º 98/97.

Quanto à responsabilidade financeira sancionatória, por se verificarem todos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 7 do art. 65.º da mesma Lei, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, releva-se a responsabilidade¹⁰⁷.

3.10.4. Diferenciais em remunerações entre as bases A1 e B1 e outros abonos pagos aos membros da CF

Face ao exposto no ponto anterior, importa também determinar as diferenças relativamente à CF, já que, como se referiu, o Despacho Conjunto n.º 144/2004 indexou as remunerações dos seus membros à do Presidente do CA.

Os diferenciais apontados no quadro seguinte apuraram-se entre os abonos pagos aos membros da CF, numa base “**A-1**”, e os abonos que seriam pagos com uma base “**B-1**”. As diferenças resultantes reflectem também o facto de terem sido abonados subsídios de férias e de Natal contrariando às disposições legais em vigor.

¹⁰⁵ Os descontos para a ADSE são de 1% sobre o valor total do vencimento (real), (cfr. art.º 1º do Decreto-Lei n.º 125/81, de 27 de Maio; art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro; Despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 5 de Junho de 1992).

¹⁰⁶ O mesmo sucede relativamente aos descontos para a ADSE e para a Segurança Social (embora se verifique, neste último caso, uma diferença de €281,83).

¹⁰⁷ Cfr. nota de rodapé n.º 40.



Quadro 28 – Calculo das Remunerações dos membros do CF com base em “A-1” e “B-1”

(em euros)

MEMBROS DA CF	Triénio 2003 - 2005			
	1	2	3 = 1 + 2	4 = 3 - descontos
	Subsídios de férias e de Natal indevidamente pagos, valores brutos	Diferencial nas remunerações entre as bases A-1 e B-1 (valores brutos)	DIFERENÇA TOTAL, em valores brutos	DIFERENÇA TOTAL, em valores líquidos de IRS
H	0,00	2.412,53	2.412,53	a) 2.412,53
I	0,00	109,67	109,67	92,73
J	1.425,77	1.930,13	3.355,90	2.711,69
L	1.782,19	2.549,61	4.331,80	3.288,98
TOTAL	3.207,96	7.001,94	10.209,90	8.505,93

a) Abonos facturados por SROC. Os valores das colunas 3 e 4 já se encontram líquidos de IVA.

Nota: Cfr. Anexo III.

Fontes: Recibos de remunerações e abonos mensais, facturas e recibos relativos a prestação de serviços e declarações anuais, remetidas à DGI, de abonos brutos e IRS retido no ano – “Modelo 10”.

A informação constante do quadro anterior evidencia que foram efectuados pagamentos aos membros da CF no valor de €7.001,94, em valores brutos, os quais resultam do diferencial na equiparação do IPTM a empresa entre as bases de grupo-nível **A-1** e **B-1** (2.^a coluna do quadro anterior).

Relativamente aos subsídios de Natal e de férias pagos a 2 membros da CF (1.^a coluna do quadro anterior), o Despacho Conjunto n.º 144/2004, de 25 de Fevereiro¹⁰⁸, dos Ministros das Finanças e da Tutela, no seu 1.º ponto, indexa as remunerações mensais dos membros da CF a percentagens da remuneração mensal do Presidente do CA do IPTM e, no 2.º ponto, determina de forma clara que: “A remuneração referida no ponto anterior é paga em 12 mensalidades e não inclui outras componentes remuneratórias inerentes ao estatuto dos membros do conselho de administração, nomeadamente despesas de representação”.

No âmbito do contraditório, foram apresentadas as seguintes alegações:

O IPTM esclareceu que existiu um erro no processamento das remunerações da Comissão de Fiscalização, “(...) tendo os serviços confirmado os valores apurados no relato, o CA do IPTM, na sua reunião de 18/1/2007, decidiu desencadear os procedimentos adequados à reposição dos valores em causa, conforme deliberação cujo teor se encontra vertido sobre a Informação n.º 01-DRH/2007, de 18/01/2007 (...)”.

Os membros da CF do IPTM, nomeada em 12 de Julho de 2004, referem que os 2 responsáveis que receberam quantias a este título procederam à respectiva reposição dos subsídios de Natal e de férias, no valor total de €2.805,65 (valores líquidos), conforme cópias de guias/recibos de reposição remetidas.

Assim, quanto às quantias indevidamente pagas a título de subsídios de Natal e de férias, o património do Estado encontra-se reintegrado.

Encontrando-se o património do Estado reintegrado no que respeita às quantias indevidamente pagas a título de subsídios de Natal e de férias, está extinto o procedimento pela responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 69.º da Lei n.º 98/97.

¹⁰⁸ Publicado em DR, II série, de 16 de Março de 2004

Quanto à responsabilidade financeira sancionatória, por se verificarem todos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 7 do art. 65.º da mesma Lei, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, releva-se a responsabilidade¹⁰⁹.

4. OPINIÃO SOBRE A CONTA DE 2004

Analisaram-se as demonstrações financeiras finais e outros documentos de prestação de contas, nomeadamente, reconciliações bancárias de final de ano, balancete patrimonial, registos contabilísticos e respectivos documentos de suporte de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, nomeadamente as constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e da INTOSAI, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes de prestação de contas.

A demonstração numérica da gerência do ano de 2004 é evidenciada no ponto 3.2.4. do presente relatório (com base na 3.ª versão do mapa de fluxos de caixa).

É opinião do Tribunal de que as demonstrações financeiras do IPTM, do ano de 2004, apresentam de forma verdadeira, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica, com reserva relativamente às contas do imobilizado, que se encontra subavaliado em valor não quantificável na presente data, existindo um elevado número de bens imóveis, integrantes do domínio privado do Instituto e do domínio público que lhe está afecto, que evidenciam um valor nulo ou se encontram registados pelos respectivos custos de aquisição.

Sem prejuízo do parecer final formulado, destacam-se, ainda, as seguintes situações:

- ◆ O mapa de fluxos de caixa não foi apresentado nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, de 22 de Janeiro, publicada no DR, II série, de 14 de Fevereiro: em recebimentos e em pagamentos não se encontram especificadas as verbas extra-orçamentais recebidas e entregues durante a gerência;
- ◆ Ainda quanto ao mapa de fluxos de caixa, muito embora, considerando todos os valores agregados (saldo inicial e final, orçamental e extra-orçamental, recebimentos e pagamentos, orçamentais e extra-orçamentais), a conta balanceie, quando se procede à decomposição dos saldos extra-orçamentais da gerência anterior e para a gerência seguinte, a maioria dos respectivos itens não balanceiam, não tendo sido alcançadas as demonstrações necessárias;
- ◆ Não foi autorizada, pelas tutelas sectorial e financeira, a transição de saldo, no valor de €1.046.994,70, para a gerência seguinte, no orçamento de 2005, nos termos do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental e nos Decretos-Leis de Execução Orçamental;
- ◆ Um funcionário da Delegação do Sul não procedeu à entrega de parte das receitas provenientes de utentes. Conforme é relatado no ponto 3.2.5, esta situação deverá ser contabilizada na conta do ano de 2006;

¹⁰⁹ Cfr. nota de rodapé n.º 40.



Tribunal de Contas

- ◆ Não foram entregues juros de depósitos em contas na banca comercial, no valor de €201.464,98, nos Cofres do Estado, nos termos do disposto no Decreto-Lei de Execução Orçamental, conforme ponto 3.4.1. do relatório;
- ◆ O princípio da anualidade consagrado na LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, não foi respeitado, encontrando-se o saldo da gerência dilatado em €8.490,44, conforme ponto 3.4.3. do relatório, valor que deveria ter sido contabilizado apenas em 2005;
- ◆ Foram efectuados pagamentos em remunerações aos membros do CA e da CF tendo por base a equiparação do IPTM a empresa do grupo A, nível 1, por deliberação do CA, sem que existisse o despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças a fixar o respectivo regime remuneratório, conforme matéria relatada no ponto 3.10;
- ◆ Foram realizados pagamentos indevidos aos membros do CA e da CF, a título de despesas de representação e de subsídios de Natal e de férias, respectivamente, quantias que foram objecto de reposição no decurso da auditoria (cfr. ponto 3.10);
- ◆ Os valores remanescentes dos subsídios para o investimento (subsídios deduzidos dos valores levados a proveitos extraordinários), com origem anterior à constituição do IPTM, encontram-se contabilizados em proveitos diferidos, conforme matéria relatada no ponto 3.3.4.2.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

6. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo VII**, são devidos emolumentos no montante de €16.337,50, a suportar pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

7. DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido, com exclusão dos os anexos I a IV e VI:

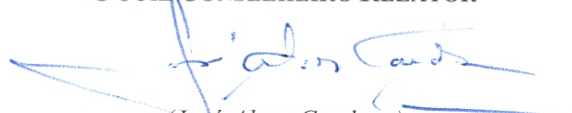
- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e à Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças;
- b) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e de Estado e das Finanças;

- c) Ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos;
- d) À Direcção-Geral do Orçamento.

- 7.2. Deve ainda o presente relatório, juntamente com todos os anexos, ser enviado aos responsáveis individuais notificados do relato;
- 7.3. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo, sem os anexos I a IV e VI, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal;
- 7.4. Expressa-se ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, bem como aos restantes responsáveis e funcionários e a todas as Entidades envolvidas na auditoria, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;
- 7.5. No prazo de seis meses, deverão as Entidades destinatárias das recomendações formuladas no presente relatório informar o Tribunal de Contas acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação;
- 7.6. Um exemplar do presente relatório, que abrange a verificação externa da conta de 2004 do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, nos termos dos n.ºs 1 a 3 do artigo 54.º, incluindo, designadamente, a demonstração numérica referida no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º 1, do citado diploma legal.

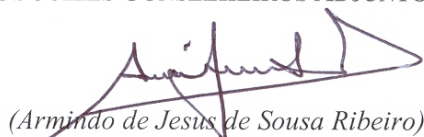
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 23 de Abril de 2007

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)



Fui Presente



ANEXO V

Fundo de Aposentações, Fundo Social e Esquema Portuário Complementar de Reforma

1. Fundo de Aposentações

1.1. Enquadramento legal

Até 1 de Maio de 1989, o pessoal do ex-INPP não descontava para a CGA e aquele Instituto suportava os encargos das aposentações do seu pessoal¹¹⁰. Em virtude de o pessoal ter passado a descontar para a CGA¹¹¹ nessa data, as aposentações entretanto ocorridas passaram a ser suportadas proporcionalmente pelo INPP e pela CGA. As aposentações que se iniciaram após 1 de Novembro de 1995, passaram a ser integralmente suportadas pela CGA¹¹².

Entretanto, foi criado o Fundo de Aposentações destinado a suportar encargos com as aposentações, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 188/89, de 03 de Junho, que aditou ao n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 361/78, de 27 de Novembro, a alínea d). O mesmo diploma determinava que o Fundo fosse financiado com uma percentagem aplicada sobre as receitas cobradas de serviços de pilotagem prestados pelo ex-INPP.

A extinção do INPP, em 1998¹¹³, teve duas implicações:

- ◆ O Fundo deixou de se ser financiado tendo, a prazo, as suas disponibilidades sido esgotadas;
- ◆ O pessoal do INPP foi distribuído pelo ex-IMP e pelas Administrações Portuárias, na medida em que estas integraram os respectivos departamentos de pilotagem.

Consequentemente, os encargos com as aposentações ficaram distribuídos pelo ex-IMP e pelas Administrações Portuárias.

1.2. IPTM como gestor do fundo que suporta encargos com aposentações de cinco entidades

Através do Despacho n.º10574/2001, de 27 de Abril, do Ministro do Equipamento Social, publicado em DR, II série, de 21 de Maio, ficou determinado que, embora o ex-IMP tivesse a responsabilidade do Fundo de Aposentações, os encargos com este fundo seriam repartidos pelas autoridades portuárias relativamente ao número de aposentados que integraram os respectivos departamentos de pilotagem. No mesmo diploma dispunha-se que as Autoridades Portuárias transfeririam os montantes relativos aos seus encargos, mensalmente, até ao dia 10, procedendo-se aos acertos necessários no final de cada ano.

Assim, o IPTM, sucedendo ao ex-IMP em direitos e obrigações, veio a assumir:

¹¹⁰ Decreto-Lei n.º 361/78, de 27 de Novembro, parte III, artigo 73.º e Anexo I, Estatuto do Pessoal, artigo 58.º.

¹¹¹ Decreto-Lei n.º 188/89, de 03 de Junho.

¹¹² Decreto-Lei n.º 283/95, de 26 de Outubro.

¹¹³ Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro.

- ◆ Os encargos do pessoal aposentado cuja aposentação ou parte desta era encargo do ex-IMP;
- ◆ A responsabilidade da gestão do Fundo Aposentações, ou seja, em termos práticos, passou a ser o interlocutor da CGA, a entidade que elabora previsões de encargos, que recebe a informação e que, mensalmente, efectua os pagamentos à CGA, ressarcindo-se depois, junto das outras entidades, relativamente aos encargos que não lhe pertencem. Actualmente, as outras entidades são 4 Administrações Portuárias: A.P. do Douro e Leixões; A.P. de Lisboa; A.P. de Setúbal e Sesimbra; e A.P. de Sines.

2. Fundo Social

2.1. Enquadramento legal

O Fundo Social foi criado através do Decreto-Lei n.º 361/78, de 27 de Novembro, artigo 35.º, n.º1, alínea c), o mesmo diploma que criou o ex-INPP. Constituía-se um fundo para “fins sociais”, igualmente financiado por percentagem sobre as receitas de pilotagem.

“Este fundo regia-se por documentos aprovados pelo Conselho de Gestão do INPP: Estatuto enquadrador e o Regulamento que estabelecia as condições de atribuição de prestações asseguradas pelo mesmo, cuja última tabela de participações é a que serve de referência para os actuais beneficiários”¹¹⁴.

Em 1989, foi adicionada outra fonte de receita ao FS, a de quotizações mensais a pagar pelos beneficiários.

A integração do ex-INPP no ex-IMP, nos termos do Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, teve as seguintes implicações:

- ◆ O ex-IMP sucedeu-lhe na titularidade de todos os direitos e obrigações, de qualquer fonte ou natureza, que se encontrassem directamente relacionados com a actividade e atribuições do INPP, relativamente ao Departamento Central, vindo, assim, a “herdar” a gestão do Fundo Social. Mais tarde, com a fusão do ex-IMP com outros organismos, a gestão do fundo ficou na responsabilidade do IPTM;
- ◆ O pessoal do ex-INPP repartiu-se pelo ex-IMP e pelas Administrações Portuárias. O pessoal que transitou para as administrações ficou sujeito aos sistemas complementares de saúde próprios dessas Administrações, deixando de ser beneficiário do Fundo Social. Assim, actualmente, para além dos aposentados, existe um grupo de funcionários no activo, no IPTM, que beneficiam deste fundo. O financiamento do Fundo Social derivado de percentagem sobre as receitas de pilotagem cessou. As receitas actuais são constituídas pelos juros de aplicações financeiras e pelas quotas mensais pagas pelos beneficiários¹¹⁵.

2.2. Situação financeira

Nos balanços e nas contas de gerência (mapas de fluxos de caixa) do IPTM não se encontram especificadas as disponibilidades do Fundo Social. Também, e como anexo a essas peças finais, o

¹¹⁴ De memorando de autoria do Chefe de Departamento dos Recursos Humanos do IPTM

¹¹⁵ O universo é constituído por 355 beneficiários, conforme estudo actuarial de 31 de Dezembro de 2005. As quotas mensais são actualmente de 5,00 €, sendo arrecadadas pelo IPTM da seguinte forma: os aposentados remetem os valores; os funcionários no activo têm as quotizações descontadas nas respectivas folhas nos vencimentos.



IPTM não elabora anualmente uma conta “caixa” destinada a apurar o valor das disponibilidades do Fundo no final de cada período.

À imagem do procedimento seguido pelo ex-IMP, o IPTM constrói, anualmente, uma demonstração dos movimentos da conta “Provisão para riscos e encargos sociais – Fundo Social”¹¹⁶, conta debitada pelos custos incorridos com o pagamento de despesas a beneficiários e creditada pelos reforços da provisão. Mas, dado que os valores de reforço não foram coincidentes, ao longo dos anos, com os montantes de receita arrecadada, daquelas demonstrações não se extrai o valor das disponibilidades do Fundo no final de cada período.

Por outro lado, conforme informação recolhida junto do Departamento Financeiro do IPTM, este terá utilizado sempre contas bancárias específicas para as verbas pertencentes ao Fundo Social, detendo uma conta no Tesouro, com verbas oriundas do ex-INPP, e uma conta no banco Millennium para a recepção de quotizações pagas pelos beneficiários. O quadro seguinte reflecte as disponibilidades constantes nessas contas no triénio 2003 a 2005:

Quadro 29 – Disponibilidades do Fundo Social

(em euros)

Contas bancárias	2003	2004	2005
Tesouro-6437	318.212,54	244.882,52	202.934,17
Millennium-50102431077	1.519,02	9.150,61	3.074,09
Total	319.731,56	254.033,13	206.008,26

Nota: Saldos contabilísticos em 31.Dez.

Fonte: Reconciliações bancárias de final de gerência apresentadas pelo IPTM.

Contudo, os saldos das contas bancárias referidas, em 31 de Dezembro, não podem ser aceites como sendo as disponibilidades do Fundo Social. Com efeito, se adicionarmos a um daqueles saldos as receitas cobradas no ano seguinte (quotizações e juros) e deduzirmos as despesas pagas aos beneficiários no ano seguinte, apura-se um valor final de disponibilidades não coincidente com o valor revelado pelos saldos bancários (saldos contabilísticos). O quadro seguinte demonstra esta situação no triénio. Os valores de disponibilidades (coluna “7”) deveriam ser iguais aos valores das disponibilidades no final do ano anterior (coluna “6”) adicionados da diferença entre receita cobrada e despesa paga no ano (coluna “5”).

Quadro 30 – Receitas e despesas do Fundo Social no triénio 2003 a 2005

(em euros)

ANO	Quotizações cobradas	Juros cobrados	Receita cobrada (Quotizações e Juros)	Despesas pagas aos beneficiários	Diferença entre receita cobrada e despesa paga	Disponibilidades do Fundo em 31.Dez., cfr saldos bancários (saldos contabilísticos)	Disponibilidades finais do ano anterior mais a diferença entre a receita e a despesa do ano	Provisão em 31.Dez.
	1	2	3 = 1 + 2	4	5 = 3 - 4	6	7n = 6n-1 + 5n	8
2003	9.658,84	0,00	9.658,84	70.322,66	-60.663,82	319.731,56		286.628,94
2004	7.741,31	0,00	7.741,31	69.247,16	-61.505,85	254.033,13	258.225,71	254.033,22
2005	7.854,64	1.722,00	9.576,64	62.140,14	-52.563,50	206.008,26	201.469,63	1.220.001,00

Fontes: Mapas de demonstração da conta “Provisão para riscos e encargos sociais e Reconciliações e extractos bancários de 2003 a 2005.

¹¹⁶ Conta 2922 no actual plano de contas

As diferenças verificadas terão origem na mistura das disponibilidades de funcionamento do Instituto com as disponibilidades do Fundo Social. Esta mistura e consequentes acertos de contas são motivados por vários factores, nomeadamente:

- ◆ As quotizações dos beneficiários no activo são cobradas através de descontos nas folhas de vencimentos;
- ◆ O IPTM realiza despesas do Fundo utilizando como meio de pagamento disponibilidades de funcionamento.

3. Esquema Portuário Complementar de Reforma – EPCR

3.1. Enquadramento legal

A Fundação EPCR¹¹⁷ pagava aos trabalhadores portuários aposentados o diferencial entre a pensão e o vencimento. Em 1993, nos termos do Pacto de Concertação Social para o Sector Portuário, o pagamento desse diferencial cessou com a extinção de uma das fontes de financiamento da fundação – taxas aplicadas ao movimento de contentores. O Estado, através do Ministério do Mar, disponibilizou verba para se proceder à liquidação aos pensionistas dos prémios de indemnização por remição da pensão, tendo os trabalhadores que não aceitaram a situação recorrido aos tribunais¹¹⁸. O valor dos prémios por levantar ficou depositado no ex-Instituto do Trabalho Portuário (ITP)¹¹⁹, tendo transitado posteriormente para o ex-IMP e, finalmente, para o IPTM.

Através do Despacho n.º 852-A/03¹²⁰, de 29 de Dezembro, o MOPTC:

- ◆ Considera que o pagamento dos complementos de reforma não são possíveis de efectuar desde que as taxas que financiavam o EPCR deixaram de ser cobradas;
- ◆ Designa o IPTM como entidade responsável pelos encargos necessários para garantir o direito à remição da pensão dos beneficiários do EPCR que ainda não tivessem recebido o respectivo prémio;
- ◆ Ordena ao Instituto que proceda à identificação dos trabalhadores com direito ao mesmo.

Nesses termos, os trabalhadores que, entretanto vieram a aderir à solução concertada em 1993, procederam ao levantamento dos respectivos prémios por remição da pensão - o mesmo valor que se encontrava apurado aquando da cessação do pagamento dos complementos, sem correcção monetária ou outros adicionais¹²¹. O IPTM possui actualizada a listagem dos beneficiários que ainda não exerceram a opção de efectuar o levantamento dos prémios, 50 trabalhadores em 31 de Dezembro de 2004 e 49 em 31 de Dezembro de 2005.

¹¹⁷Segundo informação recolhida junto dos serviços do IPTM, a Fundação EPCR foi criada por trabalhadores e entidades patronais do sector e ainda não ocorreu a sua extinção.

¹¹⁸Relativamente aos processos judiciais que se encontram a correr, o IPTM não é interveniente nem suporta qualquer despesa com os mesmos. As acções terão sido interpostas contra a Fundação EPCR ou contra o Estado.

¹¹⁹O valor depositado no ex-ITP resulta do saldo da verba inicialmente disponibilizada pelo Estado. O património da Fundação não transitou para o ex-ITP. O ex-ITP foi extinto com a criação do ex-IMP, pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro.

¹²⁰Publicado em DR, II série, em 13 de Junho de 2004.

¹²¹Até à data não houve despachos que trouxessem novas obrigações ao IPTM relativamente aos valores dos prémios. Os prémios têm valores, em escudos, que variam no intervalo de 1.863.750\$00 a 279.563\$00. Aquando do levantamento, as declarações e recibos de quitação subscritos pelos trabalhadores são feitos em três exemplares, um para o declarante, outro para o IPTM e um terceiro que é remetido à Fundação EPCR.



3.2. Situação financeira

Tal como acontece relativamente ao Fundo Social, os balanços e as contas de gerência (mapas de fluxos de caixa) do IPTM não especificam as disponibilidades do EPCR no final de cada exercício. Também, e como anexo a essas peças finais, o IPTM não elabora anualmente uma conta “caixa” destinada a apurar o valor das disponibilidades do Fundo no final de cada período.

Conforme informação recolhida junto do Departamento Financeiro do IPTM, este terá sempre utilizado contas bancárias específicas para as verbas pertencentes ao EPCR, detendo uma conta no Tesouro e outra no banco Espírito Santo. Esta última deixou de ser movimentada e o respectivo saldo foi transferido para a conta no Tesouro em 2005. O quadro seguinte reflecte as disponibilidades constantes nessas contas nos últimos dois anos:

Quadro 31 – Disponibilidades do EPCR

(em euros)

Contas bancárias	2004	2005
Tesouro-5929	396.914,10	401.868,27
BES-013/31772/000.9	8.522,86	0,00
Total	405.436,96	401.868,27

Nota: Saldos contabilísticos em 31.Dez.

Confrontando o total dos saldos finais das contas em bancos com os saldos da subconta “Acção EPCR”, na classe de terceiros¹²², indicados no quadro seguinte, verifica-se uma diferença, em ambos os exercícios de €940,00. Tratou-se de uma despesa com publicações em diário da república, realizada em 2004, imputável ao EPCR, paga com disponibilidades de funcionamento do IPTM, lançada na contabilidade na subconta “Acção EPCR”, mas tendo o respectivo “acerto de contas” sido efectuado só em 2006.

Quadro 32 – Subconta Acção EPCR

(em euros)

Subconta	2004	2005
268 - Credores diversos - Acção EPCR	404.496,90	400.928,27

Fonte: Balancetes patrimoniais de final de ano.

Relativamente às responsabilidades do EPCR, conforme listagem contendo os 49 beneficiários com direito a procederem ao levantamento dos respectivos prémios de remição em 31 de Dezembro de 2005, facultada pelo DGFP do IPTM, a equipa apurou um valor total de prémios de €258.902,40, valor este que se encontra significativamente aquém das disponibilidades do Fundo e do saldo constante do passivo, em conta de credores diversos, subconta “Acção EPCR”. Ajudará a explicar essa diferença as valorizações dos depósitos desde 1993.

¹²²Subconta com os códigos 268 1210038 em 2004 e 268 21010038 em 2005



ANEXO VII

Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 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).

Auditoria financeira ao IPTM – Gerência de 2004

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 11/06-AUDIT

Relatório n.º 17/2007-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM)

Entidade devedora: Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM)

Regime jurídico: AA

AAF

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	0		0,00
Acções na área da residência oficial	88,29	1025		90497,25
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos: b)				
Limite máximo (VR)				16.337,50
Limite mínimo (VR)				1.633,75
Emolumentos a pagar				16.337,50

a) Cfr. Resoluções n.º 4/98-2ªS. e n.º 3/2001-2ªS..

b) Artigo 10º, n.º 1 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO VIII

Respostas nos termos do contraditório



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/ referência
Proc. Nº 11/06
-DA III.1

S/ comunicação

N/ referência
Procº : 1258-PCA
Ofº nº:

Data

25.JAN.2007

**Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM),
gerência de 2004**

Tendo presente o relato da auditoria acima referenciada, o Conselho de Administração (CA) do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tem a alegar o seguinte:

1. Como nota prévia, importa salientar alguns aspectos que condicionaram significativamente o nível de eficácia do sistema de controlo interno e que, em grande medida, justificam as insuficiências identificadas.

De facto:

- O período analisado pelos auditores coincide com os três primeiros anos da existência do IPTM, no qual se procurou introduzir mecanismos de integração e de normalização contabilística e procedimental.
- Esta tarefa foi fortemente condicionada pelas realidades e procedimentos diversos de cada um dos cinco Institutos - Instituto Marítimo-Portuário (IMP), Instituto Portuário do Norte (IPN), Instituto Portuário do Centro (IPC), Instituto Portuário do Sul (IPS) e Instituto da Navegabilidade do Douro (IND) - que, por fusão, deram origem ao IPTM.
- O IPN, o IPC e o IND efectuavam os seus registos contabilísticos apenas na óptica orçamental, e o IMP e o IPS, apesar de já executarem a sua contabilidade com base no POCP, apresentavam ainda muitas insuficiências.

Edifício Vasco da Gama, Rua General Gomes Araújo, 1399-005 Lisboa
Telef. 21 391 45 00 • Fax 21 391 46 00 • <http://www.imarpor.pt> • Email: imarpor@mail.telepac.pt

DGTC 29 01 07 02538

Informações sobre envio				
Reg	A.R.	E.M.	Azul	Cob.

M-IPTM-02(0)

- O IPN, o IPC e o IND não tinham implementado o POCP, por falta de recursos, especialmente humanos, à semelhança do que se verificava e verifica genericamente em grande número de serviços públicos que, até hoje, não o fizeram por essa mesma razão.
- Acresce que, nos anos de 2001 a 2003, se verificou a aposentação de muitos quadros que seriam muitos úteis ao processo de normalização contabilística e da instituição de um sistema de controlo interno eficaz, fragilizando ainda mais a situação.
- Neste contexto, o IPTM, desde o início da sua actividade, em Dezembro de 2002, confrontou-se com um grande desafio, que, dadas as circunstâncias, teria de ser feito de forma gradual, uma vez que as mudanças exigidas eram profundas, estruturantes e entravam em rotura com a situação existente nos ex-institutos.
- Numa primeira fase, optou-se pela manutenção da aplicação financeira Republica, aproveitando os conhecimentos técnicos do pessoal do IMP e do IPS que já trabalhava com esta aplicação, desenvolvendo-se, por outro lado, acções de formação internas e externas dos trabalhadores de todos os serviços mais directamente envolvidos na execução da contabilidade e em procedimentos de controlo.
- Estas acções de formação visaram o aperfeiçoamento das técnicas de contabilidade e dos procedimentos de controlo interno, e, também, dar a conhecer as normas fundamentais, tais como a Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, os decretos de execução orçamental e as orientações da Direcção-Geral do Orçamento.
- Para além das dificuldades enunciadas, no final do Verão de 2003, a empresa que assistia a aplicação Republica faliu, ao que se seguiu um período de incerteza resultante de problemas jurídicos relacionados com a definição da titularidade da aplicação, situação que gerou grande instabilidade e problemas vários ao nível da utilização da aplicação.
- Neste contexto, o ano de 2004 iniciou-se com diversos problemas, tendo-se então concluído que o Republica não tinha efectiva capacidade de resposta para as necessidades de gestão, pelo que a solução passou por abandonar esta aplicação, tendo, no início de 2005, entrado em produção a aplicação financeira Epublica.
- Contrariamente ao que era expectável na altura da decisão de substituição da aplicação Republica pela Epublica, só no decurso do ano de 2006 esta aplicação começou a estabilizar, e a partir de Janeiro de 2007 passou também a integrar diariamente a receita das





Delegações Portuárias, até então feita apenas no final do mês, com apoio de empresa externa.

- As insuficiências das referidas aplicações financeiras levaram a um grande desgaste e dispêndio de recursos, limitando o tempo disponível para, nomeadamente, se aperfeiçoarem os procedimentos de controlo interno.

Considera-se, no entanto, que, apesar das lacunas detectadas pelos auditores, a situação actual é, de facto, incomparavelmente melhor do que a situação de partida (início de actividade do IPTM), tendo vindo a melhorar de forma gradual e consistente, ilação que é confirmada pelas conclusões de conformidade extraídas pelos auditores (pontos 3.5.1 e 3.6.1 do relato) em relação às verificações na área da arrecadação da receita e à avaliação da legalidade, regularidade e da contabilização das despesas, áreas onde não foi identificada qualquer situação irregular.

2. No que concerne ao conteúdo do relato e, mais concretamente, às suas conclusões, oferece-se dizer o seguinte:

Controlo interno

Conclusão 2

O projecto de Regulamento de Carreiras e Disciplinar do pessoal foi já apreciado pelo CA do IPTM, em reunião de 08/10/2006, e remetido à tutela sectorial, para aprovação, em 23/10/2006 (*Anexo 1*).

Conclusão 5

A afirmação de que “*não existe um sistema informático a funcionar “on line” e que recepcione toda a execução orçamental do IPTM*” não corresponde totalmente à verdade, uma vez que o IPTM possui efectivamente um sistema informático que centraliza toda a execução orçamental no servidor dos Serviços Centrais, com ligações a todas as Delegações, em plataforma WEB.

A questão prende-se, não com a existência de um sistema informático da execução orçamental, mas com a integração das diferentes aplicações naquele sistema, que deveria receber de forma automática os respectivos outputs orçamentais, o que em alguns casos ainda não acontecia, como é o caso da receita das Delegações Portuárias e da despesa na vertente dos salários processados pela aplicação dos Recursos Humanos.

Entretanto, foi já implementado o interface que permite a integração diária das receitas das Delegações Portuárias na aplicação Epublica, sem necessidade de qualquer intervenção exterior.

No que respeita à aplicação dos Recursos Humanos, a implementação da melhoria da aplicação está já em fase de teste, prevendo-se a sua entrada em produção a muito curto prazo.

Conclusão 8

A criação do IPTM implicou a integração dos orçamentos de cinco institutos, potenciando a optimização e racionalização da gestão dos recursos materiais, humanos e financeiros, o que permitiu colmatar insuficiências financeiras de alguns serviços, com contrapartida nos excedentes gerados por outros. Ou seja, as movimentações de verbas entre serviços corresponderam a movimentos de tesouraria e tiveram em vista os objectivos de racionalização que presidiram à criação do IPTM.

Trata-se de actos circunscritos à gestão interna do IPTM, uma vez que as Delegações e os Serviços Centrais não têm personalidade jurídica autónoma, não se compreendendo o alcance das observações formuladas.

Assim, a dicotomia entre uma sobreavaliação da receita a cobrar ou uma constante subavaliação da despesa relativamente a alguns serviços carece, em nosso entender, de fundamento, porquanto o orçamento do IPTM constitui um todo, obedecendo a sua elaboração e execução às regras definidas na lei.

Conclusão 9

É destituída de fundamento a conclusão de que a situação de apropriação indevida de receitas por um funcionário da Delegação dos Portos do Sul “*só foi conhecida por denúncia de uma cliente*”, uma vez que a mesma foi detectada a partir da circularização de clientes que periodicamente é realizada pelo Instituto, conforme carta dirigida à cliente Sopromar – Estaleiro Naval de Lagos, Lda., enviada em 13/10/2005 (*Anexo 2*).

Foi em resposta a esta carta do Instituto que o cliente informou que já tinha liquidado a sua dívida ao referido funcionário, pelo que, de imediato, os serviços procederam ao apuramento dos factos, tirando daí as correspondentes consequências.

Conta de gerência de 2004**Conclusões 10, 11 e 12**

As observações efectuadas não têm em conta o mapa de fluxos financeiros constante da Informação n.º 49-DGFP/06, de 16/10/2006, e enviada ao Tribunal de Contas em 26 de Outubro de 2006, facto que vem referido no último parágrafo do ponto 3.2.1, a pags. 30 do relato.

Efectivamente, verificou-se um lapso no registo do saldo da gerência de 2002 no exercício de 2003, não tendo sido contabilizado o montante de € 1.046.994,70, única e exclusivamente na óptica da contabilidade orçamental, sendo certo que a sua integração tinha sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14/11/2003 (**Anexo 3**). Aquele valor encontra-se devidamente relevado na óptica da contabilidade patrimonial e consta das disponibilidades bancárias.

Este lapso foi corrigido em 2006, mediante o registo do referido valor na contabilidade orçamental do IPTM, em conformidade com deliberação do CA de 18 de Outubro de 2006, aposta na referida Informação n.º 49-DGFP/06, de 16/10/2006.

O saldo de gerência de 2006 reflectirá o acréscimo correspondente, sendo a sua integração submetida a autorização das tutelas sectorial e financeira.

Sobre a natureza da verba de € 90.882,80, prestam-se os esclarecimentos ilustrados no quadro seguinte:

Justificação do saldo final de verbas extra-orçamentais (Anexo 4).

Descrição	Valor	Descrição
Balancete em 31/12/2004	28.906,51	Clientes a regularizar
Balancete em 31/12/2004	55.848,97	Cauções e Garantias
Balancete em 31/12/2004	15.121,21	Coimas
Balancete em 31/12/2004	-6.061,93	Adiantamentos
Valor da conta 170200 considerado pelo TC (a)	-5.143,41	Receita Orçamental
Balancete em 31/12/2004	2.211,45	Diversos a Regularizar
Total	90.882,80	

- (a) No decorrer da auditoria, informámos que as importâncias constantes da rubrica 170200 não respeitavam a valores retidos para entrega, mas sim a um erro de parametrização. Os valores em causa respeitam a receita orçamental, e não extra-orçamental.

Unidade de tesouraria**Conclusão 25**

A estrutura orgânica definida pelo Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, determinou a criação de cinco centros de responsabilidade na execução do orçamento, dadas as competências próprias que foram atribuídas aos Administradores Delegados. Esta circunstância, aliada às complexas situações herdadas dos diversos institutos, explica as dificuldades sentidas no cumprimento do RTE.

Apesar do envolvimento directo do CA e dos seus membros, no sentido de ser assegurado o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, de que são exemplo as deliberações tomadas nas reuniões de 20/10/2005 e de 21/04/2006 (*Anexo 5*), não foi possível alterar a situação de forma tão rápida quanto seria desejável, sendo de realçar, porém, que a situação tem vindo a registar uma evolução muito positiva, tal como é reconhecido no relato.

Com efeito, o peso das disponibilidades em depósitos nas contas do tesouro, relativamente aos depósitos na banca comercial, que de 2004 para 2005 registou uma evolução positiva de 30,9% para 68,6% (ponto 3.4.1. do relato), ascende a 98% em 31 de Dezembro de 2006.

Contudo, o IPTM, face à natureza comercial de parte substancial da sua actividade, e tendo em vista evitar a criação de obstáculos aos seus clientes, agilizando e otimizando o processo de arrecadação das receitas, tem forçosamente de recorrer a contas da banca comercial, uma vez que a Direcção-Geral do Tesouro não oferece as mesmas condições e facilidades de movimentação, situação que é reconhecida no relato.

Acresce informar que foram já contratados serviços externos para o desenvolvimento de uma aplicação informática que permita aos clientes pagar as suas dívidas através do Multibanco, prevendo-se que a mesma entre brevemente em produção (1º trimestre do corrente ano).

A implementação desta aplicação, para além de previsivelmente e em consequência ir diminuir o saldo de dívidas de clientes, porque estes passam a dispor de maior facilidade e conforto para efectuar os respectivos pagamentos, irá dar um contributo definitivo para que as receitas sejam depositadas directamente em contas da Direcção-Geral do Tesouro, sendo um factor decisivo para o cumprimento da unidade de tesouraria.

Em síntese, a situação existente à data da criação do IPTM foi radicalmente alterada, conforme comprovado nos mapas dos meses de Junho a Dezembro de 2006 (*Anexo 5*), salientando-se que,



actualmente, o IPTM deposita a quase totalidade das suas disponibilidades em contas da Direcção-Geral do Tesouro.

Conclusão 26

Por lapso, o IPTM não entregou nos cofres do Estado os juros obtidos por depósitos na banca comercial, uma vez que, quando se deu pela falha, já tinha sido autorizada pelas tutelas sectorial e financeira a integração do seu valor e respectiva aplicação no exercício de 2005.

Entretanto, pelo officio n.º16787, de 25/01/2004, o IPTM solicitou à Directora da 13ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento que, a título excepcional, o valor do juros obtidos da banca comercial em 2004, no montante de € 201.464,98, continuasse no saldo da gerência de 2004, entregando os juros obtidos em 2005 (*Anexo 6*).

Em relação a este pedido, o IPTM não recebeu qualquer resposta.

Contudo, o despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 14/07/2006, que autorizou a integração e utilização do saldo da gerência de funcionamento do IPTM de 2005 em 2006, congelou, em contrapartida, o montante equivalente ao saldo de gerência de funcionamento, o que incluía o valor daqueles juros, nas transferências do Orçamento de Estado para o IPTM de 2006 (*Anexo 7*). Este despacho significou, na prática, que o IPTM utilizou o saldo da gerência apurado em 2005 no pagamento de remunerações de pessoal normalmente pagas por transferências do OE.

Assim, aqueles juros já não constam do saldo da gerência actual, uma vez que o seu valor ficou cativo nos termos do despacho do Secretário de Estado do Orçamento.

Resta salientar que, actualmente, o IPTM entrega regularmente os juros nos Cofres do Estado.

Nestas circunstâncias, o CA do IPTM espera que a falta detectada seja relevada, uma vez que a situação se encontra em vias de ser totalmente regularizada.

Reconciliações bancárias

Conclusões 28, 29 e 30

A leitura destas conclusões suscitou-nos alguma estranheza e apreensão, sobretudo pela afirmação de que *“foram detectadas operações a adicionar e a subtrair aos saldos certificados pelos bancos, no valor de € 936.916,36, que não deveriam constar das reconciliações bancárias e que serviram para dar cobertura a contabilizações ilegais de receitas cobradas e despesas pagas de*

2005 e à incorrecta contabilização de despesas e receitas com data anterior a 31 de Dezembro de 2004 e para a resolução de problemas de contabilização (valores recebidos cuja receita não foi identificada). ”

A estranheza resulta da insinuação que se contém na afirmação de que as operações detectadas serviam para dar cobertura a contabilizações ilegais, o que não se encontra comprovado e, por não corresponder à verdade, é atentório da honorabilidade dos membros do CA.

Efectivamente, após análise exaustiva dos montantes envolvidos, verifica-se que, apesar dos esforços de esclarecimento aquando da realização da auditoria, subsistam aspectos que importa, uma vez, mais clarificar.

Assim:

a) A verba de € 35,81, alínea a) do Quadro 17, respeita a:

- Despesas bancárias de € 12,50 de um cheque sobre o estrangeiro, em USD, recebido e registado em 2004, apesar de o banco apenas ter debitado este valor em 2005;
- Encargos associados ao fecho do multibanco do ano de 2004, no valor de € 13,23, que, por lapso da tesouraria, se verificou no período a que se refere o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março;
- Encargos correspondentes a um cheque sem provisão devolvido pelo banco em 2004, no valor de € 9,98, os quais só foram debitados pelo banco em 2005. No entanto, como o IPTM tinha conhecimento do custo associado às devoluções de cheques sem provisão, registou esta despesa em 2004.

Relativamente à verba referida na alínea b) do Quadro 17, no montante de € 8.490,44:

- O montante de € 2.608,37 respeita a cobranças efectuadas, via Multibanco, de receitas de 2004, tendo sido registadas na conta caixa POS com data de 30/12/2004, apenas transferidas para o banco aquando do fecho do Multibanco, o que ocorreu já no período a que se refere o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, devido ao facto de, por lapso, a tesouraria não ter encerrado o Multibanco em 31/12/2004.
- O montante remanescente, no valor de € 5.882,07, respeita a cheques que efectivamente correspondem a receitas de 2004, mas que foram recebidos no início de 2005 e contabilizados, por lapso, em 2004.

Perante o exposto, conclui-se que efectivamente as despesas e as receitas identificadas nesta alínea respeitam a 2004, pelo que o seu registo contabilístico foi efectuado nesse mesmo exercício em obediência ao princípio da especialização (ou do acréscimo).

Esta situação tem origem na deficiente interpretação da lei e sem qualquer intenção de a violar, muito embora os registos contabilísticos tenham sido efectuados com preocupação de reconhecer nas contas o acréscimo em termos de imputações económico-patrimoniais.

Não tendo havido prejuízo para o Estado, tendo em conta o diminuto valor em causa, face ao volume total de receitas e despesas do IPTM, considera o CA que a situação deveria ser relevada.

b) A explicação constante da alínea anterior serve, igualmente, para a verba de € 6.186,58 discriminada na alínea d) do Quadro 17, apesar de neste montante constarem cheques com data de 2004 e que respeitam a receitas efectivas de 2004.

c) No que concerne às verbas referidas nas restantes alíneas, no montante total de € 922.203,53, refere-se que as mesmas não correspondem a despesas nem a receitas, mas a simples movimentos de tesouraria entre contas do IPTM, que visaram uma utilização mais racional das disponibilidades e jamais tiveram como objectivo *“dar cobertura a contabilizações ilegais de receitas cobradas e despesas pagas de 2005”*.

Note-se que, se por hipótese, o IPTM tivesse uma única conta bancária, não teria havido necessidade de efectuar a totalidade das operações em apreço, uma vez que as disponibilidades necessárias ao pagamento de despesas de 2004 no período complementar estariam concentradas nessa conta.

Havendo dispersão das disponibilidades em várias contas, foi necessário proceder a transferência de verbas entre contas do IPTM, para garantir a optimização da utilização das verbas disponíveis, no estrito cumprimento do princípio da anualidade.

Exemplificando:

- A verba de € 124.574,50 corresponde a pagamentos de despesas de 2004, no período complementar (*Anexo 8*):

- Pagamento de € 123.193,00 à empresa, Alfar Metal-S.L., da factura n.º 161/04, de 03/12/2004;
- Pagamento de € 1.000,00 a Carolina Isabel Rodrigues – recibo datado de 30/12/2004;
- Pagamento de € 350,00 a Manuel Morais Sousa - recibo datado de 30/12/2004;
- Encargos bancários de € 31,50 referentes a transferência bancária para o estrangeiro de 23/12/2004, foi dada ordem de transferência a favor de Teresa Mouga Oliveira de € 3.467,20. O valor descontado no banco em 27/12/2004 foi de € 3.497,70, sendo € 3.467,20 de valor transferido e de encargos de transferência € 31,50, registo contabilístico n.º 12135.

Em 30 de Dezembro, a CGD creditou-nos o montante de € 3.453, 54, e debitou-nos o montante de € 13,66 de encargos de devolução, perfazendo o total de € 3.467,20. Em 03 de Janeiro a CGD, voltou a debitar o montante € 3.498,70.

Sendo tais movimentos da responsabilidade da CGD, sem contrapartida em qualquer ordem emanada do IPTM e estando correctos os lançamentos inicialmente efectuados, foram executados apenas os lançamentos de regularização dos encargos cobrados em excesso, no montante de € 45,16 (correspondentes à devolução € 13,16 e a nova transferência € 31,50), a débito da CGD.

Foi ainda enviado ofício à CGD em 31 de Janeiro de 2005, solicitando a devolução dos encargos cobrados indevidamente em repetição de operação da responsabilidade da CGD.

- Do montante de € 715.900,84:
 - ✓ A verba de € 400.000,00 foi transferida da Delegação dos Portos do Sul para os Serviços Centrais, através de ordem de transferência de 30 de Dezembro de 2004, conforme ofício n.º 05560 dirigido ao gerente do Montepio Geral de Portimão, tendo sido contabilizado na mesma data (*Anexo 9*). Este montante destinou-se a contribuir para o pagamento do adiantamento relativo ao projecto VTS, cujo o encargo foi contraído em 2004, no acto da adjudicação por despacho do Ministro de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, de 15 de Novembro de 2004 e que foi pago no dia 07 de Janeiro, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

- ✓ A verba de € 170.900,84 corresponde a uma transferência de conta da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para a Caixa Geral de Depósitos (CGD). Os valores em apreço tinham sido depositados na conta da DGT em 6 e 7 de Dezembro de 2004, pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra e pela Administração do Porto de Aveiro, constituindo, por isso, receita de 2004 (*Anexo 9*), tendo esta verba sido utilizada para pagamentos de despesas de 2004, dentro do período definido no do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

- ✓ A verba de € 145.000 foi transferida pela Delegação para a Navegabilidade do Douro para pagamento de encargos de IRS, IVA, Previdência e CGA, respeitantes aos meses de Novembro e Dezembro da Delegação dos Portos do Centro e dos Serviços Centrais, por determinação do CA do IPTM, de 29/12/2004, ou seja, trata-se, mais uma vez, da utilização de disponibilidades para pagamento de despesas de 2004 dentro do período definido no do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

Valores a Identificar

Conclusão 31

O IPTM já introduziu procedimento correctivo da situação, salientando-se, uma vez mais, que não se verificou qualquer prejuízo para o Estado.

Tesouraria

Conclusões 32 e 33

Na sequência do alerta dado pelos auditores, foram já contratados serviços que irão proceder ao melhoramento das aplicações informáticas, de modo a ultrapassar as limitações quanto à datação e numeração dos recibos editados pelo sistema informático.

Foram também introduzidos procedimentos de conferência dos recibos manuais, os quais são executados por funcionário exterior à tesouraria e, bem assim, procedimentos de emissão e controlo da receita envolvendo todos os serviços dos Serviços Centrais (*Anexo 10*).

Os Serviços estão a preparar procedimentos com vista a evitar as restantes lacunas relatadas.

Dívidas de Terceiros**Conclusões 35, 36 e 37**

Como referido anteriormente, foram já contratados serviços externos para o desenvolvimento de aplicação informática que permita aos clientes pagar as suas dívidas através do Multibanco, prevendo-se que a mesma entre brevemente em produção (durante o 1º trimestre do corrente ano) e que provoque um efeito positivo em termos do prazo médio de recebimentos.

Adicionalmente, informa-se que está a ser desenvolvido um módulo informático de gestão das dívidas de terceiros, o qual permitirá agilizar o procedimento tendente à cobrança coerciva das dívidas.

Relativamente ao processo de execução da dívida da Docapesca, SA, refere-se o seguinte:

- O IPS desencadeou, em 2002, uma execução fiscal contra a Docapesca, SA, para pagamento de uma dívida de € 2.543.267,34, a qual corre os seus termos no 7º Bairro Fiscal de Lisboa, sob o n.º 3239-02/102272.5.
- Ainda em 2002, após a respectiva citação, a Docapesca, SA, deduziu oposição à referida execução fiscal, a qual foi julgada improcedente, já em recurso, pela secção de contencioso do Tribunal Central Administrativo, através de acórdão de 23/11/2004, o qual transitou em julgado em Dezembro do mesmo ano.
- Deste acórdão foi notificado o Representante da Fazenda Pública.
- Acresce que, deduzida a oposição à execução, aquela Docapesca, SA, prestou garantia idónea e requereu a suspensão daquela execução.
- Com o trânsito em julgado do acórdão que negou procedimento à oposição, retomou seus trâmites normais o processo executivo tributário no referido 7º Bairro Fiscal de Lisboa.
- Da parte do IPTM, e contrariamente ao referido no relatório, não se verificou nem verifica qualquer tipo de inércia, dado que cabe àquele Serviço de Finanças desencadear as diligências necessárias à penhora de bens, nomeadamente dos dados em garantia.



Fundo de aposentações**Conclusões 38, 39 e 40**

Realça-se que a contabilização destas responsabilidades no passivo e a criação da correspondente provisão é uma das melhorias dos documentos de prestação de contas, uma vez que o IMP, organismo de onde transitaram estas responsabilidades, omitiu a sua contabilização.

Remunerações e abonos indevidos aos membros dos órgãos de administração e fiscalização**Conclusões 46, 47 e 48**

Relativamente à matéria dos pontos 46 a 48 das conclusões, oferece-se dizer o seguinte:

a) Despesas de representação dos membros do CA

O sistema remuneratório dos gestores públicos consta do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto que, contendo regras gerais é deficitária em princípios e critérios gerando dificuldades na sua interpretação.

Este sistema remuneratório é composto pela remuneração base, pelo abono de despesas de representação, pela remuneração adicional por acumulação de funções e por prémios de gestão.

Todavia, as condições de pagamento das despesas de representação devidas aos membros dos órgãos de direcção dos institutos públicos, com estatuto de gestor público ou equiparados a este estatuto para efeitos remuneratórios, foram, quanto ao número de mensalidades, objecto de diferentes interpretações, tendo em conta a dificuldade em caracterizar a natureza jurídica desta figura.

Pretendendo-se uniformizar procedimentos, foi solicitado parecer à Inspeção-Geral de Finanças, tendo esta concluído que as despesas de representação não podiam ser consideradas para o cálculo dos subsídios de férias e Natal, pelo que, apenas se deveriam abonar 12 mensalidades, afigurando-se-lhes indevidos os pagamentos efectuados, a esse título, em 14 mensalidades.

Na sequência do referido parecer, e por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 9 de Abril de 2004, determinou-se que a posição supra referida deveria constituir interpretação uniforme.

Os serviços adoptaram, de imediato, a conclusão defendida no referido parecer, entendendo, todavia, que a data de produção de efeitos se reportaria à data do despacho do Senhor Secretário de

estado do Orçamento, uma vez que o mesmo era omissivo relativamente ao momento a partir do qual se deveria corrigir a situação, apenas mencionando “*corrigir interpretações anteriores*” e não corrigir situações anteriores. Para este entendimento contribuíram informações obtidas, na altura, através de contactos telefónicos entre o IPTM e a Direcção-Geral do Orçamento.

Todavia, relevando a boa fé com que os membros do CA do IPTM receberam os valores em causa, a qual se baseou na interpretação dos serviços, e perante a argumentação apresentada no relato, os membros do CA do IPTM decidiram repor os valores em apreço, conforme deliberação de 18/01/2007, cujo teor se encontra vertido na Informação n.º 5-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo 11*).

b) Descontos para a Segurança Social e para a ADSE dos membros do CA

Esta matéria não se encontra incluída nas conclusões, mas é abordada a pags. 70 do relato, no seu ponto 3.10.4, aí se referindo que não foram efectuados os devidos descontos a 2 administradores para a Segurança Social, no período compreendido entre Outubro 2003 e Maio 2004, no valor de € 1.598,66; e a 3 administradores para a ADSE, no período compreendido entre Janeiro de 2004 e Outubro de 2005, no valor de € 606,72.

O facto de não terem sido processados os devidos descontos, em ambos os casos, deve-se, conforme, foi dito, oportunamente, aos auditores, a problemas com a aplicação informática.

Os valores referidos, porém, não se encontram correctos. Efectivamente:

- Quanto à Segurança Social, as situações ocorridas nos meses de Novembro e Dezembro de 2003 foram detectadas e corrigidas, nos respectivos meses. Assim, resulta que para o Administrador Francisco Lopes o valor a corrigir é de apenas € 488,33 e para o Administrador João Pereira da Motta é de € 476,23, num total de € 964,56, contra € 1.598,66 referidos no relatório.
- No que respeita à ADSE, o mês de Outubro de 2003 encontra-se correcto, pelo que, também aqui se verifica uma pequena diferença quanto aos valores apurados. Ou seja, para o Administrador Sérgio Rua Machado o valor a corrigir é de apenas € 183,95, para o Administrador António Mimoso Rodrigues Lopes é de € 176,13, e para o Administrador David Oliveira Assoreia é de € 238,83, num total de € 598,91, contra € 606,72 referidos no relatório.

Reconhecendo o lapso dos Serviços, o CA do IPTM, na sua reunião de 18/01/2007, decidiu que os valores em causa devem ser repostos, conforme deliberação cujo teor se encontra vertido sobre a Informação n.º 6-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo 12*).

c) Erro no processamento das remunerações da Comissão de Fiscalização

O erro em epígrafe deve-se a lapso dos Serviços e ocorreu no primeiro ano de exercício de funções da Comissão de Fiscalização, em que foram processadas e pagas remunerações correspondentes ao subsídio de férias e de Natal à Presidente Dra. Maria José Paulouro e ao vogal Dr. Paulo Valdez. Tendo os serviços confirmado os valores apurados no relato, o CA do IPTM, na sua reunião de 18/1/2007, decidiu desencadear os procedimentos adequados à reposição dos valores em causa, conforme deliberação cujo teor se encontra vertido sobre a Informação n.º 01-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo13*).

d) Regime remuneratório dos membros do CA do IPTM

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 18.º dos Estatutos do IPTM, constantes do Anexo ao Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, “*os membros do conselho de administração do IPTM estão sujeitos, para os efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação*”.

Não se encontrando formalizado o competente despacho conjunto à data de início de funções, foi transmitida pela tutela sectorial a expectativa de que as remunerações dos membros do CA seriam fixadas através da equiparação a gestores de empresas do Grupo A, Nível 1, do estatuto definido na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 29/89, de 3 de Agosto, e foi esta expectativa que esteve na base da aceitação dos convites formulados e veio a ter confirmação no projecto de despacho conjunto assinado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) e enviado ao Ministério das Finanças (MF), para assinatura, através do Ofício n.º 10081, de 18/12/2002 (*Anexo 14-a*).

Em 2/4/2003, a tutela financeira devolveu ao MOPTH o referido projecto, para os devidos efeitos, juntamente com fotocópia da Informação n.º 68, de 22/1/2002, da Inspeção-Geral de Finanças, e da Nota de 31/1/2003 do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, sobre o qual, em

31/3/2003, a Ministra das Finanças proferiu despacho de concordância, com a proposta de alteração do regime remuneratório para Grupo B, Nível 1 (*Anexo 14-b*).

O teor dos despachos proferidos na esfera da tutela financeira transmitem a posição daquele Ministério sobre a matéria, mas tal não pode, de modo algum, ser considerado como determinação definitiva, uma vez que a fixação do regime remuneratório dos membros do CA do IPTM é da competência conjunta das tutelas financeira e sectorial.

Subsequentemente, o Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas transmitiu ao IPTM, em 04/04/2003, a informação recebida do Ministério das Finanças, com o seguinte despacho:

“Visto.

Dê-se conhecimento ao IPTM

4/4/2003

a) Vieira de Castro “

Dos termos deste despacho não resulta qualquer concordância com a proposta da tutela financeira, limitando-se o mesmo a dar conhecimento ao IPTM da posição do Ministério das Finanças.

Entendeu, assim, o CA do IPTM que o conhecimento do processo se destinava a que o assunto fosse avaliado e objecto de informação, pelo que, na sua reunião de 30/04/2003, deliberou este órgão submeter à consideração do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas o exposto na Informação n.º 3/ADMSM, de 30/04/2003 (*Anexo 14-c*).

Até à presente data, não foi proferido o competente despacho conjunto, não podendo ser atribuída ao CA do IPTM qualquer responsabilidade por esse facto, uma vez que a fixação do seu regime remuneratório sai fora da sua esfera de competência.

Acresce que, tanto a tutela sectorial como a tutela financeira, têm conhecimento da inexistência do despacho conjunto que fixe o regime remuneratório em apreço, bem como da sua indispensabilidade, quanto mais não fosse pela referência feita pela Comissão de Fiscalização, no seu relatório de apreciação das contas do Instituto, que anualmente lhes foram enviados em conjunto com o Relatório de Actividades e Contas do Instituto (*Anexo 14-d*).

Neste contexto, considera-se que o raciocínio desenvolvido pelos auditores, segundo o qual o CA do IPTM não acatou a alteração do regime remuneratório de Grupo A, Nível 1, para Grupo B, Nível 1, definida pela tutela financeira, contrariando a expectativa transmitida no início do





exercício de funções pela tutela sectorial, não encontra qualquer justificação, uma vez que não encontra suporte no indispensável despacho conjunto, conforme vem estabelecido nos Estatutos do IPTM.

Ainda menos sentido faz a defendida aplicação directa da RCM n.º 29/89, através da utilização dos indicadores do activo líquido e do volume de vendas para efectuar o enquadramento remuneratório dos membros do CA do IPTM, uma vez que para além desse enquadramento ser da competência conjunta das tutelas sectorial e financeira, é publicamente conhecido que, em situações análogas, os institutos públicos têm sido considerados como realidades distintas das empresas do sector empresarial do Estado.

É que, contrariamente ao sustentado no relato de auditoria, a RCM n.º 29/89 não tem aplicação directa para efeitos do regime remuneratório dos membros do CA do IPTM, uma vez que o regime ali previsto apenas se aplica por equiparação, mas nas condições a fixar em despacho conjunto.

Se fosse intenção do legislador aplicar directamente os critérios do valor do activo líquido e do volume de vendas, como é defendido no relatório, não faria qualquer sentido a parte final do citado n.º 1 do artigo 18.º dos Estatutos do IPTM, que expressamente remete para despacho conjunto a competência para a fixação das remunerações.

De facto, os institutos públicos constituem uma realidade distinta das entidades do Sector Empresarial do Estado, sendo nosso entendimento que os critérios estabelecidos na aludida RCM, quando aplicados aos institutos públicos, não podem ser linearmente considerados, sob pena de gerarem desigualdades inadequadas entre os gestores públicos de empresas integradas do Sector Empresarial do Estado e de institutos públicos.

Este nosso entendimento é também defendido pelo parecer jurídico da IGF atrás referido, no ponto 3 da parte II da sua Informação n.º 68/2003, na qual refere o seguinte:

“Na ausência de um enquadramento legal que permita a adequada definição de níveis de remuneração de órgãos dirigentes dos institutos públicos com carácter empresarial ou similar, tem vindo a ser aplicado, em situações análogas, com as necessárias adaptações, o regime previsto na RCM n.º 29/89, de 03/08 (publicada no DR. 1 Série, de 26/08/89), aplicável às entidades do Sector Empresarial do Estado”.

“Relativamente à situação do IPTM, como a todas as outras já anteriormente analisadas, tem a IGF vindo a defender a necessidade de serem definidos, por via normativa, critérios objectivos e fundamentados de fixação das remunerações dos órgãos de direcção dos

institutos públicos aos quais é aplicável o estatuto dos gestores públicos, uma vez que estes constituem uma realidade distinta das entidades do Sector Empresarial do Estado”.

Ou seja, é reconhecido que os institutos públicos constituem uma realidade diferente das entidades do Sector Empresarial do Estado, motivo pelo qual o regime previsto na RCM n.º 29/89 apenas lhes é aplicável com as necessárias adaptações, como aliás tem acontecido em situações análogas, em que foram consideradas as especiais responsabilidades e complexidade da actividade desenvolvida, que, apesar de não respeitarem os requisitos mínimos referentes ao valor do imobilizado líquido e do volume de vendas estabelecidos naquela RCM, foram enquadradas no grupo A, Nível 1, para efeitos remuneratórios.

Acresce que o IPTM resultou da fusão de cinco Institutos (IMP, IPN, IPC, IPS e IND), sendo que os membros do CA do IMP auferiam remuneração correspondente ao grupo A, Nível 1.

Considerando que o nível de exigência de gestão do IPTM é incomparavelmente superior ao do IMP, não seria razoável a fixação de um regime remuneratório de nível inferior ao do IMP, facto que certamente esteve na origem da assinatura do projecto de despacho conjunto pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Em conclusão, o CA do IPTM considera que:

- *Contrariamente ao referido no relato, não tendo sido proferido despacho conjunto a fixar o regime remuneratório, nos termos legais, não parece ser sustentável que o CA do IPTM não tenha acatado a decisão da senhora Ministra das Finanças, uma vez que esta decisão, por si só, não pode produzir os efeitos legais pretendidos.*
- *O montante apurado no relatório do Tribunal, como correspondendo a pagamentos indevidos, refere-se à diferença entre os regimes remuneratórios correspondentes ao Grupo A, Nível 1 e ao Grupo B, Nível 1, ou seja, corresponde, tão somente, à diferença entre a posição assumida pela tutela sectorial e a da tutela financeira, respectivamente, sendo prematuro extrair a ilação de que foram indevidamente processadas e pagas verbas aos membros do CA pelo Grupo A, Nível 1.*
- *O processamento e pagamento das remunerações aos seus membros, por equiparação ao Grupo A, Nível 1, têm vindo a ser efectuados de harmonia com as orientações dadas pela tutela sectorial, aquando do início de funções, e encontram expressão no projecto de despacho conjunto assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, circunstância relevante para a aceitação dos cargos.*





- *O CA do IPTM nunca teve como objectivo o desrespeito de qualquer determinação superior, seguindo, isso sim, a orientação da tutela directa, situação que apenas poderia ser alterada na sequência da assinatura de despacho conjunto pelas tutelas financeira e sectorial.*
- *Jamais foi intenção do IPTM ocultar o facto de ainda não ter sido proferido o despacho conjunto que fixasse o seu regime remuneratório, uma vez que tal situação sempre foi do conhecimento, tanto da tutela sectorial, como da tutela financeira, quanto mais não fosse pela referência explícita deste facto nos documentos de prestação de contas do Instituto, especificamente no parecer da Comissão de Fiscalização, que lhes foram remetidos para aprovação.*
- *A definição do regime remuneratório dos membros do CA do IPTM sai fora da sua esfera de competência.*

e) Regime remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização

A esta matéria aplicam-se as considerações tecidas na alínea d), a propósito das remunerações do CA.

3. As alegações produzidas traduzem o ponto de vista do CA do IPTM sobre a matéria objecto do processo de auditoria, no exercício do direito ao contraditório, e sendo as mesmas, em grande parte, divergentes das posições expressas no relato, de modo algum, se pretende questionar o profissionalismo e competência técnica dos auditores que desenvolveram o trabalho junto deste Instituto.

Para além das qualidades técnicas e profissionais demonstradas, é ainda de realçar a cordialidade e espírito de colaboração que caracterizou a sua actuação, ao longo da qual foi possível obter as suas opiniões técnicas sobre diversas matérias, com reflexos imediatos na melhoria de muitos procedimentos e na correcção de anomalias.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

Eduardo da Silva Martins

Victor Távora
Rua Ilha S. Jorge, 58 - 2.º Dt.º
2775-801 Carcavelos

Tel. 964009985

(Registada)

Carcavelos 28- 01-2007

Assunto : Auditoria financeira ao IPTM , gerência de 2004

Exmo Senhor Auditor-Coordenador , Dr Abílio de Matos :

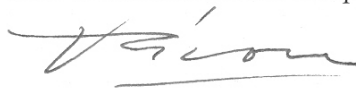
Dou em meu poder o ofício de V.Exa nº 11/06-DA III.1 sobre o assunto em epígrafe, lamentando nada poder alegar sobre as conclusões do Relatório de Auditoria no referente à classificação do IPTM e conseqüente reflexo sobre as remunerações dos Corpos Gerentes, na medida em que não me recordo ,honestamente, de alguma vez ter tido conhecimento (menos ainda participado) do que quer que fosse relacionado com tal questão.

De facto, se bem que esta ignorância não tenha de ser aceite como razão mas, pelo menos ,com a desculpa da distância no tempo, só agora , através do vosso Relatório de Auditoria, pude conhecer o (atribulado) processo legislativo inerente à classificação do IPTM e à sua repercussão nos vencimentos da CF.

Assim , é apenas baseado nesse vosso exaustivo trabalho , concretamente no Quadro 26 , que me permito observar que - sem desrespeito pela força legal que no Relatório de Auditoria é atribuída a uma anterior RCM - só a partir de 04 Abr. 2003 (data do despacho do SEOP sobre o despacho da MF de 31 de Março) parece ter ficado “preto no branco” que o nível a adoptar seria o “B-1” . Porém, se este facto deve ou não ser tido em conta pelo menos nos casos como o meu, que deixei de ser Vogal da CF anteriormente àquela data, em Janeiro de 2003, é matéria que só, naturalmente, o Tribunal de Contas poderá julgar . De qualquer forma estarei sempre , como é óbvio, disposto a repor qualquer importância que , lamentavelmente e sem que por tal me sinta responsável, me tenha sido incorrectamente abonada no período em questão.

É isto o que se me oferece responder ao supracitado ofício , colocando-me naturalmente à disposição de V.Exa para o que for tido por conveniente .

Com os meus melhores cumprimentos



Victor Távora

PS Solicito o favor da vossa atenção para a minha morada acima indicada , onde residio há cerca de quatro anos .



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

01910 02-02*07 16:04

Exmo. Senhor
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/ referência

S/ comunicação

N/ referência

Data

Procº :
Opº nº:

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes (IPTM), gerência de 2004.

Tendo em atenção o ofício com a referência “Proc. n.º 11/06 – DA III.1”, de 16 de Janeiro, alego o seguinte:

1. Enquadramento em que se desenvolveu a actividade do IPTM, em 2003 e 2004:
 - 1.1. O funcionamento do IPTM dependente da orgânica implementada em 2004 e constante do organigrama em anexo, com descentralização das decisões nos Administradores Delegados, com ampla autonomia, conforme artigo 17.º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro;
 - 1.2. A proliferação de responsáveis financeiros nas Delegações e nos Serviços Centrais;
 - 1.3. A insuficiência da aplicação financeira utilizada em 2004;
 - 1.4. A alteração das regras de apresentação das Contas de Gerência ao Tribunal de Contas, com início na Conta de Gerência de 2004, através das Instruções n.º 1/2004 – 2ª Secção, de 22 de Janeiro de 2004.
 - 1.5. As contas de 2004 foram objecto de parecer da Comissão de Fiscalização do IPTM e de relatório do revisor oficial de contas Luís Pedro Pinto Caiano Pereira.
2. No que se prende com o relato expresso no anexo I, conforme organigrama anexo, sou apenas o responsável da área financeira e patrimonial dos Serviços Centrais, Chefe do Departamento

de Gestão Financeira e Patrimonial, existindo ao mesmo nível mais quatro responsáveis financeiros no IPTM.

3. A explicação dos factos referidos nos pontos 3.2.3, 3.4.1, e 3.4.3 encontram-se nas alegações do C. A. do IPTM, enviadas ao Tribunal de Contas em 25 de Janeiro, de qualquer forma adiantamos mais os seguintes esclarecimentos:

3.1. Saldo para a Gerência seguinte 2004

A explicação encontra-se na Informação n.º 49-DGFP/06 de 16/10 /06, enviada ao Tribunal de Contas em 26 de Outubro de 2006 e resultou de omissão contabilística, exclusivamente na óptica orçamental, sem influência no valor patrimonial do Instituto, pelo que tais valores se encontram efectivamente relevados na contabilidade do IPTM.

3.2. Unidade de tesouraria

O Decreto-Lei n.º 191/99, de 05 de Junho, estabelece o Regime de Tesouraria do Estado, sendo que no artigo 2.º, Unidade de Tesouraria do Estado e nos termos da alínea b) do n.º 1 cabe à Direcção-Geral do Tesouro, *“Assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”* e no 2.º *“Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispôr de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.”*

Ora os pressupostos referidos na alínea b) do n.º1, ainda não são cumpridos, actualmente, pela DGT, nomeadamente:

Não é possível o depósito de cheques por terceiros directamente em contas da DGT. Contudo o IPTM pode depositar os cheques recebidos, através do seu registo no homebanking da DGT nas contas do IPTM e posterior entrega em balcão da CGD do documento ali emitido.

Não é possível o levantamento de disponibilidades para reforço de caixa de contas da DGT.

Não é possível o pagamento de vias verdes ou outras operações relacionadas com o uso do multibanco

Não são aceites vales de CTT para depósito em contas da DGT.



De qualquer modo o IPTM, tinha contas na DGT, mas tendo em conta as razões referidas e a orgânica do IPTM, com descentralização da administração da área financeira, o não cumprimento da unidade de tesouraria só foi detectado em 2005, tendo sido entregues os correspondentes juros nos cofres do Estado, cumprindo o decreto de execução orçamental de 2005, solicitando-se à 13ª Delegação, a título excepcional, que os juros de 2004 continuassem no saldo da gerência, já que a respectiva integração tinha sido autorizada no orçamento de 2005.

Relativamente a esta solicitação o IPTM não obteve qualquer resposta.

Em resumo, a partir de 2005 o IPTM cumpriu com a unidade de tesouraria, numa primeira fase, entregando os juros entretanto recebidos nesse ano da banca comercial e numa 2ª fase, adaptando as respectivas contas bancárias e as respectivas disponibilidades que foram transferidas para a DGT.

3.3. Reconciliações bancárias

O IPTM não procedeu à contabilização ilegal de receitas ou de despesas. Contrariamente ao que é afirmado, o IPTM, apenas contabiliza receitas que lhe são cometidas pelo artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, receitas do IPTM, e cujas taxas se encontram regularmente aprovadas pelos órgãos competentes. Igualmente o IPTM não contabilizou despesas ilegalmente pois estas encontram-se liquidadas, pagas ou descontadas no banco até 7 de Janeiro de 2005, período de referência para liquidação de compromissos do exercício de 2004 e como tal reportadas a 31 de Dezembro de 2004, relevadas na contabilidade POCP, inscritas no orçamento de 2004 do IPTM, aprovado pela Assembleia da República, registadas em adequada classificação económica, devidamente cabimentadas e regularmente autorizadas em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.

Já quanto à receita foram efectivamente detectados, na sequência da auditoria, registos contabilísticos de receita no exercício de 2004, respeitantes a receita de 2004, mas que efectivamente foram recebidas em 2005 e que em bom rigor contabilístico deveriam ter sido registadas como receita deste ano.

Esta situação, resultante exclusivamente do encerramento do ano e da preocupação do cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo, foi objecto de interpretação errada em 2004, será objecto de atenção especial nos encerramentos futuros, tendo por

Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Pág: 4

objectivo que tal preocupação possibilite também o cumprimento do principio da anualidade.

4. Em conclusão tendo em conta que os actos praticados, não o foram, com o objectivo de incumprimento de qualquer norma ou principio, mas antes na preocupação pelo cumprimento das práticas contabilísticas e que decorreram de lapsos ou omissões, apenas detectadas pela auditoria, dificilmente perceptíveis na rotina diária do funcionamento, que já foram corrigidas ou para as quais foram tomadas medidas para não se repetirem, considero terem sido alcançados os objectivos da auditoria, através da aplicação das medidas correctivas introduzidas que contribuem para a melhoria das práticas contabilísticas no IPTM, devendo assim, face ao exposto aquelas faltas serem relevadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial

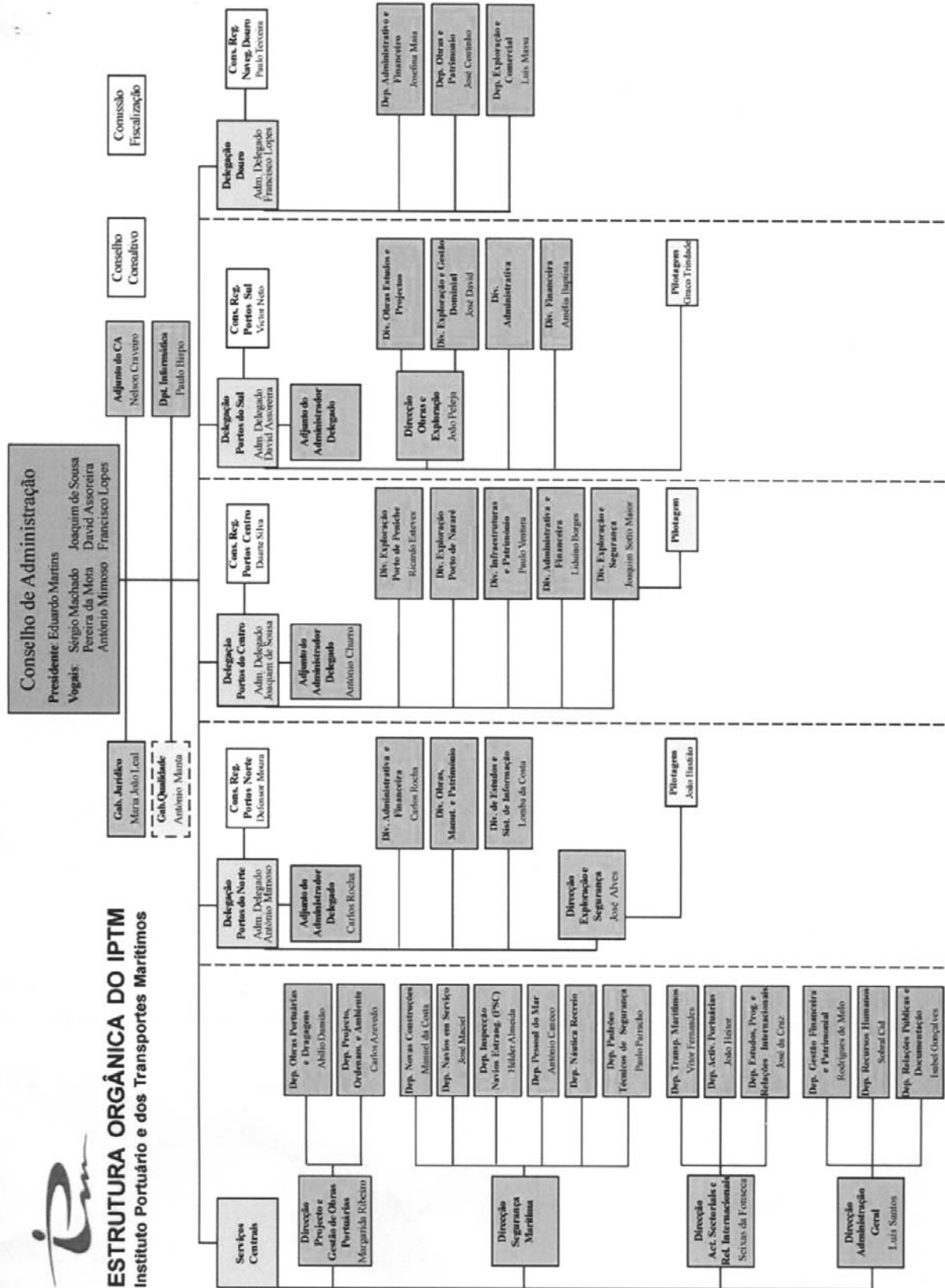


(Rodrigues de Melo)



ESTRUTURA ORGÂNICA DO IPTM

Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos





IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Para:
Tribunal de Contas
Direcção-Geral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

S/ referência

S/ comunicação

N/ referência
Procº : Proc. N.º 11/06 – DA III.1
OP nº:
Data
16.01.2007

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), gerência de 2004

Pontos constantes do Anexo I

Ex.^{mos} Senhores

Em resposta ao vosso ofício de 16 de Janeiro, relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar V. Ex.^{as} do seguinte:

1. Como quadro do IMP - Instituto Marítimo-Portuário, fui requisitado em finais de 1998 para o GACRE, organismo do Ministério de Economia, tendo em Julho de 1999 passado para o IAPMEI, onde estive até Agosto de 2003;
2. Em Agosto de 2003, regressei ao organismo de origem que entretanto havia sido extinto, tendo dado lugar ao IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos;
3. Nesta altura o IPTM debatia-se com grandes problemas com o sistema de informação contabilística e de articulação e integração com as aplicações de gestão operacional e comercial das Delegações Portuárias, pelo que fiquei a dar apoio ao Conselho de Administração, nomeadamente ao Administrador com o pelouro da área financeira, procedendo ao diagnóstico da situação, implementando algumas aplicações (por ligação do Microsoft Office às bases de dados Oracle), em particular, de controlo das dívidas de clientes e a fornecedores, etc.
4. Fui nomeado Director de Administração Geral em Fevereiro de 2004, quando os Chefes do Departamento de Recursos Humanos (DRH), Dr. Sobral Cid, e o Chefe do



Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP), Dr. Rodrigues Melo, estavam em exercício de funções desde Junho de 2003;

5. Não obstante o cargo de Director de Serviços, dada a enorme confiança pessoal que os referidos chefes de departamento me mereciam, o desenvolvimento das aplicações e a sua integração com as Delegações Portuárias, continuou a ser a minha principal prioridade, pois tratava-se de uma questão estruturante para o IPTM, continuando aqueles colaboradores a desenvolver as respectivas actividades com grande autonomia;
6. As minhas preocupações com a actividade corrente quer da área de recursos humanos, quer da área financeira, foram crescendo progressivamente a partir de 2005.

Não quero com o exposto, de forma alguma, demarcar-me da actividade desenvolvida nos departamentos em causa, nem de qualquer das informações dali emanadas, como propostas de decisão ao Conselho de Administração relativamente a qualquer assunto, mas, tão-somente, sublinhar o facto de não dispor de quaisquer dados que possa acrescentar à informação que foi elaborada e apresentada como resposta «oficial» do IPTM.

Em suma, subscrevo a informação de resposta do IPTM com os esclarecimentos introduzidos nas alegações do Chefe do DRH, Dr. Sobral Cid, e do Chefe do DGFP, Dr. Rodrigues Melo, com os quais, sublinho, estou solidário e nos quais mantenho a confiança que desde o início neles depositei.

Sem outro assunto de momento, subscrevo-me apresentando os melhores cumprimentos

José Luís dos Santos

(Director de Administração Geral do IPTM)



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/ referência
Proc. N.º 11/06-DA III.1

S/ comunicação

Procº :
Ofº nº:

N/ referência

Data
05.FEV.2007

**Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM),
gerência de 2004**

José Bernardo Correia de Sobral Cid, Chefe do Departamento de Recursos Humanos (DRH) do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no que concerne aos pontos 3.10.4 e 3.10.5, do Anexo I, do relato da auditoria acima referenciada, tem a alegar o seguinte:

**1. Descontos para a Segurança Social e para a ADSE dos membros do CA, e
processamento das remunerações da Comissão de Fiscalização**

Sobre esta questão, subscrevo inteiramente o referido nas alíneas b) e c), páginas 14 e 15 do ofício n.º 1258-PCA, de 26 de Janeiro de 2007, remetido a esse Tribunal, (fotocópias em anexo), informando que já se procedeu ao apuramento dos valores correctos, tendo os mesmos sido repostos pelos membros do CA e pelos membros da CF, encontrando-se o Departamento Financeiro já habilitado a regularizar os valores em dívida para com a Segurança Social e ADSE.

Não obstante a situação se encontrar, actualmente, regularizada refiro que, os erros detectados foram cometidos por lapso sem intenção de beneficiar ou prejudicar fosse quem fosse.



2. Despesas de Representação dos membros do CA

Relativamente a esta matéria, subscrevo inteiramente o texto dos 6 primeiros parágrafos, da alínea a), páginas 13 e 14, do citado ofício, com excepção do 7º parágrafo (o último), cujo conteúdo me merece o seguinte esclarecimento:

De facto, e embora os serviços tenham adoptado de imediato a conclusão no referido parecer, permanecia a dúvida quanto à produção dos seus efeitos, pelo que, solicitei orientações superiores. Após debate sobre o assunto, tendo em conta o já alegado nos parágrafos anteriores e seu teor do despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento "...entendemos dever constituir interpretação uniforme a aplicar aos gestores públicos", concluiu-se que os efeitos seriam para o futuro, ou seja, concluiu-se pela não retroactividade. Para este entendimento contribuíram os esclarecimentos obtidos, na altura, através de contactos telefónicos, com a Direcção-Geral do Orçamento. E, foi neste contexto que os serviços (DRH) actuaram, de acordo com orientações superiores.

No dia 18 de Janeiro, em face do relato da auditoria desse Tribunal, foi solicitada a reanálise deste assunto, a qual concluiu pela sua retroactividade (Informação n.º 5-DRH/2007, de 18 de Janeiro de 2007). Sobre a referida Informação recaiu o meu parecer concordante no sentido de os valores deverem ser repostos, por indevidos o que veio a acontecer.

Dando por fim as minhas alegações, coloco-me ao dispor desse Tribunal para todo e qualquer esclarecimento adicional entendida por conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Departamento de Recursos Humanos


(José Bernardo de Sobral Cid)

Fundo de aposentações

Conclusões 38, 39 e 40

Realça-se que a contabilização destas responsabilidades no passivo e a criação da correspondente provisão é uma das melhorias dos documentos de prestação de contas, uma vez que o IMP, organismo de onde transitaram estas responsabilidades, omitiu a sua contabilização.

Remunerações e abonos indevidos aos membros dos órgãos de administração e fiscalização

Conclusões 46, 47 e 48

Relativamente à matéria dos pontos 46 a 48 das conclusões, oferece-se dizer o seguinte:

a) Despesas de representação dos membros do CA

O sistema remuneratório dos gestores públicos consta do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto que, contendo regras gerais é deficitária em princípios e critérios gerando dificuldades na sua interpretação.

Este sistema remuneratório é composto pela remuneração base, pelo abono de despesas de representação, pela remuneração adicional por acumulação de funções e por prémios de gestão.

Todavia, as condições de pagamento das despesas de representação devidas aos membros dos órgãos de direcção dos institutos públicos, com estatuto de gestor público ou equiparados a este estatuto para efeitos remuneratórios, foram, quanto ao número de mensalidades, objecto de diferentes interpretações, tendo em conta a dificuldade em caracterizar a natureza jurídica desta figura.

Pretendendo-se uniformizar procedimentos, foi solicitado parecer à Inspeção-Geral de Finanças, tendo esta concluído que as despesas de representação não podiam ser consideradas para o cálculo dos subsídios de férias e Natal, pelo que, apenas se deveriam abonar 12 mensalidades, afigurando-se-lhes indevidos os pagamentos efectuados, a esse título, em 14 mensalidades.

Na sequência do referido parecer, e por despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 9 de Abril de 2004, determinou-se que a posição supra referida deveria constituir interpretação uniforme.

Os serviços adoptaram, de imediato, a conclusão defendida no referido parecer, entendendo, todavia, que a data de produção de efeitos se reportaria à data do despacho do Senhor Secretário de

estado do Orçamento, uma vez que o mesmo era omissivo relativamente ao momento a partir do qual se deveria corrigir a situação, apenas mencionando “*corrigir interpretações anteriores*” e não corrigir situações anteriores. Para este entendimento contribuíram informações obtidas, na altura, através de contactos telefónicos entre o IPTM e a Direcção-Geral do Orçamento.

PARÁGRAFO
A SUBSTITUÍDO

Todavia, relevando a boa fé com que os membros do CA do IPTM receberam os valores em causa, a qual se baseou na interpretação dos serviços, e perante a argumentação apresentada no relato, os membros do CA do IPTM decidiram repor os valores em apreço, conforme deliberação de 18/01/2007, cujo teor se encontra vertido na Informação n.º 5-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo II*).

b) Descontos para a Segurança Social e para a ADSE dos membros do CA

Esta matéria não se encontra incluída nas conclusões, mas é abordada a pags. 70 do relato, no seu ponto 3.10.4, aí se referindo que não foram efectuados os devidos descontos a 2 administradores para a Segurança Social, no período compreendido entre Outubro 2003 e Maio 2004, no valor de € 1.598,66; e a 3 administradores para a ADSE, no período compreendido entre Janeiro de 2004 e Outubro de 2005, no valor de € 606,72.

O facto de não terem sido processados os devidos descontos, em ambos os casos, deve-se, conforme, foi dito, oportunamente, aos auditores, a problemas com a aplicação informática.

Os valores referidos, porém, não se encontram correctos. Efectivamente:

- Quanto à Segurança Social, as situações ocorridas nos meses de Novembro e Dezembro de 2003 foram detectadas e corrigidas, nos respectivos meses. Assim, resulta que para o Administrador Francisco Lopes o valor a corrigir é de apenas € 488,33 e para o Administrador João Pereira da Motta é de € 476,23, num total de € 964,56, contra € 1.598,66 referidos no relatório.
- No que respeita à ADSE, o mês de Outubro de 2003 encontra-se correcto, pelo que, também aqui se verifica uma pequena diferença quanto aos valores apurados. Ou seja, para o Administrador Sérgio Rua Machado o valor a corrigir é de apenas € 183,95, para o Administrador António Mimoso Rodrigues Lopes é de € 176,13, e para o Administrador David Oliveira Assoreia é de € 238,83, num total de € 598,91, contra € 606,72 referidos no relatório.

Reconhecendo o lapso dos Serviços, o CA do IPTM, na sua reunião de 18/01/2007, decidiu que os valores em causa devem ser repostos, conforme deliberação cujo teor se encontra vertido sobre a Informação n.º 6-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo 12*).

c) Erro no processamento das remunerações da Comissão de Fiscalização

O erro em epígrafe deve-se a lapso dos Serviços e ocorreu no primeiro ano de exercício de funções da Comissão de Fiscalização, em que foram processadas e pagas remunerações correspondentes ao subsídio de férias e de Natal à Presidente Dra. Maria José Paulouro e ao vogal Dr. Paulo Valdez. Tendo os serviços confirmado os valores apurados no relato, o CA do IPTM, na sua reunião de 18/1/2007, decidiu desencadear os procedimentos adequados à reposição dos valores em causa, conforme deliberação cujo teor se encontra vertido sobre a Informação n.º 01-DRH/2007, de 18/01/2007 (*Anexo 13*).

d) Regime remuneratório dos membros do CA do IPTM

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 18.º dos Estatutos do IPTM, constantes do Anexo ao Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, “*os membros do conselho de administração do IPTM estão sujeitos, para os efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação*”.

Não se encontrando formalizado o competente despacho conjunto à data de início de funções, foi transmitida pela tutela sectorial a expectativa de que as remunerações dos membros do CA seriam fixadas através da equiparação a gestores de empresas do Grupo A, Nível 1, do estatuto definido na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 29/89, de 3 de Agosto, e foi esta expectativa que esteve na base da aceitação dos convites formulados e veio a ter confirmação no projecto de despacho conjunto assinado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) e enviado ao Ministério das Finanças (MF), para assinatura, através do Ofício n.º 10081, de 18/12/2002 (*Anexo 14-a*).

Em 2/4/2003, a tutela financeira devolveu ao MOPTH o referido projecto, para os devidos efeitos, juntamente com fotocópia da Informação n.º 68, de 22/1/2002, da Inspeção-Geral de Finanças, e da Nota de 31/1/2003 do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, sobre o qual, em

P



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

05.FEV. 2007 7:00 1235

Ao DA III
He
SDG

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. José F.F. Tavares

COM CONHECIMENTO:


Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
Sua Excelência a Secretária de Estado
dos Transportes

Proc. 40.4/2007

Assunto: ALEGAÇÕES - RELATO DE AUDITORIA FINANCEIRA AO INSTITUTO PORTUÁRIO E DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS - GERÊNCIA DE 2004
PROC. N.º 11/06 - DA.III.1 - 2.ª SECCÃO

Na sequência da notificação nos termos do processo de auditoria acima referenciado, encarrega-me Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de remeter em anexo, em sede de contraditório, um conjunto de observações relativas ao Relato de Auditoria *supra* referenciado.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Guilherme Dray

DCGC 06 02*07 03228



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

OBSERVAÇÕES
RELATO DE AUDITORIA FINANCEIRA AO INSTITUTO
PORTUÁRIO E DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS
GERÊNCIA DE 2004
PROC. N.º 11/06 – DA.III.1
2.ª SECÇÃO

1. Introdução

No exercício do contraditório, tal como solicitado pelo Venerando Tribunal de Contas seguir-se-á a estrutura do Relato de Auditoria, atendendo apenas às matérias relativamente às quais a Tutela se deve pronunciar, sem prejuízo do exercício do princípio do contraditório pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (doravante, abreviadamente, designado por IPTM).

2. Observações

Em Dezembro de 2006, o XVII Governo Constitucional apresentou as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário onde o Governo definiu uma visão para este sector, fixou objectivos, definiu domínios prioritários de intervenção e estabeleceu acções prioritárias. Estas Orientações precedem a elaboração de um instrumento de gestão territorial, i.e., um Plano Sectorial, o Plano Nacional Marítimo-Portuário.

Uma das acções prioritárias estabelecidas pelo XVII Governo Constitucional consiste, exactamente, em promover um novo enquadramento institucional do sector marítimo-portuário. Com efeito, urgia alterar a orgânica do sector marítimo-portuário no sentido de sanar a situação existente e de a adequar:

- i) À concretização das opções de política sectorial e de desenvolvimento territorial já estabelecidas nos instrumentos orientadores pertinentes, de política sectorial e de ordenamento do território;
- ii) Ao exercício das novas funções, criando condições para uma maior eficiência e governabilidade.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Ora, a reestruturação da orgânica assenta, nomeadamente na reorganização do IPTM e no seu reforço como órgão de cúpula do sector marítimo-portuário, assegurando a regulação do sector e apoiando o Governo no planeamento sistemático e dinâmico. Neste sentido, foi preparada e, posteriormente, aprovada uma nova Lei Orgânica para o IPTM e, após a publicação da referida Lei Orgânica, serão preparados: a Portaria que aprova os Estatutos deste organismo e o Regulamento de Pessoal e de Carreiras. Assim, as deficiências existentes, nomeadamente, apontadas nas **Conclusões relativas ao Controlo Interno (conclusões 1 a 9)** serão, devidamente, colmatadas.

Quanto à forma de gestão financeira a mesma determinou que a Tutela promovesse a recente alteração do Conselho de Administração do IPTM, através de Despacho Conjunto de Suas Excelências o Primeiro-Ministro, o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, datado de 24 de Janeiro de 2007.

Ao novo órgão do IPTM, recentemente, nomeado foram, já dadas instruções para que acate as Recomendações formuladas pelo Venerando Tribunal de Contas, nomeadamente no que concerne à contabilização do património (**Recomendação n.º 6**) e à cobrança efectiva de dívidas de terceiros (**Recomendação n.º 14**), em concreto à Docapesca, promovendo, nomeadamente os procedimentos judiciais adequados a tal cobrança.

Mais foram dadas instruções para que seja revisto o Manual de Procedimentos e de Controlo Interno do IPTM, dando, assim, resposta à **Recomendação n.º 3** formulada pelo Venerando Tribunal de Contas.

Quanto ao estatuto remuneratório, atentas as novas funções do IPTM, o seu posicionamento como órgão de cúpula do sector marítimo portuário, configurando-o como,

- i) Entidade reguladora;
- ii) Entidade de apoio ao Governo no planeamento estratégico do sector marítimo-portuário; e



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

iii) Organismo dotado de funções acrescidas de supervisão no sector, de acordo com a orientação de delegar numa entidade autónoma poderes que, actualmente, ainda se encontram concentrados no Governo,

impõem que a remuneração do Conselho Directivo seja equiparada a gestor do grupo A, nível 1 (**Recomendação n.º 18**).

Para tanto, foi já promovida a elaboração de Despacho Conjunto que fixa a referida remuneração nos termos indicados. No quadro actual de complexidade e atendendo ao carácter de entidade reguladora do IPTM, justifica-se a referida equiparação, que será, posteriormente, objecto de publicação.

Lisboa, 5 de Fevereiro de 2007

[Handwritten mark]

Reg.

Exmo. Senhor
Escrivão da Direcção Geral do
Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 07 de Fevereiro de 2007

Exmo. Senhor,

Junto envio alegações do Processo nº11/06 da 2ª Secção, acompanhado dos duplicados legais, que agradeço faça dar entrada à ordem do processo mencionado em epígrafe.

Junto ainda envelope devidamente selado e endereçado para devolução da cópia em excesso com o respectivo carimbo de entrada.

Atenciosamente.

Ana Margarida

(Ana Margarida)


Tribunal de Contas
SECRETARIA
ENTRADA
07.02.07
ENTRADA
N.º *[Handwritten signature]*
DGTC 08 02 07 03329



1

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro relator
Tribunal de Contas

2ª Secção
Processo nº 11/06

Maria José Galvão Fonseca Paulouro, Paulo Rui dos Santos Reisinho Valdez e Luís Pedro Pinto Caiano Pereira, respectivamente ex-presidente, vogal e vogal/revisor oficial de contas da Comissão de Fiscalização do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, notificados para se pronunciarem, para os efeitos dos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 29 de Agosto, sobre as questões subjacentes ao ponto 3.10.5 do Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, vêm dizer:

I - Âmbito.

- 1º Tal como referido no cabeçalho, os alegantes vêm notificados para se pronunciarem sobre as questões mencionadas no ponto 3.10.5 do identificado Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos. Não é possível apreciar as considerações efectuadas nesse ponto sem ponderar os antecedentes. Consequentemente, as presentes alegações vão incidir sobre a generalidade das questões apreciadas no ponto 3.10 (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19.

II - Fundamentos do Relato da Auditoria Financeira.

- 2º Os fundamentos argumentativos assumidos no Relato da Auditoria Financeira assentam, no entender dos alegantes, num conjunto de equívocos, condicionante das



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados,rl

conclusões, como melhor se pretende demonstrar *infra*. Para tal, é necessário proceder à fixação de tais fundamentos.

- 3º A remuneração dos membros do conselho de administração e do conselho de fiscalização do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos é fixada nos termos do nº 1 do artigo 18º e do nº 6 do artigo 21º dos seus Estatutos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro).
- 4º O nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos dispõe que *«Os membros do conselho de administração do IPTM estão sujeitos, para os efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação»*.
- 5º O nº 6 do artigo 21º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos dispõe que *«A remuneração dos membros da comissão de fiscalização é fixada por despacho dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação»*.
- 6º Nos termos do ponto 3.10.1, o despacho ministerial de fixação das remunerações *«[...] iria enquadrar o IPTM em determinado grupo (de "A" a "C") e em determinado nível (de "1" a "3"), com base em critérios de dimensão e complexidade de gestão, conforme a Resolução do Conselho de ministros nº 29/89, de 3 de Agosto»*.
- 7º Perante a omissão da prolação de tal despacho, o Relato conclui: *«Contudo, não existe vazio legal, na medida em que relativamente aos critérios de dimensão — activo líquido e volume de vendas — a RCM referida define os parâmetros de distribuição das entidades pelos três grupos (pontos 3 a 7) e, quanto à complexidade, a mesma Resolução estabelece que, enquanto não for proferido despacho conjunto, a complexidade da gestão será considerada no nível 3 (ponto 11)»*.



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados, RI

3

- 8º No que diz respeito ao caso específico dos membros da comissão de fiscalização, os auditores indicam que «[...] o *Despacho Conjunto n.º 144/2004, de 25 de Fevereiro, dos Ministros das Finanças e da Tutela, indexou as respectivas remunerações mensais à remuneração do Presidente do CA [...]*». Trata-se, precisamente, do despacho previsto no n.º 6 do artigo 21º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 9º Na ausência de despacho ministerial conjunto estabelecendo as remunerações dos membros do conselho de administração, os senhores auditores dedicaram-se ao exercício (como se verá académico) de subsumir o Instituto Portuário e dos Transportes nos critérios previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto.
- 10º Quanto ao *item 'dimensão'*, os senhores auditores renunciaram a utilizar o critério do activo líquido e circunscreveram-se ao critério do volume de vendas. Mesmo a aplicação deste critério resultou algo nebulosa, já que o Relato conclui que a sua aplicação em conformidade com a referida resolução do Conselho de Ministros conduziria à qualificação do instituto no grupo 'C', enquanto acaba por se perfilhar uma outra alternativa (a proposta pela Inspeção-Geral de Finanças), identificando o critério do volume de vendas com o volume global de receitas e qualificando o instituto no grupo 'B'.
- 11º Quanto ao *item 'grau de complexidade'*, os senhores auditores assumem que o n.º 11 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 3 de Agosto, é taxativo: «*Na ausência de despacho conjunto, a complexidade da gestão é considerada de nível 3*».
- 12º Efectuado este exercício, o Relato retira a seguinte conclusão: «*Assim, na ausência de despacho conjunto, cingindo-se o enquadramento ao disposto na RCM n.º 29/89, optando-se por desprezar o indicador do activo líquido e aceitando-se ainda como volume de vendas o valor global de receita, o nível remuneratório dos membros do CA deveria ter por base a equiparação do IPTM a empresa do grupo-nível "B-3"*».



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados, RI

- 13º Não obstante esta conclusão, quando procedeu à sua aplicação prática o Relato optou por definir diferenciais entre o que foi efectivamente abonado e o que supostamente deveria ter sido, partindo da relação entre empresas do grupo A-1 e empresas do grupo B-1. Assim, subtraiu às quantias pagas no pressuposto A-1 as quantias que deveriam ter sido pagas no pressuposto B-1, considerando a diferença indevida.

- 14º Do Relato não consta qualquer fundamento exposto para a assunção desta opção.

- 15º No caso dos membros do conselho de administração, as diferenças de montantes, para além da razão acima apontada, incluem também despesas de representação cujo abono foi considerado indevido.

- 16º No caso dos membros da comissão de fiscalização, as diferenças de montantes, para além da relação A-1/B-1, incluem também alguns subsídios de Natal e de férias, relativos a 2004 e 2205, cujo abono foi considerado indevido.

- 17º É esta, pois, a fundamentação assumida pelo Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos e transposta para as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48.

III - Síntese dos factos relevantes.

- 18º O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos foi criado pelo Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro, e resulta da fusão de cinco institutos públicos: o Instituto Marítimo-Portuário, o Instituto Portuário do Norte, o Instituto Portuário do Centro, o Instituto Portuário do Sul e o Instituto da Navegabilidade do Douro.



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados, RI

5

- 19º Do ponto de vista remuneratório, os administradores do Instituto Marítimo-Portuário eram remunerados de modo equivalente às empresas A-1, os administradores dos Institutos Portuários do Norte, do Centro e do Sul eram remunerados de modo equivalente às empresas C-1, enquanto a gestão do Instituto da Navegabilidade do Douro era assegurada por um director e um sub-director equiparados a director-geral e subdirector-geral.
- 20º O projecto de despacho conjunto relativo à definição do montante das remunerações dos membros do conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos foi remetido pelo gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação ao gabinete da Ministra das Finanças, em 18 de Dezembro de 2002.
- 21º Tal despacho encontrava-se já subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, fundamentava-se na extensão e complexidade dos poderes e responsabilidades do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos inerentes à sua função geral de instituto regulador do sector marítimo e portuário, e determinava a definição das remunerações dos membros do conselho de administração por equiparação às empresas do grupo A, nível 1.
- 22º O despacho subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação nunca foi subscrito pela Ministra das Finanças.
- 23º Efectivamente, o gabinete do Secretário de Estado do Orçamento remeteu tal projecto de despacho para a Inspecção-Geral de Finanças, solicitando a elaboração de um parecer.
- 24º O parecer da Inspecção-Geral de Finanças (Informação nº 68/2003, relativa ao Processo nº 2003/18/91/M1/210) é relativamente ambíguo nos seus fundamentos, embora não se iniba de propor assertivamente. Quanto aos fundamentos, reconhece a «ausência de um

enquadramento legal que permita a adequada definição dos níveis de remuneração dos órgãos dirigentes dos institutos públicos com carácter empresarial» [a própria afirmação é contraditória já que o substrato institucional é que determina a diferenciação face à estrutura empresarial], reconhece as dificuldades de aplicação directa dos critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, e salienta a necessidade de definir critérios normativos para a determinação das remunerações dos órgãos dirigentes dos institutos públicos.

- 25º Quanto às propostas, procede a uma aplicação selectiva de alguns dos critérios da referida resolução, utilizando dados parcelares e estimativas, e acabando por propor a qualificação do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo B (quanto à dimensão) não se pronunciando quanto ao nível (complexidade da gestão) ou propondo a qualificação no nível 1, condicionada a confirmação posterior.
- 26º O parecer da Inspeção-Geral de Finanças foi objecto de apreciação favorável por parte do gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, através de informação datada de 31 de Janeiro de 2006. Sobre essa informação recaiu despacho concordante do Secretário de Estado do Orçamento, datado de 26 de Março de 2003, concluindo com uma proposta de alteração do despacho subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, no sentido de integrar o instituto no grupo B, nível 1. Finalmente, em 31 de Março de 2003, a Ministra de Estado e das Finanças exarou despacho de concordância.
- 27º Em 2 de Abril de 2003, o gabinete da Ministra de Estado e das Finanças remeteu ao gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, um ofício devolvendo o despacho conjunto referido no artigo 20º das presentes alegações, anexando o parecer da Inspeção-Geral de Finanças, mencionando os despachos do Secretário de Estado do Orçamento e da Ministra de Estado e das Finanças e sustentando a alteração do regime remuneratório dos órgãos dirigentes do Instituto



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados, RI

7

- Portuário e dos Transportes Marítimos por equiparação às empresas do grupo B, nível 1.
- 28º Sobre esse ofício foi exarado um despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, datado de 4 de Abril de 2003, com o seguinte teor: «*Visto. Dê-se conhecimento ao CA do IPTM*».
- 29º No dia 30 de Abril de 2003, o conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos remeteu ao gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas uma informação, da mesma data, sobre a definição do montante remuneratório aplicável aos membros dos órgãos dirigentes do instituto, ponderando as objecções suscitadas pela Inspeção-Geral de Finanças acolhidas pelo Secretário de Estado do Orçamento e pela Ministra de Estado e das Finanças.
- 30º Em tal informação, o conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos concluiu que «*Tendo presente o tipo de actividade desenvolvida, as especiais responsabilidades que estão cometidas aos seus gestores, bem como o facto do IPTM regular um sector onde operam predominantemente empresas enquadradas no grupo A, nível 1, e tendo em vista garantir equidade remuneratória entre os diversos organismos que intervêm no sector marítimo e portuário e noutros, por um lado, e a dignidade e prestígio do IPTM, por outro, consideramos que o regime remuneratório dos seus gestores deverá ser o constante do projecto de Despacho Conjunto assinado por Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação*».
- 31º Entre os argumentos ponderados, salientavam-se a impossibilidade de aplicação directa aos institutos públicos dos critérios estabelecidos para as empresas públicas na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto; a insuficiência dos dados ponderados pela Inspeção-Geral de Finanças; a natureza de instituto regulador



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados,rl

assumida pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos; as responsabilidades e competências atribuídas; a complexidade da gestão; o contexto do sector.

- 32º O despacho conjunto previsto no nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro) nunca foi proferido pelos membros dos Governo a quem a lei impunha tal dever.

IV - Apreciação jurídica.

- 33º No que diz respeito à remuneração dos membros da comissão de fiscalização, o Despacho Conjunto nº 144/2004, de 25 de Fevereiro, dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, indexou as respectivas remunerações mensais à remuneração do presidente do conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, executando o nº 6 do artigo 21º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 34º Acontece que a fixação destas remunerações por remissão pressupunha, necessariamente, a prolação prévia (ou subsequente reportando os seus efeitos) do despacho ministerial conjunto previsto nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 35º Tal despacho, como já salientado, nunca foi proferido pelos membros do Governo sobre quem impedia o dever legal. A omissão governamental de regulamentação da lei foi a causa imediata da relativa indeterminação da situação remuneratória dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 36º Curiosamente, o Relato da Auditoria Financeira na sua tentativa de imputar aos alegantes comportamentos supostamente censuráveis ignora, em absoluto, a



efectivação da responsabilidade de quem não cumpriu os seus deveres de execução da lei gerando uma situação de vazio causadora da indeterminação que aqui, agora, se debate.

- 37º Esta ausência de qualquer menção ao incumprimento governamental de regulamentação dos estatutos do instituto é tanto mais incompreensível quanto, a comissão de fiscalização, no exercício das suas funções, nos seus relatórios anuais, não deixou de salientar, expressamente, a necessidade de colmatar a omissão de definição do montante remuneratório dos órgãos dirigentes (cfr. o ponto 3.2 dos Relatórios de Actividades e Pareceres da Comissão de Fiscalização relativos aos anos de 2004 e 2005).
- 38º Tais relatórios foram encaminhados pelo conselho de administração para a tutela, não tendo obtido qualquer seguimento.
- 39º Ou seja, a comissão de fiscalização assumiu e cumpriu escrupulosamente os seus deveres, repudiando em absoluto as insinuações de comportamento contrário à lei subjacentes ao Relato da Auditoria Financeira.
- 40º Nesta matéria, aliás, convém não ignorar que os membros da comissão de fiscalização exerceram efectivamente as suas funções durante o mandato para que foram investidos, prestando os serviços necessários e devendo, conseqüentemente, ser remunerados por isso. A ausência de fixação do montante remuneratório de referência por parte dos membros do Governo com essa responsabilidade não poderia significar nunca a ausência de remuneração...
- 41º Do ponto de vista prático (ou seja, como determinar a remuneração do conselho de administração e, conseqüentemente, da comissão de fiscalização na ausência do despacho governamental) os indícios assumidos pelo Governo foram os seguintes: logo que os órgãos do instituto tomaram posse, o ministro da tutela emitiu um projecto de

despacho integrando o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo A, nível 1; as remunerações foram processadas nesse pressuposto; os serviços dependentes do Ministério das Finanças discordaram, propondo a sua qualificação para o grupo B, nível 1; tal alteração nunca foi aprovada; logo, continuou a ser processada a remuneração fixada no pressuposto inicial, já que não existia qualquer razão para a processar de outro modo.

- 42º Do ponto de vista estritamente jurídico, o montante da remuneração dos membros do conselho de administração e, conseqüentemente, da comissão de fiscalização, nunca foi estabelecido segundo as formas e os procedimentos legais, já que o despacho ministerial conjunto previsto no nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nunca foi praticado.
- 43º Tal disposição legal deferia ao Ministro das Finanças e ao Ministro das Obras Públicas um amplo espaço de auto-determinação na fixação dos critérios assumidos para a conformação do montante remuneratório (na linguagem geralmente adoptada no direito administrativo, atribuía poderes essencialmente discricionários na definição dos critérios aplicáveis).
- 44º Curiosamente, do nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos não decorre, pelo menos de forma directa, a aplicação supletiva da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, ao invés do pareceram pressupor quer a Inspeção-Geral de Finanças quer o Relato da Auditoria Financeira.
- 45º Assim, quando uma acção administrativa está dependente de um juízo valorativo por parte de órgãos da Administração Pública, na ausência de solução supletiva legal, a omissão só pode ser suprida através da intervenção dos titulares do poder dispositivo,



sob pena de violação do espaço de auto-tutela declarativa da administração, tal como garantido pelo nosso sistema constitucional.

- 46º Neste contexto, resulta absolutamente incompreensível a afirmação assumida pelo Relato da Auditoria Financeira como pressuposto para toda a matéria tratada nos pontos objecto das presentes alegações: a de que na ausência de despacho ministerial conjunto não existe vazio legal sendo de aplicar directamente os critérios estabelecidos na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto! Com o devido respeito, do ponto de vista jurídico tal careceria de demonstração, o que não se logra fazer (nem parece possível).
- 47º À margem, convém salientar que a Inspecção-Geral de Finanças não foi tão longe como os senhores auditores, tendo-se limitado a afirmar que *«Na ausência de um enquadramento legal que permita a adequada definição dos níveis de remuneração dos órgãos dirigentes dos institutos públicos com carácter empresarial ou similar, tem vindo a ser aplicado, em situações análogas, com as necessárias adaptações, o regime previsto na RCM nº 29/89, de 03/08 [...]»*. Assim, a Inspecção-Geral de Finanças limitou-se a assumir que os membros do Governo competentes podiam densificar o exercício do seu poder discricionário por referência (necessariamente adaptada) aos critérios aplicáveis às empresas públicas, já que tal foi a solução adoptada noutros casos.
- 48º Deste modo, ao invés do que se escreve no Relato da Auditoria Financeira, a Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, não é directamente aplicável ao caso do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos: não o é, desde logo, porque a lei não o determina; não o é, de seguida, porque a sua *«ratio»* não o aconselha, já que os critérios que assume pressupõem uma estrutura empresarial determinada pelo desiderato lucrativo.

- 49º Bastaria esta conclusão para afastar em absoluto a generalidade das considerações efectuadas no ponto 3.10 do Relato da Auditoria Financeira (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19. É, no entanto, necessário ir um pouco mais longe.
- 50º Ainda que os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, fossem susceptíveis de ser directamente utilizados, com adaptações, para suprir a inércia governamental, nunca o poderiam ser, em primeira mão, pelo Tribunal de Contas, já que estariam em causa poderes de administração activa.
- 51º Na realidade, face à margem de apreciação valorativa deixada pela lei à Administração, só seria possível ao Tribunal de Contas substituir-se ao Governo no exercício desses poderes se assumisse poderes de administração activa. Se assim fosse, não existiria razão nenhuma para manter o princípio da irresponsabilidade da decisão judicial, já que a natureza dos poderes exercidos seria a mesma. Em todo o caso, tal não pode acontecer dados os limites decorrentes do princípio da separação de poderes.
- 52º Sem prescindir, ainda que não pudesse aplicar directamente os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, o Relato da Auditoria Financeira procede a uma aplicação desses critérios de uma forma que sempre seria inaceitável e inconsequente, já que contraditória quanto à sua fundamentação.
- 53º Quanto ao parâmetro da dimensão, o Relato optou pelo abandono do critério do activo líquido e pela utilização exclusiva do critério do volume de vendas. O abandono do critério do activo líquido ficou a dever-se à constatação que os valores do imobilizado estavam significativamente subavaliados, dando-se o exemplo dos bens do domínio público. O exemplo é correcto: não obstante os bens do domínio público constituírem, hoje em dia, bens patrimoniais de elevado valor, não é possível fixar esse valor em



função do mercado já que os bens em causa estão fora do mercado. Só que tal raciocínio demonstra a inaplicabilidade do critério ao instituto e deveria ter suscitado reservas sobre a aplicação isolada do outro critério. Não foi isso que aconteceu.

- 54º Como não era possível aplicar o critério do activo líquido pretendeu aplicar-se o critério do volume de vendas. No entanto, também este critério não se apresentou fácil de aplicar. Desde logo, é necessário algum arrojo para tentar qualificar um instituto regulador (como a CMVM, a ERSE, a Autoridade da Concorrência, etc., etc.) a partir do valor das vendas e das prestações de serviços. Como se as entidades reguladoras se qualificassem a partir da venda de bens e serviços!
- 55º A prova está em que ao tentar aplicar o critério do volume de vendas ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, o Relato da Auditoria Financeira concluiu qualificando-o no grupo C, já que esse valor é, coerentemente baixo, atendendo às funções da entidade. A verdade é que os auditores não deixaram de assumir consciência do absurdo da qualificação, e abandonaram esta aplicação, sem que no entanto o tenham justificado.
- 56º Também sem qualquer justificação, resolveram aplicar o critério do volume de vendas na interpretação da Inspeção-Geral das Finanças, como volume de receitas globais, enquadrando o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo B. Trata-se, mais uma vez, de um exercício académico, cuja fundamentação se desconhece, e manifestamente desadequado à natureza da entidade a que se pretendia aplicar. Tendo concluído primeiro pela integração do instituto no grupo C, o Relato escreve de seguida: «*Se, tal como entendeu a IGF, para “Vendas” for considerado o volume global de receitas, então o IPTM enquadra-se no grupo “B”*». Porquê? Não se sabe.
- 57º Utilizar este raciocínio serpenteante e sem fundamento legal para afirmar que a remuneração dos órgãos dirigentes do instituto foi ilegal é manifestamente

despropositado. Nesta matéria, deveria existir algum escrúpulo que, infelizmente, aqui se não observa.

- 58º Quanto ao parâmetro da complexidade de gestão, o Relato da Auditoria jurídica não se inibe de proceder à aplicação directa do nº 11 da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, considerando que na ausência de despacho conjunto se aplica o nível 3. A própria Inspeção-Geral de Finanças não tinha ido tão longe...
- 59º Assim, por aplicação dos critérios assumidos no Relato da Auditoria Financeira, o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos deveria ser integrado no grupo C, nível 3. Os auditores optam por integrá-lo no grupo B, nível 3 (talvez por deferência à Inspeção-Geral de Finanças).
- 60º Tendo assim concluído (conclusão essa juridicamente inaceitável, como já se salientou) era de supor que o relato procedesse à determinação da diferença entre o montante das remunerações auferidas por referência ao grupo A, nível 1, e as remunerações que deveriam ser auferidas por referência ao grupo C, nível 3 ou ao grupo B, nível 3. Surpreendentemente, não é isso que acontece.
- 61º Efectivamente, o Relato da Auditoria Financeira procede a uma comparação entre grupo A, nível 1 e grupo B, nível 1. Com o devido respeito, se as situações anteriores já eram inconsequentes e contraditórias, o recurso a esta comparação sem qualquer justificação é absolutamente incongruente.
- 62º Torna-se difícil alegar o que quer que seja perante a absoluta inexistência de motivação juridicamente relevante.
- 63º Tanto basta, à semelhança do que se afirmou anteriormente, para salientar a improcedência das imputações constantes do ponto 3.10 do Relato da Auditoria



Financeira (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19.

- 64º Em conclusão, quanto a este aspecto, a remuneração dos membros dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nunca foi legalmente fixada. O ministro da tutela indiciou a integração da entidade no grupo A, nível 1. Tal orientação nunca foi alterada, apesar de proposta pelo Ministério das Finanças. Do ponto de vista legal, nenhuma das opiniões tem precedência sobre a outra. Os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, não são directamente aplicáveis ao caso. Ainda que o fossem (o que não se admite) nunca o poderiam ser pelo Tribunal de Constas que não tem poderes de administração activa, nem se pode substituir no exercício de poderes discricionários governamentais. O exercício de aplicação dos critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, ao caso, tal como efectuado no Relato da Auditoria Financeira está errado e não se encontra convenientemente fundamentado.
- 65º A sensação que resta, a partir das considerações tecidas no Relato da Auditoria Financeira, é que os auditores resolveram, *de motu próprio*, hierarquizar os membros do Governo. Os alegantes nada têm contra tal exercício; o que não é possível é tentar retirar consequências jurídicas a partir de um pressuposto que até pode ser assumido em termos políticos mas contraria as disposições jurídicas formais aplicáveis. Porque razão é que os critérios remuneratórios assumidos pela Ministra das Finanças são melhores que os critérios remuneratórios assumidos pelo Ministro das Obras Públicas, mantém-se um mistério insondável.
- 66º Finalmente, no que diz respeito a subsídios de Natal e de férias que, nos termos do ponto 3.10.5 do Relato da Auditoria Financeira não deveriam ter sido abonados, os 1º e

2º alegantes limitam-se a constatar ter procedido à sua devolução (cfr. documentos anexos 1 e 2).

V – Da inconstitucionalidade dos poderes sancionatórios exercidos pelo Tribunal de Contas.

- 67º Independentemente das considerações efectuadas nas presentes alegações a propósito dos pontos do Relato da Auditoria Financeira *supra* identificados, os alegantes não podem deixar de imputar à presente acção vícios genéricos decorrentes da incompatibilidade dos poderes a exercer pelo Tribunal de Contas face ao contexto constitucional.
- 68º As conclusões do Relato da Auditoria Financeira remetem para a possibilidade do exercício de uma actividade sancionatória por parte do Tribunal de Contas, a que correspondem previsões legais expressas constantes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. Não existindo o receio de que tais disposições normativas venham a ser aplicadas tendo em conta as deficiências jurídicas já apontadas, não pode, no entanto, deixar de se relevar o carácter contraditório de tais disposições face à Constituição.
- 69º Como vem salientando alguma da melhor doutrina, a Constituição assume uma lista fechada de tipos sancionatórios (quer administrativos quer judiciais) a que associa um conjunto de garantias, de natureza material e formal. Não parece possível que o legislador venha prever tipos sancionatórios para além das sanções previstas na Constituição (criminais, contra-ordenacionais e administrativas).
- 70º É, no entanto, o que acontece com a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ao criar um tipo sancionatório correspondente à responsabilidade financeira, que claramente ultrapassa a tipicidade constitucional (cfr. artigos 65º e ss.).



Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho
sociedade de advogados, RI

- 71º Parecendo desnecessária a alegação de inconstitucionalidade das disposições legais que atribuem poderes sancionatórios para além da tipicidade constitucional, dada a insusceptibilidade de qualificação do comportamento dos alegantes como inválido (qualquer que seja a perspectiva), não se deixa, no entanto, de o invocar para todos os efeitos legais.

Nestes termos, porque o comportamento censurado no ponto 3.10.5 do Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos e, por remissão na generalidade do ponto 3.10 (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19, não só não indicia qualquer ilegalidade dos membros da comissão de fiscalização como corresponde ao comportamento legalmente devido, devem as imputações ser desconsideradas e o presente processo, quanto as estes aspectos, ser arquivado.

Em todo o caso, sem conceder, devem ser inaplicadas as disposições legais que concedem ao Tribunal de Contas poderes sancionatórios que extravasam os tipos de sanção previstos na Constituição.

Junta: procurações e 2 documentos.

António Duarte de Almeida
Advogado
Contribuinte nº 181 771 683
Serviço de Finanças de Lisboa 12
Cédula Profissional nº 8497-L
a Almeida-8497@adv.ao.pt

O Advogado



N.º

BGTC 08 02*07 03329

PROCURAÇÃO

Maria José Galvão Fonseca Paulouro, viúva, residente na Rua Jorge Ferreira de Vasconcelos, nº 1, 2º dto., 1700-254 Lisboa, portadora do Bilhete de Identidade nº 641338, constitui seu bastante procurador o Dr. António Duarte de Almeida, advogado, sócio de “Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho – Sociedade de Advogados, R.I.”, com escritório na Avenida António Augusto de Aguiar, nº 90, 5º andar, em Lisboa, a quem confere os mais amplos poderes forenses gerais em direito permitidos.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2007

Maria José Galvão Fonseca Paulouro

PROCURAÇÃO

Paulo Rui dos Santos Reisinho Valdez, casado, residente na Rua Francisco Sá Carneiro, nº 25, 5º B, 2900-379 Setúbal, portador do Bilhete de Identidade nº 2335860, constitui seu bastante procurador o Dr. António Duarte de Almeida, advogado, sócio de “Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho – Sociedade de Advogados, R.I.”, com escritório na Avenida António Augusto de Aguiar, nº 90, 5º andar, em Lisboa, a quem confere os mais amplos poderes forenses gerais em direito permitidos.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2007.



PROCURAÇÃO

Luís Pedro Pinto Caiano Pereira, casado, residente na Rua Nova dos Mercadores, Lote 204.06, 3º Esquerdo, em Lisboa, portador do Bilhete de Identidade nº 76638642, constitui seu bastante procurador o Dr. António Duarte de Almeida, advogado, sócio de “Tavares e Sousa, Duarte de Almeida, Campos e Carvalhinho – Sociedade de Advogados, R.I.”, com escritório na Avenida António Augusto de Aguiar, nº 90, 5º andar, em Lisboa, a quem confere os mais amplos poderes forenses gerais em direito permitidos.

Lisboa, 5 de Fevereiro de 2007.



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

ORIGINAL

Nº: 5/2007

RECIBO DE REPOSIÇÃO

A Dr^a. Maria José G. F. Paulouro, efectuou a reposição de 1.543,19€ (MIL QUINHENTOS E QUARENTA E TRÊS EUROS E DEZANOVE CENTIMOS), referente ao pagamento indevido do subsídio de férias e Natal nos meses de Novembro de 2004 e Junho de 2005 conforme mapa em anexo.

Data: 30 de Janeiro de 2007

O Tesoureiro

Nota: Pago pelo cheque nº 5605699283 s/ BES de 30/01/2007

W7



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

ORIGINAL

Nº: 6/2007

RECIBO DE REPOSIÇÃO

A Dr. Paulo Rui Valdez, efectuou a reposição de 1.262,46€ (MIL DUZENTOS E SESSENTA E DOIS EUROS E QUARENTA E SEIS CENTÍMOS), referente ao pagamento indevido do subsídio de férias e Natal nos meses de Novembro de 2004 e Junho de 2005 conforme mapa em anexo.

Data: 02 de Fevereiro de 2007

O Tesoureiro

Nota: Pago pelo cheque nº 7823754691 s/ M.Geral de 02/02/2007.

TOTAL PAG. 03

Francisco Manuel Lopes
Urb. Santa Maria, 127
5050-106 Peso da Régua

Ex.mo Sr. Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1061-045 Lisboa

Ass : Auditoria Financeira ao IPTM

Acuso a recepção do Vosso officio 887 de 16Jan'07 e do relatório de auditoria que o acompanhava, o qual me merece os seguintes comentários:

- 1- Abonos para despesas de representação indevidamente pagos

Concluindo-se que os abonos para despesas de representação relativamente ao ano 2003 foram pagos em 14 meses e não 12, tendo sido portanto indevidamente pagos, procederei à restituição da quantia de 2.266,79€, conforme cálculos do IPTM e recibo comprovativo, não obstante o despacho que clarifica esta situação não ser retroactivo, nem haver evidência desta reposição ser imposta a todas as situações em que incorreu noutros serviços.

- 2- Diferença entre abonos pagos e a pagar, imputável a diferença entre as bases A1 e B1

Como se conclui da análise efectuada pelos Ex.mos Auditores, a remuneração dos membros do C.A. do IPTM é “fixada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas”. Tal despacho nunca foi proferido, deixando um vazio legal que só poderia ter sido suprido por vontade conjunta e expressa dos Sr.s Ministros das Finanças e das Obras Públicas. Tal, repete-se, nunca aconteceu, não restando ao C.A. do IPTM outra solução que não fosse a de abonar os vencimentos dos administradores pela mesma base que era praticada pelo IMP, um dos institutos que antecedeu o IPTM. O que, deve reconhecer-se, fazia e faz todo o sentido uma vez que (i) o IPTM sucede ao IMP, mas vê as suas competências, área geográfica e complexidade de gestão fortemente ampliadas, (ii) o Presidente do IPTM transita da administração do IMP, sendo natural que a mais responsabilidades não devesse corresponder menor salário e, portanto, (iii) ficaram criadas fortes e fundadas expectativas de que o nível remuneratório do órgão de gestão do Instituto seria mantido, situação que fundamentou a aceitação do cargo. Situação que foi reforçada com a proposta de despacho conjunto subscrita pelo Sr. Ministro das Obras Públicas. A recusa da Sr.a Ministra das Finanças em assinar este despacho deveria ter sido imediatamente seguida de decisão conjunta com o Sr. Ministro das Obras Públicas que fixasse as remunerações do C.A. do IPTM, ficando os administradores com liberdade para não aceitar os lugares, apresentando a sua demissão, se a

remuneração fixada não correspondesse às expectativas criadas. Essa possibilidade já não existe, pelo que a fixação das remunerações “à posteriori” não é aceitável.

Pelo acima exposto e porque todo o trabalho deve ter uma remuneração justa, sendo esta a que corresponde ao valor que a entidade patronal quer pagar e que o trabalhador aceita e espera receber, entendo não ter recebido qualquer quantia indevidamente ao ser remunerado pela base A1 enquanto administrador do IPTM.

Entendo por isso que este assunto deverá ser resolvido por despacho conjunto das tutelas sectoriais e financeiras, que fixe a remuneração dos administradores do IPTM em A1 (porque se justifica e impõe contrariamente aos argumentos expendidos do parecer da DGO e no relatório em apreço) e que este despacho ratifique as remunerações dos administradores cessantes e antecedentes.

Outras questões poderiam ainda ser colocadas relativamente a este assunto, nomeadamente: se os anteriores administradores do IMP também serão instados a devolver as diferenças de abonos entre as bases A1 pela qual foram pagos e a B1 (ou inferior) que lhes deveria corresponder? Se todos os gestores de Institutos públicos têm remunerações fixadas por este método? Se, tendo o IPTM funções de coordenação e regulação do sector portuário, tem remunerações equivalentes às outras entidades com funções reguladoras ou às entidades reguladas? Que outras entidades têm “pontes de Entre-os-Rios” ou casos “Prestige” para gerir sem que tal seja considerado “complexidade de gestão”?

3- Outros assuntos abordados no relatório

Quanto ao mais abordado no relatório, bem como aos dois assuntos acima referidos, subscrevo toda a argumentação que o Conselho de Administração do IPTM tenha remetido, ou venha a remeter, a esse Tribunal.

Refiro, finalmente, que o trabalho realizado pela administração do IPTM, no período de gestão em análise, teve o enorme mérito de promover uma relativa uniformização dos métodos de gestão de 5 Institutos anteriormente separados e conduziu a resultados funcionais e financeiros fortemente favoráveis para o Estado, quando comparados com a situação anterior. Tal não está devidamente retratado no relatório da auditoria, surgindo ainda uma crítica completamente descabida à estrutura descentralizada do IPTM, a qual é geradora de aderência territorial indispensável a uma gestão eficaz e com resultados almejados pelos destinatários e razão de ser dos serviços públicos: os cidadãos.

Com os melhores cumprimentos

DGTC 08 02'07 03374



Exmo. Senhor
Eng.º Francisco Manuel Lopes

Urbanização Sta. Maria, n.º 127
Peso da Régua

5050-000 Peso da Régua

S/ referência

S/ comunicação

N/ referência

Data

Procº :
Ofº nº:

Assunto: Regularização de verbas

Na sequência das deliberações do CA de 18.01.2007 apostas sobre as Informações n.º (s) 05-DRH/2007 e 06-DRH/2007, ambas de 18.01.2007, em anexo, solicita-se a regularização das seguintes verbas:

Despesas de Representação	€ 1 778,36
Segurança Social	€ 488,43
Total	€ 2266,79

Com os melhores cumprimentos,

O Director de Administração Geral


José Luís Santos



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
Delegação do Douro

DECLARAÇÃO

Para os devidos efeitos se declara que Francisco Manuel Lopes entregou neste Instituto o valor de € 2.266,79 (dois mil duzentos e sessenta e seis euros e setenta e nove cêntimos), referente à regularização das verbas de "Despesas de Representação" e "Segurança Social", conforme deliberação do C.A. de 18/01/2007.

Peso da Régua, 30 de Janeiro de 2007


Dr. Josefina Maia
Chefe do Departamento
Administrativo e Financeiro

Figueira da Foz, 8 de Fevereiro de 2007

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

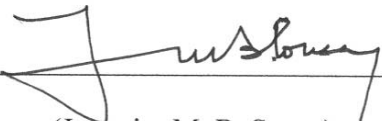
Proc. nº. 11/06-DA III-1

Exmo. Senhor Director-Geral

Tendo sido notificado, no dia 19 de Janeiro de 2007, do relatório da auditoria financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (de ora em diante IPTM) realizada pelo Tribunal de Contas, Joaquim Manuel Barros de Sousa, ex-Administrador-Delegado para a gestão dos portos do Centro do IPTM vem apresentar as suas Alegações. Fá-lo nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Como é reconhecido no relatório da auditoria do Tribunal de Contas, o ora Alegante nunca recebeu despesas de representação a duplicar nos meses de Junho e de Novembro.
2. No que concerne às remunerações mensais que lhe foram processadas, e tendo em conta que o Governo nunca definiu o montante das remunerações dos membros do Conselho de Administração do IPTM – como lhe competia, nos termos do nº. 1 do artigo 18º dos respectivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº. 257/2002, de 22 de Novembro – tendo até existido, acerca desta questão, posições contraditórias do Ministro das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, o ora Alegante limita-se a remeter para o respectivo segmento das “Alegações” que o então Presidente do Conselho de Administração do IPTM enviou, no dia 25 de Janeiro de 2007, ao Tribunal de Contas (págs 15 e ss.), segmento esse que aqui se dá por integralmente reproduzido.
3. Na verdade, perante a referida omissão do Governo, não se pode considerar que tenha havido ilegalidade no processamento das remunerações em causa nem que tenha havido culpa de quem as recebeu.

Nestes termos, e nos demais que serão superiormente supridos, não poderá ser imputada qualquer responsabilidade financeira reintegratória ao ora Alegante.


(Joaquim M. B. Sousa)

[Handwritten signatures and initials: a large flourish at the top, 'FL', and several other illegible signatures]

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Relator
Tribunal de Contas

2ª Secção
Processo nº 11/06

Eduardo da Silva Martins, António Mimoso Rodrigues Lopes, David d'Oliveira Assoreira, Francisco Manuel Lopes, João do Nascimento Pereira da Motta e Sérgio Rua Machado, respectivamente ex-presidente e vogais do Conselho de Administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, notificados para se pronunciarem, para os efeitos dos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 29 de Agosto, sobre as questões subjacentes ao Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, vêm dizer:

I - Âmbito.

1º Tal como referido no cabeçalho, os alegantes vêm notificados para se pronunciarem sobre as questões mencionadas no identificado Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos. O Conselho de Administração já se pronunciou, enquanto órgão colegial, sobre as questões mais relevantes relativas à gestão do instituto. Não pretendendo reproduzir aqui uma argumentação já disponibilizada, para a qual se remete e cuja subscrição é agora assumida por todos os alegantes, as presentes alegações vão focalizar-se sobre as questões apreciadas no ponto 3.10 (remuneração e abonos aos membros do órgão de administração) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19.

2 F-1
de f
lu:
Aimung
D

II - Fundamentos do Relato da Auditoria Financeira.

- 2º Os fundamentos argumentativos assumidos no Relato da Auditoria Financeira assentam, no entender dos alegantes, num conjunto de equívocos, condicionante das conclusões, como melhor se pretende demonstrar *infra*. Para tal, é necessário proceder à fixação de tais fundamentos.
- 3º A remuneração dos membros do conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos é fixada nos termos do nº 1 do artigo 18º dos seus Estatutos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro).
- 4º O nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos dispõe que «Os membros do conselho de administração do IPTM estão sujeitos, para os efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferem o que for fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação».
- 5º Nos termos do ponto 3.10.1, o despacho ministerial de fixação das remunerações «[...] iria enquadrar o IPTM em determinado grupo (de "A" a "C") e em determinado nível (de "1" a "3"), com base em critérios de dimensão e complexidade de gestão, conforme a Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto».
- 6º Perante a omissão da prolação de tal despacho, o Relato conclui: «Contudo, não existe vazio legal, na medida em que relativamente aos critérios de dimensão — activo líquido e volume de vendas — a RCM referida define os parâmetros de distribuição das entidades pelos três grupos (pontos 3 a 7) e, quanto à complexidade, a mesma Resolução estabelece que, enquanto não for proferido despacho conjunto, a complexidade da gestão será considerada no nível 3 (ponto 11)».

- 3
- 7º Na ausência de despacho ministerial conjunto estabelecendo as remunerações dos membros do conselho de administração, os senhores auditores desenvolveram um raciocínio visando integrar o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nos critérios previstos na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto.
- 8º Quanto ao *item 'dimensão'*, os senhores auditores renunciaram a utilizar o critério do activo líquido e circunscreveram-se ao critério do volume de vendas. Mesmo a aplicação deste critério resultou algo nebulosa, já que o Relato conclui que a sua aplicação em conformidade com a referida Resolução do Conselho de Ministros conduziria à qualificação do instituto no grupo 'C', enquanto acaba por se perfilhar uma outra alternativa (a proposta pela Inspecção-Geral de Finanças), identificando o critério do volume de vendas com o volume global de receitas e qualificando o instituto no grupo 'B'.
- 9º Quanto ao *item 'grau de complexidade'*, os senhores auditores assumem que o nº 11 da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, é taxativo: «*Na ausência de despacho conjunto, a complexidade da gestão é considerada de nível 3*».
- 10º Efectuado este exercício, o Relato retira a seguinte conclusão: «*Assim, na ausência de despacho conjunto, cingindo-se o enquadramento ao disposto na RCM nº 29/89, optando-se por desprezar o indicador do activo líquido e aceitando-se ainda como volume de vendas o valor global de receita, o nível remuneratório dos membros do CA deveria ter por base a equiparação do IPTM a empresa do grupo-nível "B-3"*».
- 11º Não obstante esta conclusão, quando procedeu à sua aplicação prática o Relato optou por definir diferenciais entre o que foi efectivamente abonado e o que supostamente deveria ter sido, partindo da relação entre empresas do grupo A-1 e empresas do grupo B-1. Assim, subtraiu às quantias pagas no pressuposto A-1 as quantias que deveriam ter sido pagas no pressuposto B-1, considerando a diferença indevida.

4
F-I
L
L
L
L
L

12º Do Relato da Auditoria Financeira não consta qualquer fundamento exposto para a assunção desta opção.

13º No caso dos membros do conselho de administração, as diferenças de montantes, para além da razão acima apontada, incluem também despesas de representação cujo abono foi considerado indevido.

14º É esta, pois, a fundamentação assumida pelo Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos e transposta para as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48.

III - Síntese dos factos relevantes.

15º O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos foi criado pelo Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro, e resulta da fusão de cinco institutos públicos: o Instituto Marítimo-Portuário, o Instituto Portuário do Norte, o Instituto Portuário do Centro, o Instituto Portuário do Sul e o Instituto da Navegabilidade do Douro.

16º Do ponto de vista remuneratório, os administradores do Instituto Marítimo-Portuário eram remunerados do modo equivalente às empresas A-1, os administradores dos Institutos Portuários do Norte, do Centro e do Sul eram remunerados de modo equivalente às empresas C-1, enquanto a gestão do Instituto da Navegabilidade do Douro era assegurada por um director e um sub-director equiparados a director-geral e subdirector-geral.

17º O projecto de despacho conjunto relativo à definição do montante das remunerações dos membros do conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes

5
F-1

Luí.

Marítimos foi remetido pelo gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação ao gabinete da Ministra das Finanças, em 18 de Dezembro de 2002.

- 18º Tal despacho encontrava-se já subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, fundamentava-se na extensão e complexidade dos poderes e responsabilidades do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos inerentes à sua função geral de instituto regulador do sector marítimo e portuário, e determinava a definição das remunerações dos membros do conselho de administração por equiparação às empresas do grupo A, nível 1.
- 19º O despacho subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação nunca foi subscrito pela Ministra das Finanças.
- 20º Efectivamente, o gabinete do Secretário de Estado do Orçamento remeteu tal projecto de despacho para a Inspeção-Geral de Finanças, solicitando a elaboração de um parecer.
- 21º O parecer da Inspeção-Geral de Finanças (Informação nº 68/2003, relativa ao Processo nº 2003/18/91/M1/210) é relativamente ambíguo nos seus fundamentos, embora não se iniba de propor assertivamente. Quanto aos fundamentos, reconhece a *«ausência de um enquadramento legal que permita a adequada definição dos níveis de remuneração dos órgãos dirigentes dos institutos públicos com carácter empresarial»* [a própria afirmação é contraditória já que o substrato institucional é que determina a diferenciação face à estrutura empresarial], reconhece as dificuldades de aplicação directa dos critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, e salienta a necessidade de definir critérios normativos para a determinação das remunerações dos órgãos dirigentes dos institutos públicos.

- 22º Quanto às propostas, procede a uma aplicação selectiva de alguns dos critérios da referida resolução, utilizando dados parcelares e estimativas, e acabando por propor a qualificação do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo B (quanto à dimensão) não se pronunciando quanto ao nível (complexidade da gestão) ou propondo a qualificação no nível 1, condicionada a confirmação posterior.
- 23º O parecer da Inspeção-Geral de Finanças foi objecto de apreciação favorável por parte do gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, através de informação datada de 31 de Janeiro de 2006. Sobre essa informação recaiu despacho concordante do Secretário de Estado do Orçamento, datado de 26 de Março de 2003, concluindo com uma proposta de alteração do despacho subscrito pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, no sentido de integrar o instituto no grupo B, nível 1. Finalmente, em 31 de Março de 2003, a Ministra de Estado e das Finanças exarou despacho de concordância.
- 24º Em 2 de Abril de 2003, o gabinete da Ministra de Estado e das Finanças remeteu ao gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, um ofício devolvendo o despacho conjunto referido no artigo 20º das presentes alegações, anexando o parecer da Inspeção-Geral de Finanças, mencionando os despachos do Secretário de Estado do Orçamento e da Ministra de Estado e das Finanças e sustentando a alteração do regime remuneratório dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos por equiparação às empresas do grupo B, nível 1.
- 25º Sobre esse ofício foi exarado um despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, datado de 4 de Abril de 2003, com o seguinte teor: «Visto. Dê-se conhecimento ao CA do IPTM».

6 F-1
de d
m.
A. J. J.
D

- 7 F-1
Lu.
Finanças
- 26º No dia 30 de Abril de 2003, o conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos remeteu ao gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas uma informação, da mesma data, sobre a definição do montante remuneratório aplicável aos membros dos órgãos dirigentes do instituto, ponderando as objecções suscitadas pela Inspeção-Geral de Finanças acolhidas pelo Secretário de Estado do Orçamento e pela Ministra de Estado e das Finanças.
- 27º Em tal informação, o conselho de administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos concluiu que *«Tendo presente o tipo de actividade desenvolvida, as especiais responsabilidades que estão cometidas aos seus gestores, bem como o facto do IPTM regular um sector onde operam predominantemente empresas enquadradas no grupo A, nível 1, e tendo em vista garantir equidade remuneratória entre os diversos organismos que intervêm no sector marítimo e portuário e noutros, por um lado, e a dignidade e prestígio do IPTM, por outro, consideramos que o regime remuneratório dos seus gestores deverá ser o constante do projecto de Despacho Conjunto assinado por Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação»*.
- 28º Entre os argumentos ponderados, salientavam-se a impossibilidade de aplicação directa aos institutos públicos dos critérios estabelecidos para as empresas públicas na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto; a insuficiência dos dados ponderados pela Inspeção-Geral de Finanças; a natureza de instituto regulador assumida pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos; as responsabilidades e competências atribuídas; a complexidade da gestão; o contexto do sector.
- 29º O despacho conjunto previsto no nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro) nunca foi proferido pelos membros dos Governo a quem a lei impunha tal dever.

8 H
A
Lui.
Aimuy
D

IV - apreciação jurídica.

- 30º A fixação do montante das remunerações dos membros do Conselho de Administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos pressupunha, necessariamente, a prolação do despacho ministerial conjunto previsto nº 1 do artigo 18º dos respectivos Estatutos.
- 31º O meio legalmente adequado para proceder à execução administrativa dessa disposição legal, era o mencionado despacho conjunto do Ministro da tutela e da Ministra das Finanças. O legislador não previu sequer qualquer modo supletivo de obter o mesmo resultado (por exemplo através da técnica da equiparação) já que pretendeu uma ponderação efectiva das condições relativas ao caso concreto.
- 32º O despacho referido, como já salientado, nunca foi proferido pelos membros do Governo sobre quem impenia o dever legal. A omissão governamental de regulamentação da lei foi a causa imediata da relativa indeterminação da situação remuneratória dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 33º Curiosamente, o Relato da Auditoria Financeira na sua tentativa de imputar aos alegantes comportamentos supostamente censuráveis ignora, em absoluto, a efectivação da responsabilidade de quem não cumpriu os seus deveres de execução da lei gerando uma situação de vazio causadora da indeterminação que aqui, agora, se debate.
- 34º Esta ausência de qualquer menção ao incumprimento governamental de regulamentação dos estatutos do instituto é tanto mais incompreensível quanto, a comissão de fiscalização, no exercício das suas funções, nos seus relatórios anuais, não deixou de salientar, expressamente, a necessidade de colmatar a omissão de definição

do montante remuneratório dos órgãos dirigentes (cfr. o ponto 3.2 dos Relatórios de Actividades e Pareceres da Comissão de Fiscalização relativos aos anos de 2004 e 2005).

- 35º Tais relatórios foram encaminhados pelo conselho de administração para a tutela, não tendo obtido qualquer seguimento.
- 36º Ou seja, os órgãos de direcção e controlo do instituto assumiram e cumpriram escrupulosamente os seus deveres, repudiando em absoluto as insinuações de comportamento contrário à lei subjacentes ao Relato da Auditoria Financeira.
- 37º Nesta matéria, aliás, convém não ignorar que os membros do Conselho de Administração exerceram efectivamente as suas funções durante o mandato para que foram investidos, prestando os serviços necessários e devendo, consequentemente, ser remunerados por isso. A ausência de fixação do montante remuneratório por parte dos membros do Governo com essa responsabilidade não poderia significar nunca a ausência de remuneração...
- 38º Do ponto de vista prático (ou seja, como determinar a remuneração do conselho de administração na ausência do despacho governamental) os indícios assumidos pelo Governo foram os seguintes: logo que os órgãos do instituto tomaram posse, o ministro da tutela emitiu um projecto de despacho integrando o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo A, nível 1; as remunerações foram processadas nesse pressuposto; os serviços dependentes do Ministério das Finanças discordaram, propondo a sua qualificação para o grupo B, nível 1; tal alteração nunca foi aprovada; logo, continuou a ser processada a remuneração fixada no pressuposto inicial, já que não existia qualquer razão para a processar de outro modo.
- 39º É necessário ter em conta que o Ministro da tutela propôs a integração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos em resultado de uma ponderação sobre as

10

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature that appears to be 'F. G.', a smaller signature 'J. d.', the initials 'Lm.', and another signature 'A. M. S.' with a circled 'D' below it.

tarefas cometidas a esta entidade. Ou seja, a densificação da margem de liberdade relativa assumida pelos membros do Governo quanto à fixação dos critérios remuneratórios não resultou de um mero impulso mas de uma decisão em que foram tidos em conta os factores relevantes.

- 40º É necessário não esquecer que os administradores do Instituto Marítimo-Portuário eram remunerados de modo equivalente às empresas do grupo A, nível 1. Da fusão do Instituto Marítimo-Portuário com mais quatro institutos resultou um acréscimo de competências e responsabilidades, bem como uma estruturação orgânica bastante mais complexa, diversificada e desconcentrada. Não se compreenderia que a um acréscimo de responsabilidades e a uma estruturação orgânica mais complexa correspondesse um decréscimo na qualificação da entidade e na remuneração dos seus administradores.
- 41º Do ponto de vista subjectivo, os membros do Conselho de Administração do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos aceitaram a nomeação para o cargo na expectativa, gerada pelo próprio Governo, de que o novo instituto se integraria no grupo A, nível 1. Tratou-se de um compromisso não formal, mas não obstante um compromisso assumido pelos titulares do poder dispositivo (ou, pelo menos, um deles).
- 42º Independentemente das consequências jurídicas formais concretas, não pode ser ignorada a projecção dos imperativos decorrentes do princípio da boa fé em situações como esta.
- 43º Do ponto de vista estritamente jurídico, o montante da remuneração dos membros do conselho de administração, nunca foi estabelecido segundo as formas e os procedimentos legais, já que o despacho ministerial conjunto previsto no nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nunca foi praticado.

- 44º Tal disposição legal deferia ao Ministro das Finanças e ao Ministro das Obras Públicas um amplo espaço de auto-determinação na fixação dos critérios assumidos para a conformação do montante remuneratório (na linguagem geralmente adoptada no direito administrativo, atribuía poderes essencialmente discricionários na definição dos critérios aplicáveis).
- 45º Curiosamente, do nº 1 do artigo 18º dos Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos não decorre, pelo menos de forma directa, a aplicação supletiva da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, ao invés do parecem pressupor quer a Inspeção-Geral de Finanças quer o Relato da Auditoria Financeira.
- 46º Assim, quando uma acção administrativa está dependente de um juízo valorativo por parte de órgãos da Administração Pública, na ausência de solução supletiva legal, a omissão só pode ser suprida através da intervenção dos titulares do poder dispositivo, sob pena de violação do espaço de auto-tutela declarativa da administração, tal como garantido pelo nosso sistema constitucional.
- 47º Neste contexto, resulta absolutamente incompreensível a afirmação assumida pelo Relato da Auditoria Financeira como pressuposto para toda a matéria tratada nos pontos objecto das presentes alegações: a de que na ausência de despacho ministerial conjunto não existe vazio legal sendo de aplicar directamente os critérios estabelecidos na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto! Com o devido respeito, do ponto de vista jurídico tal careceria de demonstração, o que não se logra fazer (nem parece possível).
- 48º À margem, convém salientar que a Inspeção-Geral de Finanças não foi tão longe como os senhores auditores, tendo-se limitado a afirmar que «Na ausência de um enquadramento legal que permita a adequada definição dos níveis de remuneração dos órgãos


dirigentes dos institutos públicos com carácter empresarial ou similar, tem vindo a ser aplicado, em situações análogas, com as necessárias adaptações, o regime previsto na RCM nº 29/89, de 03/08 [...]». Assim, a Inspeção-Geral de Finanças limitou-se a assumir que os membros do Governo competentes podiam densificar o exercício do seu poder discricionário por referência (necessariamente adaptada) aos critérios aplicáveis às empresas públicas, já que tal foi a solução adoptada noutros casos.

PS
M
LH
Amuny
D

- 49º Deste modo, ao invés do que se escreve no Relato da Auditoria Financeira, a Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, não é directamente aplicável ao caso do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos: não o é, desde logo, porque a lei não o determina; não o é, de seguida, porque a sua «ratio» não o aconselha, já que os critérios que assume pressupõem uma estrutura empresarial determinada pelo desiderato lucrativo.
- 50º Bastaria esta conclusão para afastar em absoluto a generalidade das considerações efectuadas no ponto 3.10 do Relato da Auditoria Financeira (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19. É, no entanto, necessário ir um pouco mais longe.
- 51º Ainda que os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, fossem susceptíveis de ser directamente utilizados, com adaptações, para suprir a inércia governamental, nunca o poderiam ser, em primeira mão, pelo Tribunal de Contas, já que estariam em causa poderes de administração activa.
- 52º Na realidade, face à margem de apreciação valorativa deixada pela lei à Administração, só seria possível ao Tribunal de Contas substituir-se ao Governo no exercício desses poderes se assumisse poderes de administração activa. Se assim fosse, não existiria razão nenhuma para manter o princípio da irresponsabilidade da decisão

judicial, já que a natureza dos poderes exercidos seria a mesma. Em todo o caso, tal não pode acontecer dados os limites decorrentes do princípio da separação de poderes.

- 53º Sem prescindir, ainda que não pudesse aplicar directamente os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, o Relato da Auditoria Financeira procede a uma aplicação desses critérios de uma forma que sempre seria inaceitável e inconsequente, já que contraditória quanto à sua fundamentação.
- 54º Quanto ao parâmetro da dimensão, o Relato optou pelo abandono do critério do activo líquido e pela utilização exclusiva do critério do volume de vendas. O abandono do critério do activo líquido ficou a dever-se à constatação que os valores do imobilizado estavam significativamente subavaliados, dando-se o exemplo dos bens do domínio público. O exemplo é correcto: não obstante os bens do domínio público constituírem, hoje em dia, bens patrimoniais de elevado valor, não é possível fixar esse valor em função do mercado já que os bens em causa estão fora do mercado. Só que tal raciocínio demonstra a inaplicabilidade do critério ao instituto e deveria ter suscitado reservas sobre a aplicação isolada do outro critério. Não foi isso que aconteceu.
- 55º Como não era possível aplicar o critério do activo líquido pretendeu aplicar-se o critério do volume de vendas. No entanto, também este critério não se apresentou fácil de aplicar. Desde logo, é necessário algum arrojado para tentar qualificar um instituto regulador (como a CMVM, a ERSE, a Autoridade da Concorrência, etc., etc.) a partir do valor das vendas e das prestações de serviços. Como se as entidades reguladoras se qualificassem a partir da venda de bens e serviços!
- 56º A prova está em que ao tentar aplicar o critério do volume de vendas ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, o Relato da Auditoria Financeira concluiu qualificando-o no grupo C, já que esse valor é, coerentemente baixo, atendendo às funções da entidade. A verdade é que os auditores não deixaram de assumir

14 


consciência do absurdo da qualificação, e abandonaram esta aplicação, sem que no entanto o tenham justificado.

- 57º Também sem qualquer justificação, resolveram aplicar o critério do volume de vendas na interpretação da Inspeção-Geral das Finanças, como volume de receitas globais, enquadrando o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos no grupo B. Trata-se, mais uma vez, de um raciocínio, cuja fundamentação se desconhece, e manifestamente desadequado à natureza da entidade a que se pretendia aplicar. Tendo concluído primeiro pela integração do instituto no grupo C, o Relato escreve de seguida: «*Se, tal como entendeu a IGF, para "Vendas" for considerado o volume global de receitas, então o IPTM enquadra-se no grupo "B"*». Porquê? Não se sabe.
- 58º Utilizar este raciocínio serpenteante e sem fundamento legal para afirmar que a remuneração dos órgãos dirigentes do instituto foi ilegal é manifestamente despropositado.
- 59º Quanto ao parâmetro da complexidade de gestão, o Relato da Auditoria Financeira não se inibe de proceder à aplicação directa do nº 11 da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, considerando que na ausência de despacho conjunto se aplica o nível 3. A própria Inspeção-Geral de Finanças não tinha ido tão longe...
- 60º Assim, por aplicação dos critérios assumidos no Relato da Auditoria Financeira, o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos deveria ser integrado no grupo C, nível 3. Os auditores optam por integrá-lo no grupo B, nível 3 (talvez por deferência à Inspeção-Geral de Finanças).
- 61º Tendo assim concluído (conclusão essa juridicamente inaceitável, como já se salientou), era de supor que o relato procedesse à determinação da diferença entre o montante das

15

remunerações auferidas por referência ao grupo A, nível 1, e as remunerações que deveriam ser auferidas por referência ao grupo C, nível 3 ou ao grupo B, nível 3. Surpreendentemente, não é isso que acontece.

- 62º Efectivamente, o Relato da Auditoria Financeira procede a uma comparação entre grupo A, nível 1 e grupo B, nível 1. Com o devido respeito, se as situações anteriores já eram inconsequentes e contraditórias, o recurso a esta comparação sem qualquer justificação é absolutamente incongruente.
- 63º Torna-se difícil alegar o que quer que seja perante a absoluta inexistência de motivação juridicamente relevante.
- 64º Tanto basta, à semelhança do que se afirmou anteriormente, para salientar a improcedência das imputações constantes do ponto 3.10 do Relato da Auditoria Financeira (remuneração e abonos aos membros dos órgãos de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19.
- 65º Em conclusão, quanto a este aspecto, a remuneração dos membros dos órgãos dirigentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos nunca foi legalmente fixada. O ministro da tutela indiciou a integração da entidade no grupo A, nível 1. Tal orientação nunca foi alterada, apesar de proposta pelo Ministério das Finanças. Do ponto de vista legal, nenhuma das opiniões tem precedência sobre a outra. Os critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto, não são directamente aplicáveis ao caso. Ainda que o fossem (o que não se admite) nunca o poderiam ser pelo Tribunal de Contas que não tem poderes de administração activa, nem se pode substituir no exercício de poderes discricionários governamentais. O exercício de aplicação dos critérios da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 3 de Agosto,

16 

ao caso, tal como efectuado no Relato da Auditoria Financeira está errado e não se encontra convenientemente fundamentado.

- 66º A sensação que resta, a partir das considerações tecidas no Relato da Auditoria Financeira, é que os auditores resolveram, *de motu próprio*, hierarquizar os membros do Governo. Os alegantes nada têm contra tal exercício; o que não é possível é tentar retirar consequências jurídicas a partir de um pressuposto que até pode ser assumido em termos políticos mas contraria as disposições jurídicas formais aplicáveis. Qual a razão porque os critérios remuneratórios assumidos pela Ministra das Finanças são melhores que os critérios remuneratórios assumidos pelo Ministro das Obras Públicas mantém-se um mistério insondável.
- 67º Finalmente, no que diz respeito a despesas de representação cujo abono foi considerado indevido no Relato da Auditoria Financeira, os alegantes limitam-se a constatar ter procedido à sua devolução, conforme decisão já reflectida nas alegações juntas pelo Conselho de Administração (enquanto órgão colegial) [cfr. documentos anexos 1 a 6].
- 68º Efectivamente, as despesas de representação cuja validade foi contestada foram abonadas aos membros do Conselho de Administração, que as perceberam de boa fé, em função de uma interpretação normativa perfilhada pelos serviços competentes do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.
- 69º A decisão de atribuir tais despesas de representação não era imputável, *prima facie*, ao próprio Conselho de Administração, mas antes à prática funcional das estruturas orgânicas do instituto.

17

im.

70º Os serviços do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos deixaram, oportunamente, de processar essas despesas, tendo o Conselho de Administração deliberado a reposição das verbas entretanto atribuídas.

71º Tal reposição foi efectuada, individualmente, por cada um dos alegantes. Não parece, portanto, que exista qualquer componente censurável no comportamento quer do Conselho de Administração quer dos seus membros.

V – Da inconstitucionalidade dos poderes sancionatórios exercidos pelo Tribunal de Contas.

72º Independentemente das considerações efectuadas nas presentes alegações a propósito dos pontos do Relato da Auditoria Financeira *supra* identificados, os alegantes não podem deixar de imputar à presente acção vícios genéricos decorrentes da incompatibilidade dos poderes a exercer pelo Tribunal de Contas face ao contexto constitucional.

73º As conclusões do Relato da Auditoria Financeira remetem para a possibilidade do exercício de uma actividade sancionatória por parte do Tribunal de Contas, a que correspondem previsões legais expressas constantes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. Não existindo o receio de que tais disposições normativas venham a ser aplicadas tendo em conta as deficiências jurídicas já apontadas, não pode, no entanto, deixar de se relevar o carácter contraditório de tais disposições face à Constituição.

74º Como vem salientando alguma da melhor doutrina, a Constituição assume uma lista fechada de tipos sancionatórios (quer administrativos quer judiciais) a que associa um conjunto de garantias, de natureza material e formal. Não parece possível que o legislador venha prever tipos sancionatórios para além das sanções previstas na Constituição (criminais, contra-ordenacionais e administrativas).

18

75º É, no entanto, o que acontece com a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ao criar um tipo sancionatório correspondente à responsabilidade financeira, que claramente ultrapassa a tipicidade constitucional (cfr. artigos 65º e ss.).

76º Parecendo desnecessária a alegação de inconstitucionalidade das disposições legais que atribuem poderes sancionatórios para além da tipicidade constitucional, dada a insusceptibilidade de qualificação do comportamento dos alegantes como inválido (qualquer que seja a perspectiva), não se deixa, no entanto, de o invocar para todos os efeitos legais.

Nestes termos, porque o comportamento censurado no ponto 3.10 do Relato da Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (remuneração e abonos aos membros dos órgão de administração e fiscalização) incluindo as conclusões 1.1.46, 1.1.47 e 1.1.48, bem como as recomendações 1.2.18 e 1.2.19, não só não indicia qualquer ilegalidade dos membros do Conselho de Administração como corresponde ao comportamento legalmente devido, devem as imputações ser desconsideradas e o presente processo, quanto a estes aspectos, ser arquivado.

Em todo o caso, sem conceder, devem ser inaplicadas as disposições legais que concedem ao Tribunal de Constas poderes sancionatórios que extravasam os tipos de sanção previstos na Constituição.

Juntam: 6 documentos.



Eduardo da Silva Martins

P

António Mimoso Rodrigues Lopes
António Mimoso Rodrigues Lopes

David d'Oliveira Assoreira
David d'Oliveira Assoreira

Francisco Manuel Lopes
Francisco Manuel Lopes

João do Nascimento Pereira Motta
João do Nascimento Pereira Motta


Sérgio Rua Machado
Sérgio Rua Machado



Tribunal de Contas
SECRETARIA

ENTRADA
07/02/09
TTT/TTA

10/07/09


IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos


ORIGINAL

Nº: 4/2007

RECIBO DE REPOSIÇÃO

O Sr. Dr. Eduardo da Silva Martins, vai repor a quantia de 2.411,92€ (DOIS MIL QUATROCENTOS E ONZE EUROS E NOVENTA E DOIS CÊNTIMOS), referente a regularização do abono de despesas de representação pagas nos meses de Junho e Novembro de 2003.

Data: 25 de Janeiro de 2007

A Tesoureira


Nota: Pago pelo cheque nº 2770984505 s/ Millennium de 25/01/2007

FI
Ja A
Hing
m.
D



Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
(DELEGAÇÃO DOS PORTOS DO NORTE)

[Handwritten signatures and initials]

Documento	
Recibo	
ORIGINAL	
Página :	1 / 1

Para:

António Mimoso Ridrigues Lopes
Urbanização de S. João, Bloco 3 - 2.º Dt.º

4740-000 Esposende

Cliente Nº	V/ Nº Contribuinte	Data Documento	Tipo de Pagamento	Nº Documento
022918	160360951	2007-01-26	Cheque / Millennium BCP 4757299357	20070113

Documento	Data Emissão	Data Vencimento	Valor Documento	Valor Recebido
Nota Débito 20070013	2007-01-26	2007-01-27	2.030,17	2.030,17
			2.030,17	2.030,17

Recebemos a quantia de:

Dois Mil e Trinta Euros e Dezassete Cêntimos

Total Documento: 2.030,17

ISENTO DE SELO OPERAÇÃO SUJEITA A I.V.A.

O Tesoureiro

ESTE DOCUMENTO SÓ É VÁLIDO APÓS BOA COBRANÇA
DOCUMENTO PROCESSADO POR COMPUTADOR

Porto Comercial - Viana do Castelo - 4900-056 - Darque Darque - Contrib: 506 414 477 - Tel: 258 359 500 - Fax: 258 359 535 - Email:
Software Licenciado a : Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos



IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
Delegação dos Portos do Sul

[Handwritten initials and signatures]

Guia nº /01
EUROS 2029,8

Ano Económico de 2007

Reposição	abatida	nos pagamentos
	não abatida	

-----Vai DAVID DE OLIVEIRA ASSOREIRA
residente em Rua Antero de Quental, 2 - 6 B - 8000 FARO
entregar na Tesouraria do I.P.T.M.-Delegação dos Portos do Sul,
a quantia de DOIS MIL E VINTE E NOVE EUROS E OITENTA CÉNTIMOS
respeitante a reposição relativa a despesas de representação referentes aos subsídios de férias e de Natal

por conta das seguintes autorizações de pagamento do ano económico de 2007

Numero da Autorização	Classificação Orgânica				Classificação Económica		Importância a pagar
	Capº	Grupo	Artº	Nº	Código	Nº	
							2029,8

Faro, 1 de Fevereiro de 2007

Procº.
Lançada

[Signature]
Tesoureiro

[Signature]
A Chefe da Divisão Financeira
A Chefe da Divisão Financeira
[Signature]
Amélia Baptista

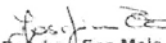


IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
Delegação do Douro

DECLARAÇÃO

Para os devidos efeitos se declara que Francisco Manuel Lopes entregou neste Instituto o valor de € 2.266,79 (dois mil duzentos e sessenta e seis euros e setenta e nove cêntimos), referente à regularização das verbas de "Despesas de Representação" e "Segurança Social", conforme deliberação do C.A. de 18/01/2007.

Peso da Régua, 30 de Janeiro de 2007


Dr. Josefina Mala
Chefe do Departamento
Administrativo e Financeiro


N.I.P.C. 506 414 477

Av. Sacadura Cabral, Qta. Do Paço - Godim - 5050-071 Peso da Régua
Tef. 254 320020/1 - Fax 254 324043 - Email: geral.douro@imarpor.pt

M-IPTM-02(0)

Informações sobre envio

Reg. | A.R. | E.M. | Azul | Cob.


IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

ORIGINAL

Nº: 3/2007

RECIBO DE REPOSIÇÃO


O Sr. Engº João do Nascimento Pereira da Mota, vai repor a quantia de 2.254,59€ (DOIS MIL DUZENTOS E CINQUENTA E QUATRO EUROS E CINQUENTA E NOVE CÊNTIMOS), referente a regularização do abono de despesas de representação pagas nos meses de Junho e Novembro de 2003, no montante 1.778,36€ e à regularização dos descontos para a Segurança Social de Outubro/2003 e de Janeiro a Maio/2004, no montante de 476,23€.

Data: 25 de Janeiro de 2007

A Tesoureira
Florencia Vitor

Nota: Pago pelo cheque nº 6825843209 s/ CGD de 24/01/2007

FJ
Amey
Im.
D


IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

ORIGINAL

Nº: 2/2007

RECIBO DE REPOSIÇÃO

O Sr. Dr. Sérgio Rua Machado, vai repor a quantia de 1.962,31€ (MIL NOVECIENTOS E SESSENTA E DOIS EUROS E TRINTA E UM CÊNTIMOS), referente a regularização do abono de despesas de representação pagas nos meses de Junho e Novembro de 2003, no montante 1.778,36€ e à regularização do desconto para a ADSE de Janeiro/2004 a Setembro/2005, no montante de 183,95€.

Data: 25 de Janeiro de 2007

A Tesoureira
Florencia Vitor

Nota: Pago pelo cheque nº 4990744869 s/ BPI de 25/01/2007

FJ
Amey
Im.
D