



Tribunal de Contas

**Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de
Aviação Civil (INAC)
Gerência de 2005**



Dezembro de 2007

Relatório de Auditoria n.º 50/2007-2ª Secção

Processo n.º 25/07-Audit



PROCESSO N.º 25/07-AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 50/2007-2.ª Secção**

**Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação
Civil (INAC) - Gerência de 2005**

Dezembro 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.....	14
2. INTRODUÇÃO	16
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORA	16
2.1.1. <i>Objectivos estratégicos</i>	16
2.1.2. <i>Objectivos operacionais</i>	16
2.2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	17
2.2.1. <i>Natureza e Regime</i>	17
2.2.2. <i>Objecto, Atribuições e Competências</i>	17
2.2.3. <i>Órgãos</i>	18
2.2.4. <i>Regime financeiro e sistema contabilístico</i>	19
2.2.5. <i>Imobilizado e inventariação</i>	19
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	19
2.3.1. <i>Planeamento da auditoria</i>	20
2.3.2. <i>Execução da auditoria</i>	21
2.4. CONDICIONANTES.....	21
2.5. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	21
3. PARTE EXPOSITIVA.....	23
3.1. CONTROLO INTERNO.....	23
3.1.1. <i>Organização geral</i>	23
3.1.2. <i>Controlo administrativo</i>	25
3.1.2.1. Recursos humanos	25
3.1.2.1.1. <i>Avençados</i>	26
3.1.3. <i>Controlo financeiro</i>	27
3.1.3.1. <i>Aplicações informáticas</i>	27
3.1.3.2. <i>Fundos de maneo</i>	29
3.1.3.3. <i>Valores em cofre</i>	30
3.1.3.4. <i>Recibos</i>	32
3.1.3.5. <i>Reconciliações bancárias</i>	32
3.1.3.6. <i>Contabilização</i>	33
3.1.3.6.1. <i>Contabilização da receita da taxa de segurança cobrada ao balcão da tesouraria</i>	34
3.1.3.6.2. <i>Contas correntes dos devedores</i>	36
3.1.3.6.3. <i>Contas correntes dos credores da taxa de segurança</i>	37
3.1.3.6.4. <i>Contabilização patrimonial das verbas da taxa de segurança</i>	37
3.1.3.7. <i>Cobrança de taxas aeronáuticas</i>	42
3.1.3.8. <i>Despesas bancárias com a cobrança de receita da taxa de segurança</i>	43
3.2. CONTA DE GERÊNCIA DE 2005.....	46
3.2.1. <i>Demonstração numérica – conta de gerência de 2005</i>	46
3.3. SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO TRIÊNIO 2004-2006.....	46
3.3.1. <i>Financiamento</i>	46
3.3.2. <i>Receitas próprias</i>	47
3.3.2.1. <i>Taxas diversas</i>	48
3.3.2.2. <i>Juros de mora</i>	50
3.3.2.3. <i>Coimas e penalidades por contra-ordenações</i>	50
3.3.2.4. <i>Serviços – Outros</i>	51
3.3.3. <i>Despesas</i>	51
3.3.4. <i>Situação patrimonial</i>	54

3.3.4.1.	Activo circulante	55
3.3.4.2.	Imobilizado	56
3.3.4.3.	Financiamento	56
3.3.4.4.	Resultados	57
3.4.	UNIDADE DE TESOUREARIA	59
3.4.1.	<i>Depósito das disponibilidades, cobrança de receita e realização de pagamentos</i>	59
3.4.2.	<i>Rendibilidades obtidas em depósitos de disponibilidades</i>	63
3.5.	RECEITA	64
3.5.1.	<i>Resultado das verificações na área da arrecadação das receitas</i>	64
3.6.	DESPESA	67
3.6.1.	<i>Avaliação da legalidade, regularidade e da contabilização das despesas</i>	67
3.7.	DÍVIDAS A TERCEIROS	69
3.7.1.	<i>Credores de taxa de segurança</i>	70
3.7.2.	<i>Instituições financeiras</i>	71
3.7.3.	<i>Outros</i>	71
3.8.	REMUNERAÇÕES E ABONOS AOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	72
3.8.1.	<i>Enquadramento legal</i>	72
3.8.2.	<i>Verificações efectuadas</i>	72
4.	OPINIÃO SOBRE A CONTA DE 2005	74
5.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	75
6.	EMOLUMENTOS.....	75
7.	DETERMINAÇÕES FINAIS	75
ANEXO I.....	ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.	
EVENTUAL INFRACÇÃO FINANCEIRA	ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.	
ANEXO II.....	78	
COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS.....	78	
ANEXO III.....	79	
NOTA DE EMOLUMENTOS.....	79	
ANEXO IV	81	
RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	81	



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – VALORES EM TRÂNSITO DE RECEITA COBRADA DA TAXA DE SEGURANÇA NA TESOUREARIA	34
QUADRO 2 – CONTABILIZAÇÃO PATRIMONIAL PELA LIQUIDAÇÃO DE TAXA DE SEGURANÇA.....	38
QUADRO 3 – CONTABILIZAÇÃO ORÇAMENTAL DA COBRANÇA E DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE SEGURANÇA	40
QUADRO 4 – DESPESAS BANCÁRIAS NA COBRANÇA DE TAXA DE SEGURANÇA	43
QUADRO 5 – AJUSTAMENTO – GERÊNCIA DE 2005.....	46
QUADRO 6 – EVOLUÇÃO DA RECEITA 2004-2006.....	47
QUADRO 7 – RUBRICAS NA ESTRUTURA DA RECEITA PRÓPRIA 2004-2006	48
QUADRO 8 – RECEITA DE TAXA DE SEGURANÇA E PASSAGEIROS EMBARCADOS 2004-2006.....	49
QUADRO 9 – RECEITA DE TAXAS DE CERTIFICAÇÃO DE OPERADORES DE TRANSPORTE E DE TAXAS DE MEDICINA AERONÁUTICA, EM 2005 E 2006.....	50
QUADRO 10 – INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRA-ORDENAÇÕES 2004 -2006	50
QUADRO 11 – EVOLUÇÃO DA DESPESA 2004-2006	51
QUADRO 12 – EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL 2004-2006.....	54
QUADRO 13 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS 2004-2006	54
QUADRO 14 – BALANÇOS EM 31 DE DEZEMBRO, 2004 A 2006	54
QUADRO 15 – RESULTADOS 2004 - 2006.....	57
QUADRO 16 – DISPONIBILIDADES EM DEPÓSITOS BANCÁRIOS 2004-2006.....	59
QUADRO 17 – OPERAÇÕES BANCÁRIAS ASSEGURADAS PELO TESOURO	60
QUADRO 18 – RENDIMENTOS DE DEPÓSITOS OBTIDOS NA BANCA COMERCIAL.....	63
QUADRO 19 – AMOSTRA DAS RECEITAS.....	64
QUADRO 20 – TEMPOS DE COBRANÇA DAS RECEITAS DE TAXA DE SEGURANÇA	65
QUADRO 21 – DÍVIDAS A TERCEIROS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2005 E 2006	70
QUADRO 22 – DIFERENÇAS NAS DÍVIDAS DE TAXA DE SEGURANÇA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2005 E 2006, FACE AOS VALORES APRESENTADOS EM BALANÇOS.....	71

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA DA RECEITA	46
GRÁFICO 2 – ESTRUTURA DA DESPESA 2004-2006.....	51
GRÁFICO 3 – TAXA DE SEGURANÇA APURADA E PAGA 2004-2006	52
GRÁFICO 4 – RECEITA PRÓPRIA E DESPESAS DE FUNCIONAMENTO 2004-2006	53
GRÁFICO 5 – RESULTADOS 2004-2006.....	58

SIGLAS

Siglas	Denominação
ANA, E.P.	Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea
ANAM, E.P	Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
BEP	Bolsa de Emprego Público
CA	Conselho de Administração
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
CIRC	Código do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas
CIT	Contrato Individual de Trabalho
DAF	Direcção de Administração e Finanças
DC	Departamento de Cobranças
DGAP	Direcção-Geral da Administração Pública
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
DOC	Departamento de Orçamento e Contabilidade
GNR	Guarda Nacional Republicana
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGAP	Inspecção-Geral da Administração Pública
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGOPTC	Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MOPTC	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MOPHT	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação
MUST	<i>Monetary Unit Sampling Technique</i>
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
SATA, S.A.	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TC	Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA

Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil Gerência de 2005	
FICHA TÉCNICA	
Auditor Coordenador	Abílio de Matos
Auditor Chefe	António Marques do Rosário
AUDITORES	Fátima Sousa José Diniz
APOIO INFORMÁTICO	Júlio Matos
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre

1. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), aprovado para o ano de 2007, realizou-se a presente auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC).

Esta acção teve como objectivos proceder à liquidação da conta de 2005 e analisar a situação financeira do organismo no triénio 2004-2006.

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. Existe coincidência entre a estrutura orgânica formal e a estrutura real do INAC (cfr. ponto 3.1.1).
2. No triénio, o CA aprovou vários Regulamentos relativos à organização interna e ao funcionamento do INAC, bem como ao estatuto do seu pessoal (cfr. ponto 3.1.1).
3. O Conselho Fiscal continua em exercício de funções, apesar de, nos termos da lei, este órgão ter sido substituído pelo Fiscal Único (cfr. ponto 3.1.1).
4. O Instituto possui inventário aprovado pela tutela operacional, mas ainda por aprovar pela tutela financeira (cfr. ponto 3.1.1).
5. O INAC tem carências em matéria de pessoal especializado. Para a prossecução eficiente das suas atribuições e competências, enquanto autoridade aeronáutica e entidade reguladora e supervisora do sector da aviação civil, o INAC tem necessidades imperativas de pessoal técnico com a formação requerida pelas organizações internacionais do sector (cfr. ponto 3.1.2.1).
6. O controlo financeiro do Instituto apoia-se em três aplicações informáticas: “*Taxas*”, “*Gestor*” e “*Taxas de Segurança*”. A aplicação “*Taxas*”, que abrange toda a área da liquidação e cobrança de receita, não funciona em sistema com a aplicação “*Gestor*”, a qual executa as contabilidades orçamental e patrimonial do Instituto. Na aplicação “*Gestor*”, na contabilidade patrimonial, os extractos de conta apenas indicam números de guias de receita ou de propostas de despesa, não permitindo a explicitação da natureza da receita ou da despesa e da entidade interveniente (cfr. ponto 3.1.3.1).
7. O INAC constituiu um fundo, designado como “*Fundo de Maneio*”, o qual não tem esta natureza, uma vez que não se destina apenas à realização de despesas de pequeno montante e não foi constituído em nome de um responsável.

Este fundo funciona, essencialmente, como uma caixa destinada à realização de pagamentos superiormente autorizados (cfr. ponto 3.1.3.2).



8. A tesouraria não elabora documento diário que reflecta os valores em cofre. Também não se encontra superiormente definida a periodicidade da realização dos depósitos bancários (cfr. ponto 3.1.3.3).
9. A periodicidade de elaboração de reconciliações bancárias não se encontra definida. Não são elaborados documentos, reportados a datas precisas que contenham as demonstrações das diferenças entre os saldos de extractos bancários e os saldos contabilísticos, à excepção das reconciliações bancárias de final de gerência que instruem a Conta (cfr. ponto 3.1.3.5).
10. As receitas cobradas na tesouraria, relativas a taxas de segurança, não são contabilizadas diariamente (são registadas como “valores em trânsito”), pelo que a contabilidade pode não reflectir as reais disponibilidades em caixa. Deste procedimento pode ainda resultar que, trimestralmente, na distribuição da receita pelas entidades beneficiárias, seja adiada a entrega de parte da receita (cfr. ponto 3.1.3.6.1).
11. O Departamento de Cobranças, através das aplicações informáticas “Taxas” e “Taxa de Segurança”, tem mantido actualizadas listagens que relacionam os débitos e os créditos por clientes ou utentes. No decorrer do trabalho de campo da auditoria, as denominadas contas correntes de devedores foram melhoradas, faltando ainda proceder a aperfeiçoamentos no que se refere ao registo de todas as guias de receita emitidas em lugar de documentos de débito agregadores e no que respeita à ordenação dos movimentos e explicitação de saldos (cfr. ponto 3.1.3.6.2).
12. O plano de contas utilizado na contabilidade patrimonial não desagrega, de forma completa - por cada uma das entidades beneficiárias -, a conta 2683 – “Credores taxa de segurança”(cfr. ponto 3.1.3.6.3).
13. Na contabilização patrimonial não é levada a proveitos a totalidade da receita de taxa de segurança liquidada. A parcela que não vai ser posteriormente distribuída por outras entidades é considerada como receita, sendo apenas esta creditada na classe 7, em proveitos e ganhos. A receita a distribuir por outras entidades é creditada directamente em subcontas de terceiros 2683 - “Credores taxa de segurança” (cfr. ponto 3.1.3.6.4.1).
14. A subconta 2683 - “Credores taxa de segurança” é creditada pela quota-parte da receita liquidada que será objecto de distribuição e é debitada pelos pagamentos realizados. Apresenta, assim, saldos credores inflacionados, sem correspondência com a realidade, uma vez que estes contêm os valores de receita por cobrar dos períodos anteriores (cfr. ponto 3.1.3.6.4.2).
15. Existem situações de não cobrança de taxas aeronáuticas no acto de requisição, quando estas devem ser pagas, na tesouraria, nesse momento (cfr. ponto 3.1.3.7).
16. O Instituto não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido de valores de despesas bancárias deduzidos aos valores transferidos pelos devedores de taxa de segurança. Pelo contrário, assume desde logo, mensalmente, essas despesas, imputando-as a custos e, no final dos exercícios, imputa aos credores de taxa de segurança a respectiva proporção dessas despesas.

A taxa de segurança, devida nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 11/2004, de 9 de Janeiro, por cada título de passagem emitido para cada um dos passageiros embarcados, constitui,

de acordo com n.º 1 do seu artigo 4.º, receita do INAC.

Tendo em conta as referidas disposições legais e o estabelecido no artigo 762.º, n.º 1, do Código Civil, a não recuperação, pelo INAC, do valor destas despesas bancárias, as quais são custos financeiros incorridos pelos devedores de taxa de segurança com as suas ordens de transferência bancária, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 3.1.3.8).

Caracterização Financeira e Patrimonial no Triénio 2004 a 2006

17. O financiamento do INAC, na sua maior parte, teve origem na cobrança de receitas próprias. As dotações do OE tiveram um peso diminuto (cfr. ponto 3.3.1).
18. A maior parte da receita destinou-se ao funcionamento do Instituto. No triénio, a totalidade das dotações do OE foram afectas a programas do PIDDAC (cfr. ponto 3.3.1).
19. A receita própria foi constituída, essencialmente, pela rubrica “Taxas diversas”. Esta receita representou mais de 99% da receita própria cobrada em 2004 e em 2006. Em 2005, foi superior a 98% (cfr. ponto 3.3.2.).
20. A taxa de segurança representou 96% das receitas próprias cobradas inscritas em “Taxas diversas”, nas gerências de 2004, 2005 e 2006 (cfr. ponto 3.3.2.1).
21. As receitas inscritas na rubrica de juros de mora, nas gerências de 2004 e 2005, tiveram origem na cobrança coerciva de dívidas à empresa “Air Luxor” (cfr. ponto 3.3.2.2).
22. A despesa total teve uma quebra em 2005 e um acréscimo em 2006, de €2,1 milhões e de €4,6 milhões, respectivamente. Estas situações devem-se, essencialmente, a variações nas transferências correntes e ao pagamento da taxa de segurança a entidades beneficiárias (cfr. ponto 3.3.3).
23. No triénio, o volume de receita própria cobrada foi sempre superior ao das despesas realizadas com funcionamento. As despesas de funcionamento, excluindo as transferências correntes, tiveram uma tendência crescente. As despesas efectuadas com pessoal cresceram ao longo do triénio (cfr. ponto 3.3.3).
24. O volume das disponibilidades teve sempre uma variação positiva. No triénio, o activo líquido de amortizações e provisões teve um aumento de, aproximadamente, €10 milhões, que se deveu, essencialmente, aos acréscimos das disponibilidades (cfr. ponto 3.3.4.1).
25. O activo circulante cresceu 36% no triénio. Em termos de liquidez, o fundo de maneo foi sempre positivo e crescente, em valor significativo, com €9,8 milhões no final do exercício de 2006 (cfr. ponto 3.3.4.1).
26. O imobilizado teve um crescimento de 126% (cerca de €3,2 milhões) no período em análise, tendo assumido um peso relativo crescente no total de activos, com uma proporção de 18%, em 2006. Observou-se uma tendência negativa nos bens do domínio público, enquanto que os bens próprios cresceram 371%, em resultado dos aumentos ocorridos nas rubricas “Imobilizações em curso” e “Edifícios e outras construções”, em 2005 e 2006, respectivamente (cfr. ponto 3.3.4.2).



27. A estrutura dos balanços apresentada, no que respeita aos fundos próprios e ao passivo, não reflecte a realidade, em virtude de os valores das dívidas a terceiros se encontrarem inflacionados (cfr. ponto 3.3.4.3).
28. Os resultados operacionais não reflectem os proveitos e os custos com a taxa de segurança. (cfr. ponto 3.3.4.4).
29. O decréscimo de resultados operacionais, de 2005 para 2006, determinado por um acréscimo de custos duas vezes superior ao acréscimo de proveitos, foi determinante para a diminuição dos resultados líquidos do exercício, no montante €471 milhares (cfr. ponto 3.3.4.4).

Disponibilidades

30. O INAC não cumpria o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. A proporção dos seus depósitos em contas no Tesouro, em 31 de Dezembro de 2005 e de 2006, era, respectivamente, de 13% e 16%. No final do ano de 2006 encontravam-se fora do Tesouro cerca de €3,4 milhões. As contas bancárias que o Instituto detém na banca comercial constituem o destino de parte significativa das suas cobranças e são utilizadas para efectuar grande parte dos pagamentos, nomeadamente, vencimentos e outros abonos.

Receita

31. Uma receita de taxa de medicina aeronáutica relativa à “guia de entrega” n.º 51/2005, emitida sobre a TAP, em 1 de Agosto, no valor de €9.565,44, que titula o débito de 11 guias de receita, emitidas entre 1 e 27 de Julho, veio a ser cobrada apenas em 28 de Setembro.

Não foi, assim, respeitada a disposição constante no ponto 10 da Portaria n.º 869-A/94, de 28 de Setembro, de acordo com a qual todas estas taxas devem ser satisfeitas no acto da requisição dos serviços e pagas na tesouraria.

Despesa

32. O INAC, aquando da realização dos pagamentos, não tem cumprido o estabelecido no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, relativamente à aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social (cfr. ponto 3.6.1).
33. As despesas decorrentes dos contratos com avançados (com excepção dos relativos à medicina aeronáutica), celebrados nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 299/85, de 29 de Julho, são incorrectamente classificadas em rubrica de aquisição de serviços (cfr. ponto 3.6.1).

Dívidas a terceiros

34. As dívidas de taxa de segurança no final dos exercícios encontravam-se vencidas e eram as seguintes:
- ◇ Em 2005, €6.271.371,76, relativos ao 2.º e 3.º trimestres, às forças e serviços de segurança, à PSP, à GNR e ao SEF. O não pagamento desta verba resultou, em parte, da alteração dos critérios de distribuição;
 - ◇ Em 2006, €6.993.198,83, relativos ao 2.º e 3.º trimestres, à ANA. O não pagamento desta verba resultou da falta de dotação orçamental da rubrica de despesa onde são contabilizadas as transferências para a ANA. (cfr. ponto 3.7.1.).
35. Os saldos credores da subconta 26890 – “Outros credores” reflectem, em 2005 e 2006, a dívida vencida, de €10.597,44 de uma ex-Vogal do INAC, resultante de descontos para a CGA efectuados indevidamente pelo INAC e entregues àquela entidade. Esta situação encontra-se ainda por regularizar, em virtude de contencioso que esta mantém com o Instituto. (cfr. ponto 3.7.2.).

Remunerações e abonos aos membros dos órgãos de administração e fiscalização

36. As remunerações abonadas aos membros dos órgãos de administração e de fiscalização foram as correspondentes aos cargos que desempenham e não incluíram o subsídio de refeição. Foram, também, efectuados os respectivos descontos, nomeadamente, para a Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social.

Em consequência de situações descritas no relatório de auditoria da DGO, o INAC suspendeu regalias existentes procedendo, nomeadamente, ao cancelamento dos cartões de crédito (cfr. ponto 3.8.2).

Opinião sobre a Conta de 2005

É opinião do Tribunal de que as demonstrações financeiras do INAC, do ano de 2005, apresentam de forma verdadeira, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica, com as seguintes reservas, todas respeitantes a demonstrações financeiras da contabilidade patrimonial:

- ◆ O inventário de bens que serviu de base à elaboração do balanço ainda não obteve a aprovação da tutela financeira. Eventualmente, o mesmo poderá vir a ser sujeito a correcções, com as consequentes alterações nas contas do imobilizado;
- ◆ A conta “Credores taxa de segurança” apresenta saldos credores superiores aos reais, em virtude de ser creditada mensalmente, aquando da liquidação da receita de taxa de segurança a cobrar pelo Instituto, e, não, trimestralmente, após o apuramento das verbas a distribuir pelas entidades beneficiárias. Assim, os saldos desta conta reflectem os valores de receita por cobrar de todos os períodos anteriores e repercutem receita da taxa de segurança a distribuir, relativa ao tráfego dos meses de Outubro e de Novembro, quando, nos termos do Despacho Normativo n.º 21/93, aquela despesa deve ser liquidada no final do 4.º trimestre;



- ◆ A totalidade da receita de taxa de segurança liquidada não é levada a proveitos (quota-parte a distribuir), tal como as verbas de taxa de segurança a pagar não são levadas a custos.

Regista-se que, com critério contrário, na contabilidade orçamental toda a receita de taxa de segurança cobrada constitui receita do Instituto, bem como a parte da mesma que é posteriormente paga às entidades beneficiárias constitui despesa realizada, ou seja, quanto à parte da receita de taxa de segurança que é distribuída pelos credores, a sua cobrança e o seu pagamento não são contabilizados em operações de tesouraria.

Sem prejuízo do parecer final formulado, destaca-se ainda a seguinte situação:

- ◆ Desde 2001, o INAC é credor do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, em cerca de €1,4 milhões. Este crédito resultou de uma transferência determinada por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social e ainda não foi regularizado.

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 o despacho conjunto a nomear o Fiscal Único do INAC, nos termos do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril.

B) Ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.

Controlo Interno

1. A tesouraria deverá dispor de uma caixa para efectuar pagamentos superiormente autorizados, com um fundo fixo estabelecido, e poderão ser constituídos fundos de maneiio, em nome de responsáveis designados, mas apenas para fazer face a pequenas despesas nas unidades orgânicas julgadas por convenientes.
2. Observar o preceituado no Regulamento de Organização Interna do Instituto, quanto à elaboração de folhas diárias de valores em cofre, englobando e especificando todas as origens dos fundos.
3. Definir, através de regulamentação, a periodicidade de realização de depósitos bancários de valores em cofre.
4. Definir, através de regulamentação, a elaboração periódica de reconciliações bancárias.
5. Contabilizar diariamente as receitas cobradas na tesouraria, relativas a taxas de segurança.
6. Elaborar contas correntes com terceiros que reflectam todas as guias de receita emitidas, respectivos valores e datas. A ordenação dos movimentos deverá ser cronológica, independentemente destes serem a débito ou a crédito, de forma a permitir a apresentação do saldo após cada movimento.
7. Providenciar no sentido de que o plano de contas utilizado na contabilidade patrimonial desagregue, por cada uma das 10 entidades beneficiárias, a conta 2683 – “Credores de Taxa de Segurança”.
8. Diligenciar para que a totalidade da receita liquidada e proveniente de taxa de segurança, seja levada, na contabilidade patrimonial, a proveitos e ganhos. Posteriormente, aquando da sua distribuição, deverão ser efectuados os respectivos lançamentos em custos.
9. Alterar os procedimentos de contabilização patrimonial da liquidação de receita de taxa de segurança e da liquidação da despesa relativa à distribuição daquela receita pelos beneficiários, nomeadamente, com a devida separação entre as duas liquidações.



10. Providenciar para que a subconta 2683 - “Credores taxa de segurança” seja objecto das regularizações necessárias no fecho do exercício e antes da alteração dos procedimentos contabilísticos referidos.
11. Diligenciar no sentido de que os montantes relativos a despesas bancárias devidas por transferências para as contas do INAC, não sejam deduzidos aos valores de taxas de segurança liquidados.
12. Diligenciar junto dos devedores de taxa de segurança pela recuperação dos montantes de despesas bancárias indevidamente suportados pelo INAC.
13. Instaurar os respectivos processos de contra-ordenação nas situações de existência de atrasos no pagamento da taxa de segurança, ou seja, fora do prazo legal de 30 dias, conforme se encontra previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março.

Disponibilidades

14. Cumprir o estipulado no RTE: as receitas próprias diariamente cobradas devem ter como destino as contas no IGCP e os pagamentos devem ser realizados pelo saque daquelas contas; a utilização de contas na banca comercial só deverá ser admitida em situações residuais, devidamente justificadas, quando for necessário realizar operações não asseguradas pelo Tesouro.

Despesa

15. Implementar o controlo da situação contributiva perante a Segurança Social dos destinatários dos pagamentos, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.

Dívidas de terceiros

16. Proceder à recuperação/regularização do crédito sobre o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, de cerca de €1,4 milhões.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos da auditora

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para 2007, aprovado pela Resolução n.º 12/06 – 2.ª S., de 14 de Dezembro, efectuou-se a presente auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC).

O âmbito temporal desta acção recaiu sobre os exercícios de 2004 a 2006, tendo sido objecto de análise e liquidação a conta de gerência do ano de 2005.

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 2005 e sobre se estas reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação financeira e patrimonial do INAC.

2.1.2. Objectivos operacionais

O trabalho desenvolvido teve como objectivos:

- ◆ Proceder à análise e liquidação da conta de gerência do ano de 2005 e verificar se, na sua elaboração, foram respeitadas as disposições constantes da Instrução n.º 1/2004 - 2.ª S., de 14 de Fevereiro;
- ◆ Analisar a estrutura orgânica e a sua conformidade legal;
- ◆ Analisar e avaliar a evolução da situação económico-financeira e patrimonial, no triénio 2004-2006;
- ◆ Analisar e avaliar os 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 INAC foi criado pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de Maio, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril¹. Sucedeu à extinta Direcção-Geral de Aviação Civil (DGAC) na titularidade de todos os direitos e obrigações do Estado que se encontravam directamente relacionados com a actividade e as atribuições² desta.

O INAC é detentor do estatuto de instituto público, estando assim, integrado na administração indirecta do Estado, é dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e património próprio e está sujeito à superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril, e Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro, publicado na sequência da aprovação do PRACE³, que contém as disposições relativas à reestruturação do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações - MOPTC).

Actualmente, o Instituto rege-se pelas normas constantes do Decreto-Lei n.º 145/2007, bem como pelos seus Estatutos que constituem parte integrante da Portaria n.º 543/2007, de 30 de Abril, que os aprovou.

2.2.2. Objecto, Atribuições e Competências

O INAC tem por missão regular e fiscalizar o sector da aviação civil e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas no sector, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 145/2007 e o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 210/2006.

O INAC exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito a jurisdição do Estado Português, sendo-lhe legalmente reconhecido o estatuto de entidade reguladora sectorial⁴. Assegura a representação técnica do Estado Português nos organismos comunitários e internacionais, enquanto Autoridade Aeronáutica Nacional, e é a autoridade supervisora nacional.

Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 145/2007 e do artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 210/2006, são, entre outras, atribuições do INAC:

- a) Contribuir para a definição de políticas para aviação civil;*
- b) Assegurar o bom ordenamento das actividades no âmbito da aviação civil, regulando e fiscalizando as condições do seu exercício e promovendo a protecção dos respectivos utentes;*
- c) Regular a economia das actividades aeroportuárias, da navegação aérea e de transporte aéreo e de outras no âmbito da aviação civil;*
- d) Desenvolver sistemas de observação dos mercados de transporte aéreo;*
- e) Colaborar na negociação de tratados e acordos internacionais no domínio da aviação civil;*

¹ Actual diploma orgânico do INAC, regulamentado pela Portaria n.º 543/2007, de 30 de Abril.

² Artigo 1.º, n.º 2, do DL n.º 133/98.

³ PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

⁴ De acordo com a alínea h) do n.º 4 do artigo n.º 6.º do DL n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, diploma que criou a Autoridade da Concorrência.

f) Credenciar entidades públicas ou privadas para o exercício de funções técnicas no âmbito das suas atribuições.”

2.2.3. Órgãos

Em 2005 eram órgãos do INAC:

- a) O Presidente do Conselho de Administração⁵;
- b) O Conselho de Administração (CA);
- c) O Conselho Fiscal⁶ (CF).

Nos termos do diploma orgânico⁷ o CA era constituído por um presidente e quatro vogais⁸, nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Ao CA competia, entre outras, orientar e coordenar a actividade interna do INAC e prover, em tudo o que fosse necessário, à conservação e gestão do seu património.

Nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 133/98, os membros do CA estavam sujeitos, para efeitos remuneratórios, ao estatuto dos gestores públicos e auferiam a remuneração que fosse fixada, de acordo com os critérios legalmente estabelecidos, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Membro do Governo que tutelasse a Administração Pública. O Despacho Conjunto⁹ n.º 895/99, de 20 de Outubro, determinou que, para efeitos remuneratórios dos membros do CA, o INAC fosse equiparado a empresa do grupo A, nível 1.

Nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 3/2004¹⁰, de 15 de Janeiro, e do Decreto-Lei n.º 145/2007¹¹, a direcção do INAC foi cometida a um Conselho Directivo composto por um presidente e três vogais.

De acordo com o artigo 10.º deste diploma, aos membros do CD é aplicável o disposto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos e, subsidiariamente, o Estatuto do Gestor Público.

O CF era composto por um presidente e dois vogais, nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, devendo um deles ser revisor oficial de contas (ROC)¹².

⁵ A gerência de 2005 foi ainda da responsabilidade do Conselho de Administração, muito embora, na sequência da publicação da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, o DL n.º 210/2006 tenha atribuído a direcção do INAC a um Conselho Directivo.

⁶ A gerência de 2005 foi fiscalizada por um Conselho Fiscal. A Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, veio prever como órgão de fiscalização dos institutos públicos a figura do Fiscal Único.

⁷ DL n.º 133/98, de 15 de Maio.

⁸ Nos termos do artigo 15.º do DL n.º 210/2006, o Conselho Directivo é composto por um Presidente e três Vogais.

⁹ Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Secretário de Estado da Administração Pública.

¹⁰ Lei quadro dos institutos públicos.

¹¹ Actual diploma orgânico do INAC.

¹² Artigo 17.º do DL n.º 133/98.



O CF foi nomeado pelo Despacho Conjunto n.º 230/2004, publicado no DR de 14 de Abril.

A remuneração dos membros do CF foi fixada por despacho¹³ dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, conforme dispõe o artigo 17.º dos Estatutos.

Em 2007, após a entrada em vigor do novo diploma orgânico¹⁴, passaram a ser órgãos do INAC o Conselho Directivo (CD), o Conselho Consultivo (CC) e o Fiscal Único (FU).

2.2.4. Regime financeiro e sistema contabilístico

A gestão financeira do INAC 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 financeira¹⁵.

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

O INAC possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Desde o início de 2004 encontra-se sujeito à Instrução n.º 1/2004 -2ª S, de 14/02, do TC¹⁶.

2.2.5. Imobilizado e inventariação

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

Nos termos da lei¹⁷, o INAC integra no seu imobilizado os bens do domínio público afectos à sua actividade e o imobilizado, corpóreo e incorpóreo, que integrava o património da DGAC, bem como os investimentos entretanto realizados pelo próprio Instituto.

De uma forma concisa, o Decreto-Lei n.º145/2007 estabelece que o património do INAC é constituído pela universalidade dos seus bens, direitos e obrigações.

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.

¹³ Despacho Conjunto n.º 244/2004, publicado no DR, II série, de 19 de Abril.

¹⁴ DL n.º 145/2007, de 27 de Abril.

¹⁵ Conforme artigo 29.º do DL n.º133/98.

¹⁶ Anteriormente encontrava-se sujeito às Instruções n.º 1/93, de 21 de Janeiro, do TC.

¹⁷ Artigo 3.º do DL n.º 133/98.

A presente acção compreendeu três fases - de planeamento, de execução e de elaboração do relato - às quais se seguiu a fase de contraditório, a análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis da entidade auditada e a 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 2005 remetida ao TC - Processo n.º 1058/05;
- ◆ Relatórios de Actividades;
- ◆ Relatórios do ROC do Instituto relativos ao triénio e, mais detalhadamente, à gerência do ano de 2005;
- ◆ Relatórios e pareceres do CF.

A conta da gerência do ano de 2005 foi ainda objecto de análise e liquidação. Porém, a liquidação só foi concluída na fase de trabalho de campo.

Para a realização de testes substantivos nas áreas da receita e da despesa, relativamente à gerência de 2005, foram seleccionadas amostras, respectivamente, nos universos das:

- ◆ Receitas arrecadadas;
- ◆ Despesas realizadas, excluindo despesas com pessoal de carácter permanente¹⁸.

Na selecção foi utilizada a aplicação informática “IDEA” e o método de amostragem estatístico “*MUST – Monetary Unit Sampling Technique*”. 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 cobradas e das despesas pagas, excluindo remunerações certas e permanentes, no ano acima referido.

¹⁸Exclusão das contas do subgrupamento 01.01 – “Despesas com o pessoal, remunerações certas e permanentes”, da classificação económica das despesas públicas.



2.3.2. Execução da auditoria

O trabalho de campo decorreu na sede do INAC, 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 da Direcção de Administração e Finanças (DAF), do Departamento de Orçamento e Contabilidade (DOC), do Departamento de Cobrança (DC) e do Departamento de Recursos Humanos (DRH);
- ◆ Análise e liquidação da conta de gerência do ano de 2005;
- ◆ Análise da evolução económico-financeira, no triénio 2004-2006;
- ◆ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno implementado;
- ◆ Análise e avaliação dos procedimentos contabilísticos;
- ◆ Verificações nas áreas de pessoal – processos de avençados;
- ◆ Verificação da legalidade e regularidade dos abonos dos membros do CA e do CF;
- ◆ Realização de testes substantivos, conforme selecções de amostras nas áreas da receita e da despesa.

2.4. Condicionantes

Os trabalhos de campo decorreram dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração das entidades e técnicos envolvidos.

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 Agosto¹⁹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.

Foram também ouvidos os responsáveis individuais mencionados no Anexo I do relato, nomeadamente, para efeitos do disposto actualmente no artigo 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto

¹⁹Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Das entidades a quem foi enviado o relato, apenas não apresentou alegações o Ministro de Estado e das Finanças. As alegações apresentadas pelas restantes entidades foram objecto de análise e incorporados extractos das mesmas no lugar próprio do texto deste Relatório.

Das alegações produzidas em sede do contraditório, realça-se, desde já:

- ◆ O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para além dos esclarecimentos prestados sobre algumas das recomendações, deu conta de que “(...) a maioria da Recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas já foram implementadas ou estão em vias de o ser”.
- ◆ Dos responsáveis individuais, o Presidente e os actuais Vogais do Conselho Directivo apresentaram as suas resposta em documentos que subscreveram individualmente, mas cujo conteúdo é idêntico.

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 IV 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.



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 procedimentos 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:

- ◆ Nos termos dos seus Estatutos, o CA devia ser composto pelo presidente e quatro vogais; no entanto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2004, de 1 de Julho, apenas nomeou o presidente e dois vogais; o mandato do CA nomeado por esta Resolução terminou em 4 de Julho de 2007, continuando ainda os seus membros em exercício de funções;
- ◆ A organização interna do INAC é a prevista nos seus Estatutos²⁰, sendo a sua estrutura orgânica composta por unidades em que os órgãos representam níveis de enquadramento hierárquico de Direcção e de Departamento;
- ◆ Note-se que, de acordo com o determinado na legislação²¹ aprovada recentemente, a estrutura orgânica do INAC deve passar a ser composta por unidades orgânicas de nível I, designadas por direcções e gabinetes, que se subordinam, hierárquica e funcionalmente, ao Conselho Directivo, e por unidades orgânicas de nível II, designadas por departamentos, que funcionam na dependência directa das unidades orgânicas de nível I, ou directamente do Conselho Directivo, quando assim for determinado;
- ◆ Esta nova arquitectura não se encontra ainda implementada;
- ◆ Nos termos da anterior orgânica, existe coincidência entre a estrutura formal – aprovada pelo CA, em 20 de Junho de 2003 – e a estrutura real;
- ◆ No triénio, foram aprovados pelo CA vários Regulamentos: “Organização Interna e Atribuições dos Órgãos de Estrutura”, “Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores e dos Dirigentes Intermédios”, “Horário de Trabalho”, “Recrutamento e Selecção de Pessoal”, “Regulamento Interno de Formação Profissional”, “Deslocações de Pessoal”, “Regulamento da Comissão de Promoções”, “Estágios”, “Realização de Despesas e Arrecadação de Receitas”, “Carreiras, Disciplinar e Regime Retributivo”²². O Manual de Procedimentos encontra-se elaborado mas ainda não aprovado;
- ◆ Foram elaboradas actas das reuniões do CA e do CF;

²⁰De acordo com o artigo 20.º do DL n.º133/98, de 15 de Maio, definida em regulamento próprio, aprovado pelo CA.

²¹DL n.º 145/2007, de 27 de Abril.

²²Aprovado pelo Despacho Conjunto n.º 38/2000, publicado no DR II série n.º 11, de 14 de Janeiro.

- ◆ O CF continua em exercício de funções, não tendo ainda sido dado cumprimento ao determinado no artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006²³, de 10 de Março, o qual dispõe que, “(...) com a aprovação das contas de 2005, são extintas as comissões de fiscalização (...) desde que tal extinção não implique encargos indemnizatórios”;

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o INAC informou: “Sobre esta matéria há que referir, que nos termos do art.º 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, o Fiscal Único é nomeado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela obrigatoriamente de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, processo no qual o organismo a fiscalizar não tem qualquer intervenção”.

- ◆ Foram elaborados, no triénio 2004-2006 e em 2007, Planos e Relatórios de Actividades²⁴;
- ◆ Foram elaborados Balanços Sociais²⁵ referentes a 2004, 2005 e 2006;
- ◆ De acordo com o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 133/98, o património do INAC é constituído pela universalidade dos bens e direitos mobiliários e imobiliários que estavam afectos à DGAC.

A este propósito, observou-se que o Instituto possui inventário e que os bens constantes da relação foram classificados de acordo com o CIBE²⁶.

Para dar cumprimento ao estabelecido no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 133/98, a relação de bens foi remetida à Tutela para aprovação, através do ofício n.º 05643, de 21 de Junho de 1999.

O Despacho Conjunto, contendo em anexo a referida relação, foi assinado pela Tutela operacional, em 12 de Julho de 2004, que o remeteu, em seguida, ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças para assinatura, o qual, por sua vez, solicitou parecer técnico à Direcção-Geral do Património (DGP).

Apenas em 10 de Janeiro de 2005 a DGP²⁷ questionou o INAC e a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea - ANA, E.P.²⁸, sobre a condição jurídica dos bens imóveis discriminados na lista, no sentido de esclarecer quais os bens que integram a esfera do domínio público aeroportuário e que, consequentemente, não podem ser considerados como património próprio do INAC.

Até ao final da presente auditoria o INAC não conseguiu esclarecer as situações questionadas pela Tutela financeira com vista à aprovação do documento final com a lista da totalidade dos seus bens.

Cabe ainda referir que, no final do trabalho de campo, o INAC, através do ofício n.º 038560, de 25 de Setembro, reafirmou²⁹ junto, da Câmara Municipal da Covilhã, o pedido de informações, com o objectivo de esclarecer dúvidas relativas à localização de alguns imóveis.

²³Decreto-Lei de execução do orçamento do Estado para 2006.

²⁴Foi cumprido o estabelecido sobre esta matéria no artigo 5.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 183/96, de 27 de Setembro.

²⁵O DL n.º 190/96, de 9 de Outubro, regulamenta e torna obrigatória a elaboração do Balanço Social para os serviços da Administração Pública.

²⁶Cadastro e Inventário dos Bens do Estado aprovado pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril.

²⁷Através do ofício Proc. n.º 371/DEP/2004.

²⁸De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 133/98, relativamente aos bens imobiliários situados na área do Aeroporto de Lisboa, tem que ser ouvida a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea - ANA, E.P.

²⁹Já através do ofício n.º 06/DAF/PCA/06, de 22 de Junho, tinha sido solicitada à C.M. da Covilhã informação referente à localização de alguns imóveis, face à delimitação do aeródromo e respectivos arruamentos.



Sobre esta matéria, em sede do contraditório, o INAC referiu:

“A situação indicada resulta do facto de quando o processo foi colocado à consideração da tutela financeira, terem sido solicitados esclarecimentos sobre um conjunto de bens, especificamente edifícios rústicos localizados na Covilhã.

(...) O INAC encetou contactos com a Câmara Municipal da Covilhã para a obtenção dos esclarecimentos necessários, processo reiterado por diversas vezes, todavia sem o sucesso desejado até ao momento.

Assim, e mesmo não tendo sido possível obter a clarificação dos aspectos pendentes, pretende o INAC remeter a curto prazo novamente o processo para a tutela financeira a fim de se desbloquear a aprovação pendente”.

3.1.2. Controlo administrativo

3.1.2.1. Recursos humanos

- ◆ De acordo com o diploma orgânico e estatutos do INAC, o seu regime contratual de pessoal é o do contrato individual de trabalho (CIT). No entanto, para os funcionários do quadro da extinta DGAC, que não optaram pela celebração do CIT, foi criado um quadro especial transitório³⁰ na Secretaria-Geral do então Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Estes colaboradores exercem as suas funções no INAC, em regime de requisição, por tempo indeterminado.

- ◆ De acordo com o Relatório de Gestão de 2006, o INAC registou uma diminuição do número de efectivos de 219 para 202.

Os sistemas de supervisão³¹ a que o INAC está sujeito consideram, como ponto crítico das auditorias, a avaliação qualitativa e quantitativa dos recursos humanos do INAC, o que pode comprometer todo o trabalho desenvolvido pelo Instituto e conduzir à sua descredibilização internacional.

Com efeito, enquanto autoridade aeronáutica e entidade reguladora e supervisora do sector da aviação civil, para a prossecução eficiente das suas atribuições e competências, o INAC deverá ter pessoal técnico com a formação requerida pelas organizações internacionais do sector.

- ◆ O INAC tem efectuado diversas diligências³² junto da respectiva Tutela no sentido de resolver ou minimizar o grave problema de carência de pessoal especializado. Assim, em 2006 e 2007, elaborou e remeteu ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações memorandos onde apresentava as necessidades de recursos mínimos de funcionamento.

³⁰Foi criado pela Portaria n.º 1254/2001, de 30 de Outubro, tendo a lista nominativa sido publicada no DR, II série, de 20 de Março de 2002.

³¹Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), Agencia Europeia para a Segurança da Aviação (EASA), Eurocontrol, Federal Aviation Administration (FAA-EUA).

³²Ofícios n.º 3445, de 23 de Janeiro de 2006, n.º 8312, de 20 de Fevereiro de 2006, e n.º 7142, de 17 de Fevereiro 2007, dirigidos à Chefe de Gabinete do Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações. Foram, igualmente, enviadas para a Chefe de Gabinete mensagens, via correio electrónico, em 20 de Fevereiro e em 20 de Julho de 2007.

Note-se que é nas áreas operacionais, ou seja, nos departamentos respeitantes ao sistema nacional de supervisão de operadores, organizações e pessoal aeronáutico nacionais, que é mais evidente essa necessidade.

- ◆ Uma vez que o quadro de pessoal do INAC ainda não foi aprovado, o recrutamento de pessoal tem sido efectuado através da requisição ou da cedência ocasional de trabalhadores, procedimento que, de qualquer forma, não tem resolvido os problemas atrás expostos.

3.1.2.1.1. Avençados

- ◆ Para o desempenho de funções que tornem indispensável determinada especialização profissional o Instituto pode, nos termos estatutários³³, contratar pilotos de aeronave, controladores de tráfego aéreo ou outros técnicos de aviação civil.
- ◆ Com vista a suprir as necessidades especiais de pessoal, o INAC tem recorrido a prestadores de serviços. De facto, existem actividades que, dada a sua especificidade, têm que ser desenvolvidas por especialistas (controladores de tráfego aéreo, pilotos de linha aérea, técnicos de manutenção de aeronaves) que, pelas suas características, são difíceis de recrutar na Bolsa de Emprego Público (BEP).
- ◆ Através dos exames efectuados concluiu-se que:
 - ◇ Relativamente aos contratos que foram objecto de selecção e que revestem a forma de contratos de avença, foram cumpridos os requisitos legais³⁴ exigidos - autorização prévia da Tutela, proposta e autorização do dirigente máximo, após parecer favorável do Ministro das Finanças e da Administração Pública;
 - ◇ Os avençados, ao longo do triénio, distribuíram-se por três grandes grupos: medicina aeronáutica, serviços operacionais e serviços jurídicos. Em 2007, os avençados preenchem os seguintes lugares: 5 médicos, 2 técnicos de diagnóstico de medicina aeronáutica, 4 pilotos, 2 técnicos de manutenção aeronáutica, 1 chefe de assistência em escala e 3 juristas;
 - ◇ Nos últimos 3 anos, a tendência foi para o decréscimo do número de avençados, 39 em 2005, 25 em 2006 e 18 em 2007.
- ◆ Foram fixados, na Nota Interna n.º 02-05/VCA/HD, aprovada pelo CA, em 25 de Janeiro de 2005, os critérios e princípios relativos aos montantes a pagar aos técnicos avençados, estabelecendo-se que os honorários devem reflectir as condições de mercado e também ter em conta a tabela salarial em vigor para os trabalhadores permanentes do INAC.
- ◆ Na fixação do valor da remuneração atribuída a cada um dos avençados foram, em geral, respeitadas as orientações estabelecidas naquela Nota Interna³⁵.

³³ Artigo n.º 21, n.º 4, dos Estatutos anexos ao DL n.º 133/98, de 15 de Maio.

³⁴ Estabelecidos no DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, alterado pelo DL n.º 169/2006, de 17 de Agosto.

³⁵ De acordo com a informação prestada pelo Responsável pelo DRH.



3.1.3. Controlo financeiro

3.1.3.1. Aplicações informáticas

O controlo financeiro do instituto apoia-se nas seguintes aplicações informáticas:

“Taxas”

Esta aplicação é utilizada pela área da liquidação e cobrança de receita. Diariamente todas as receitas liquidadas e cobradas vão sendo registadas no sistema.

Os departamentos encontram-se a funcionar em rede; no entanto, cada departamento apenas pode aceder à informação respeitante à receita por si liquidada.

A Administração, a DAF e o DC têm acesso a toda a informação.

Cada departamento carrega a aplicação com a receita liquidada. O sistema emite as respectivas guias de receita³⁶ e atribui-lhes numeração sequencial e data. A liquidação da receita de taxa de segurança está cometida ao Departamento de Cobranças.

A informação de toda a receita cobrada é introduzida, na aplicação, pelo tesoureiro. Este regista de imediato as cobranças efectuadas na tesouraria e procede ao registo da receita cobrada através de transferências bancárias, face à informação disponibilizada pelo Chefe do Departamento de Cobranças.

Salientam-se algumas potencialidades da aplicação “Taxas” em termos de segurança e de informação:

- ◆ As alterações ou anulações em guias só podem ser efectuadas, pelos próprios funcionários, na data em que são emitidas;
- ◆ Após essa data, a anulação tem de ser efectuada pelo Chefe do Departamento de Cobranças, perante informação escrita do responsável do departamento que liquidou a receita;
- ◆ As guias de receita anuladas continuam a figurar no sistema³⁷;
- ◆ O acesso ao registo de cobrança de receita encontra-se reservado ao tesoureiro;
- ◆ O tesoureiro só tem possibilidade de proceder a anulações de cobranças na mesma data;
- ◆ O sistema pode informar se existem outras guias por cobrar do mesmo devedor.

“Gestor”

Esta aplicação³⁸ serve as contabilidades orçamental e patrimonial do Instituto. Não funciona em sistema com a aplicação “Taxas”.

³⁶ Ou “Guias de Entrega” (titulando o conjunto de guias de receita, nas situações em que é concedido crédito a entidades devedoras) ou facturas ou notas de débito.

³⁷ As guias de receita de taxa de segurança não são anuláveis. As correcções são introduzidas através da emissão de notas de débito e de crédito.

Relativamente à receita, o tesoureiro carrega, diária e manualmente, no “Gestor”, os valores da receita liquidada e da receita cobrada, por rubricas do classificador económico³⁹ e por contas do POCP. Posteriormente, o “Gestor” exporta os valores diários de receita para a aplicação “Taxas”. O Departamento de Cobranças efectua a conferência e identifica eventuais discrepâncias.

Ao nível da informação disponibilizada, a aplicação evidencia várias limitações, das quais se destaca:

- ◆ Na contabilidade patrimonial, os extractos de conta apenas indicam números de guias de receita ou de propostas de despesa, não permitindo a explicitação da natureza da receita ou da despesa e da entidade interveniente. Para a obtenção da informação é necessário compulsar os respectivos documentos, através dos números de guias ou de propostas.

“Taxa de Segurança”

A principal receita do Instituto é a que provém da taxa de segurança⁴⁰. O INAC procede à liquidação desta receita com base nas informações de tráfego remetidas, por via electrónica, pelas entidades aeroportuárias.

Mensalmente, a aplicação “Taxa de Segurança” trata toda a informação remetida pelas entidades aeroportuárias, liquida a receita⁴¹ e procede à emissão das respectivas guias⁴². Seguidamente, estas guias de receita são “exportadas” para a aplicação “Taxas”.

Atendendo a que a aplicação “Taxa de Segurança” é fechada, uma vez que funciona com parâmetros previamente introduzidos⁴³ e com variáveis de tráfego recepcionadas de outras entidades⁴⁴, a margem de erro, por causa imputável ao INAC, é praticamente nula.

Relativamente a esta matéria, o INAC, no âmbito do contraditório, alegou:

“Efectivamente o INAC não possui uma aplicação integrada de gestão, não obstante as aplicações existentes têm subjacentes mecanismos de interacção que permitem mitigar os aspectos críticos de controlo interno decorrentes da sua não integração.

(...)

De referir no entanto, que está em desenvolvimento um processo interno que permitirá a integração automática de dados entre o "Taxas" (...) e o "Gestor" (...), com o objectivo de eliminar redundâncias, melhorar a produtividade e evitar erros de digitação, o qual se estima que esteja concluído no final do exercício de 2007.

Neste sentido, e por, no âmbito do desenvolvimento do projecto informático RIGOR e ser limitada a aquisição de aplicações para a área financeira, conforme Circular Série A n.º 1315, de 5 de Janeiro de 2005, o INAC propôs-se como organismo piloto desse mesmo projecto. No entanto, não foi seleccionado”.

³⁸Fornecida e assistida pela empresa “GEDI – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática”.

³⁹Contabilidade orçamental.

⁴⁰Criada pelo DL n.º 102/91, de 8 de Março, alterado pelo DL n.º 11/2004, de 9 de Janeiro. Esta taxa é cobrada em cada título de passagem emitido para passageiro embarcado, em todos os aeroportos e aeródromos nacionais.

⁴¹Apura os valores a receber de cada uma das empresas transportadoras.

⁴²As guias de receita de taxa de segurança possuem uma numeração sequencial própria.

⁴³Taxas em voos no espaço Schengen, em voos intracomunitários fora do espaço Schengen e em voos internacionais.

⁴⁴Número de passageiros embarcados.



3.1.3.2. Fundos de manei

O Instituto constituiu os seguintes fundos destinados à realização de despesas:

- ◆ Fundo, denominado “Fundo de Maneio”, à responsabilidade do tesoureiro e constituído pelo montante de €40.000,00 em 2007⁴⁵;
- ◆ Três fundos, denominados “Fundos de Caixa”, constituídos em nome do Presidente do CA e dos Chefes do Departamento dos Serviços Gerais e do Departamento de Comunicação e Imagem e reconstituídos a partir do “Fundo de Maneio”. Em 2007, foram constituídos, respectivamente, pelos valores de €150,00, de €250,00 e de €500,00^{46 47}.

O “Fundo de Maneio”, para além de suportar a realização de pequenas despesas e de alimentar a constituição e reconstituição dos “Fundos de Caixa”, serve também, e maioritariamente, para efectuar pagamentos relativos às deslocações dos funcionários. Estes pagamentos⁴⁸ são efectuados pelo tesoureiro, perante processos remetidos pelo Departamento de Orçamento e Contabilidade, os quais contêm as devidas autorizações de realização de despesa e as necessárias autorizações de pagamento.

Assim, este fundo não é um fundo de manei na acepção do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE), pois não se destina, apenas, à realização de despesas de pequeno montante e não é constituído em nome de um responsável. Este fundo funciona, essencialmente, como uma caixa para a realização de pagamentos autorizados superiormente.

Os “Fundos de Caixa” funcionam como fundos de manei destinados a suportar pequenas despesas e constituídos em nome de responsáveis designados.

A tesouraria deve dispor de uma caixa para efectuar pagamentos superiormente autorizados, com um fundo fixo estabelecido. Por outro lado, podem ser constituídos fundos de manei em nome de responsáveis designados, para fazer face a pequenas despesas, nas unidades orgânicas julgadas por convenientes, os quais terão de observar a disciplina de constituição, reconstituição e liquidação de fundos consagrada na lei.

Sobre este ponto, o INAC, na sua resposta, em sede do contraditório, referiu:

“O Fundo de Maneio, constituído à responsabilidade do tesoureiro (...), corresponde na prática a um fundo fixo de caixa. Este fundo destina-se a suportar o pagamento de diversas despesas cuja natureza não permite o recurso aos meios de pagamento tradicionais (cheque e transferência bancárias), todavia, com uma autorização prévia de despesa de acordo com as delegações de competências existentes no Instituto; e complementarmente, existem 3 fundos de caixa sob gestão e controlo dos responsáveis de unidades orgânicas, os quais se destinam a suportar a realização de despesas de pequeno montante inerente à actividade das áreas responsáveis pelos mesmos.

(...)

⁴⁵Em 2005, o “Fundo de Maneio” foi constituído por €50.000,00.

⁴⁶O “Fundo de Caixa” do Departamento de Comunicação e Imagem foi criado em 2007.

⁴⁷Em 2005, os “Fundos de Caixa”, da responsabilidade do Presidente do CA e do Chefe de Departamento de Serviços Gerais, foram constituídos pelos valores de €150,00 e €250,00, respectivamente.

⁴⁸Adiantamentos ou regularizações relativas a despesas com ajudas de custo, despesas de transporte e de alojamento.

De referir ainda que o art.º 8.º do Regulamento de Realização de Despesas e Arrecadação de Receitas, aprovado em Reunião do Conselho de Administração de 19 de Março de 2003, aprova o procedimento em uso no INAC.

Anualmente, aquando dos procedimentos de início de gerência é aprovada pelo Conselho Directivo uma informação que identifica os montantes do Fundo de Maneio e Fundos de Caixa, bem como os respectivos responsáveis.

Quanto aos pagamentos efectuados por Fundo de Maneio, estes devem-se ao elevado número de deslocações em serviço do INAC, em especial ao estrangeiro, e tratam-se de adiantamentos efectuados no âmbito das disposições legais para esse efeito.

(...)

Sem prejuízo do exposto, o INAC irá proceder à renomeação dos fundos em questão, afim de se evitar confusões sobre a sua natureza”.

Sobre o alegado, esclarece-se que a questão não se resolve com uma mera “renomeação” dos fundos. A tesouraria deverá dispor de uma caixa para efectuar pagamentos superiormente autorizados, com um fundo fixo estabelecido, e poderão ser constituídos fundos de maneio, em nome de responsáveis designados, para fazer face a pequenas despesas nas unidades orgânicas julgadas por convenientes.

3.1.3.3. Valores em cofre

A tesouraria do Instituto detém em cofre valores com as seguintes origens:

◆ Numerário e cheques resultantes da cobrança de receitas:

Não se encontra estabelecida a periodicidade para realização dos depósitos bancários. Em regra, por iniciativa do tesoureiro, os depósitos bancários são realizados no final de cada semana⁴⁹.

O sistema informático, carregado aquando da cobrança de receita, elabora folhas de caixa diárias, indicando o valor acumulado da receita cobrada no dia, as saídas e o saldo diário;

◆ Numerário e, eventualmente, cheques pertencentes ao denominado “Fundo de Maneio”:

De referir que a existência de cheques pode resultar da regularização de despesas de deslocação, antecedidas de adiantamentos.

São elaboradas, diariamente, folhas de caixa do fundo de maneio, contendo os registos necessários: número de documento, descritivo, natureza da despesa, entradas, saídas, e saldos.

Relativamente aos valores resultantes da cobrança de receitas, verifica-se uma excepção ao carregamento diário no sistema informático: os valores de taxa de segurança só são registados, como cobrança, quer na aplicação “Taxas” quer na aplicação “Gestor”, após o seu depósito em conta bancária e a identificação dos respectivos créditos nos extractos bancários.

Entre a recepção do numerário ou cheque na tesouraria e a indicação de cobrado, dada pelo responsável do Departamento de Cobranças ao tesoureiro, aqueles valores são registados pelo tesoureiro na aplicação “Taxas”, como “valores em trânsito”.

O sistema informático disponibiliza uma relação com o montante acumulado de valores em trânsito.

⁴⁹O Instituto recorre aos serviços de uma empresa de estafetas.



Assim, apenas é possível efectuar conferências dos valores em cofre com base nos documentos seguintes:

- ◆ folhas de caixa diárias (de cobrança de receita);
- ◆ relações de valores em trânsito (receita cobrada mas não contabilizada);
- ◆ folhas de caixa diárias de fundo de manei.

O Regulamento de Organização Interna do INAC, aprovado pelo CA, em 20 de Julho de 2003, no artigo 12.º, ponto 1.2., alínea 1), atribuiu à Tesouraria a tarefa de “*elaborar as folhas de cofre, caixa e fundo de manei*”.

O preceituado no citado Regulamento, concretamente, a elaboração de folhas diárias de valores em cofre, englobando e especificando as três origens referidas (cobrança de receita, valores em trânsito e “fundos de manei”), não tem sido observado.

O INAC, em sede do contraditório, alegou:

“Face à observação efectuada, é de esclarecer que ao contrário do que se afirma a tesouraria do Instituto elabora diariamente quatro documentos, que reflectem os valores em cofre, os quais são arquivados juntamente com todas as guias de despesa e receita do dia, de acordo com a natureza da contabilização efectuada no "Gestor".

Os documentos em causa, são:

- a) Folha de caixa - evidencia todos os valores recebidos em numerário por caixa e consequentemente, face ao saldo inicial transitado, o valor acumulado dos valores monetários em numerário à guarda da tesouraria existentes no fim de cada dia;*
- b) Relação de cheques recebidos diariamente - detalha os cheques recebidos diariamente, com catalogação dos seus elementos (n.º, data, banco emissor);*
- c) Folha de recebimentos por espécie (numerário, cheque, vale postal e transferência) - agrega os valores recebidos diariamente em espécie, de forma a possibilitar o cruzamento destes com o lançamento na aplicação "Gestor". Esta folha agrega a informação dos recebimentos inscritos nas folhas indicados nas alíneas anteriores;*
- d) Folha de fundo de manei - regista todos os valores pagos por fundo de manei e consequentemente, face ao saldo inicial transitado, o valor disponível em tesouraria para realização de pagamentos no fim de cada dia.*

Em síntese, a folha indicada na alínea c) agrega toda a receita existente diariamente e folha associada à alínea d), toda a despesa.

*Face ao exposto, efectivamente **não existe uma única folha** que agregue a totalidade dos movimentos ocorridos diariamente e saldo existente na tesouraria por natureza, todavia a mesma está em elaboração e passará a constar dos documentos diários a elaborar pela tesouraria até ao final de Novembro/2007.*

De salientar que todas as listagens actualmente existentes e supra referidas são emitidas automaticamente a partir das aplicações em uso, excepto a folha de gestão e controlo do fundo de manei, o que não sucederá com o mapa síntese proposto para elaboração diária.

Não obstante o exposto, se atentarmos, a que a tesouraria tem à sua guarda valores de recebimentos (controlados pela folha de caixa, relação de recebimentos por espécie e listagem de cheques recebidos) e ainda valores para efectuar pagamentos (controlados pela folha de fundo de manei), os procedimentos instituídos cobrem integral e cabalmente todas as necessidades de verificação e conferência de valores da tesouraria. Refira-se

ainda que após impressão destes relatórios todos os valores são conferidos diariamente para identificação de eventuais discrepâncias de erros de registo e manuseamento de valores.

Quanto à periodicidade da realização de depósitos bancários não está de facto a mesma formalmente estabelecida no regulamento interno que rege esta matéria.

Cientes das boas práticas de controlo interno que estabelecem o depósito diário de todos os valores recebidos, o Instituto, por limitação de recursos, considerou que tal não era viável e compensador, pelo que face aos valores usualmente recebidos em tesouraria, estabeleceu informalmente que tal sucederia semanalmente, sem prejuízo de eventuais depósitos extraordinários, nomeadamente quando o fecho do mês o exija (de forma a "fechar" o mês sem cheques em cofre) e sempre que os valores em causa o justifiquem.

(...)

Apesar do exposto, o INAC providenciou a inclusão desta matéria no Manual de Procedimentos da Direcção de Administração e Finanças, e consequentemente procederá oportunamente à revisão do Regulamento Interno de suporte à gestão da tesouraria (...)

Apesar da argumentação apresentada pelo INAC, a propósito dos documentos elaborados e que relacionam valores em cofre, não é evidenciada a existência de um documento onde se encontrem reflectidas as três origens de valores (receita cobrada e contabilizada, disponibilidades do “fundo de maneio” para realização de pagamentos e “valores em trânsito” de receita de taxa de segurança cobrada e identificada, mas não contabilizada).

As folhas de caixa diárias evidenciam os valores recebidos no dia, à excepção dos “valores em trânsito”, pelo que se considera importante que o documento a construir incluía esta informação.

3.1.3.4. Recibos

Com a cobrança de receita, através da aplicação “Taxas”, são emitidos os respectivos recibos. O sistema atribui as datas e a referência “recebido”, independentemente de se tratar de receita cobrada e contabilizada ou de receita cobrada registada como “valor em trânsito”.

Não são emitidos recibos “manuais”.

3.1.3.5. Reconciliações bancárias

A tarefa das reconciliações bancárias encontra-se cometida ao Departamento de Orçamento e Contabilidade, integrado na Direcção de Administração e Finanças. Relativamente à sua elaboração, conforme resultou dos testes realizados, registam-se os seguintes factos:

- ◆ A periodicidade para a elaboração de reconciliações bancárias não se encontra definida;
- ◆ Não são elaborados documentos, reportados a datas precisas, contendo as demonstrações das diferenças entre os saldos dos extractos bancários e os saldos contabilísticos, com excepção das reconciliações realizadas no final de cada gerência e reportadas à sua data de fecho que instruem as Contas de Gerência remetidas ao TC.

Ao longo do ano, o controlo das diferenças entre saldos bancários e contabilísticos é efectuado de uma forma contínua, num processo assente em vários documentos e com vários intervenientes. O processo



actualmente implementado para controlo dos movimentos em trânsito caracteriza-se da seguinte forma:

1. Movimentos efectuados pelo INAC que ainda não se encontram reflectidos nos saldos bancários:
 - ◆ A aplicação informática de suporte à contabilidade do Instituto assegura o controlo destes movimentos, pois vai relacionando os cheques emitidos e os depósitos efectuados não reflectidos nos extractos dos bancos;
2. Movimentos realizados pelo banco, que, sendo desconhecidos para o INAC, não se encontram reflectidos nos seus saldos contabilísticos:
 - ◆ Estes movimentos vão sendo identificados pelos funcionários que têm a cargo o controlo das contas bancárias, ocorrendo, com regularidade, reuniões com o responsável pelo Departamento de Orçamento e Contabilidade, mas não resultando das mesmas qualquer documento.

O processo implementado não tem capacidade para dar resposta imediata a questões como:

- ◆ Até que data se encontram identificados e contabilizados todos os valores creditados e debitados pelos bancos;
- ◆ Qual o montante de valores creditados e debitados pelos bancos que estão por identificar em determinada data;
- ◆ Qual a antiguidade dos valores a identificar, reflectidos em saldos bancários e não contabilizados pelo Instituto;
- ◆ Em determinada data, quais os valores creditados em conta bancária, cuja identificação dependa do Departamento de Cobranças.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o INAC referiu:

“A periodicidade de elaboração das reconciliações bancárias das contas bancárias do Instituto não se encontra definida, todavia, está adoptado como procedimento que a mesma deverá ocorrer em função da recepção dos extractos das Instituições Bancárias.

(...) No decurso do trabalho de campo da auditoria realizada, e face à discussão da questão em apreço, procedeu-se à criação de um documento com o objectivo de mitigar a falta de evidência das reconciliações bancárias retratada (...).

Para além disso e com o objectivo de regularizar na totalidade os aspectos objecto desta referência no relato da auditoria, elaborou-se e implementou-se um Procedimento para a realização das Reconciliações Bancárias, que passou a ser utilizado ainda durante o mês de Outubro do corrente (...).”

3.1.3.6. Contabilização

A contabilidade do Instituto enferma das vicissitudes descritas nos pontos seguintes.

3.1.3.6.1. Contabilização da receita da taxa de segurança cobrada ao balcão da tesouraria

A contabilidade do Instituto pode não reflectir as reais disponibilidades em caixa, pois, conforme foi referido no ponto 3.1.3.3, as receitas cobradas a título de taxa de segurança, em numerário ou cheque, não são contabilizadas de imediato. São registadas no sistema informático, como “valores em trânsito”, e só são contabilizadas quando ocorre a identificação dos créditos em conta bancária. Acresce que o depósito bancário de valores, como já foi referido, é efectuado, em regra, uma vez por semana⁵⁰, sucedendo-lhe o processo de identificação de créditos bancários.

No quadro seguinte indicam-se os valores em trânsito no final das gerências de 2005 e 2006, e em duas datas de 2007 em que foram efectuadas verificações no Departamento de Cobranças.

Quadro 1 – Valores em trânsito de receita cobrada da taxa de segurança na tesouraria

(em euros)

Data	“Valores em trânsito” (em caixa e não inscrito nas contabilid. Orçam. e patrim.)
6.ºf., 30 Dez. de 2005	0,00
6.ºf., 29 Dez. de 2006	124.369,63
3.ºf., 12 Junho 2007	18,36
3.ºf., 18 Set. de 2007	4.891,20

Fonte: Departamento de Cobranças - aplicação “Taxas”.

As disponibilidades indicadas no saldo para a gerência seguinte no Mapa de Fluxos de Caixa da gerência de 2006 e em balanço⁵¹, a 31 de Dezembro, apresentam uma diferença para menos de € 124.369,63, constituindo este desvio, nas peças finais contabilísticas daquele ano, um bom exemplo das consequências possíveis, na contabilidade, da não contabilização imediata das receitas da taxa de segurança cobradas ao balcão da tesouraria.

Do procedimento implementado resulta, também, o facto de, trimestralmente, na distribuição de receita cobrada da taxa de segurança pelas outras entidades⁵², dado que os valores cobrados em trânsito não entram no cômputo do valor global a distribuir, poder ser adiada a entrega de parte da receita a essas entidades.

Sobre este ponto, o INAC, nas suas alegações, aduziu:

“A situação descrita não corresponde à prática instituída, pois o Instituto contabiliza diariamente todas as receitas (taxas de segurança e outras taxas), ressalvando-se, no entanto os recebimentos em cheque e numerário os quais, efectivamente, são contabilizados como “valores em trânsito” tendo em conta os seguintes factores:

- *Necessidade de aferir a boa cobrança dos meios de pagamento recebidos, nomeadamente cheques - O procedimento adoptado visa minimizar a probabilidade de reconhecer como cobrados valores em dívida, procedendo à sua distribuição pelas entidades beneficiárias da taxa de segurança, quando tal poderá vir a não corresponder à realidade. A adopção de um procedimento que não salvaguardasse esta situação teria como consequência a necessidade de eventualmente se ter que regularizar a distribuição de receita indevidamente reconhecida, processo que seria bastante complexo;*

⁵⁰ Às Sextas-Feiras.

⁵¹ Concretamente na conta caixa.

⁵² Forças e serviços de segurança e entidades gestoras aeroportuárias.



- *A distribuição da taxa de segurança apenas deve ocorrer com o crédito em conta bancária, caso contrário poderá acontecer uma distribuição de valores que não correspondem à receita efectiva e aos períodos correspondentes. Este procedimento é aceite pelos beneficiários da taxa de segurança, nunca tendo sido contestado e permite-lhes com facilidade aferir os valores transferidos, nomeadamente e em caso de dúvida por análise e verificação dos extractos bancários do Instituto;*
- *Recebimento de cheques e numerário em moeda estrangeira, cujo valor face à existência de intermediação bancária internacional e variação cambial, não é passível de registo diário na contabilidade dos valores, pois nestes casos a quantia cobrada diverge do valor facturado e gera incongruências nos valores registados como cobrados. Contudo, esta situação actualmente é residual.*

(...) O procedimento adoptado pelo Instituto para registo da receita corresponde à data de boa cobrança dos cheques e depósito bancário do numerário (...)”.

Também sobre este assunto, na sua resposta, em sede de contraditório, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações referiu:

“Considera o INAC que o procedimento por si adoptado, para registo da receita, corresponde à data de boa cobrança dos cheques e depósito bancário do numerário, apesar de reconhecer que o mesmo tem como inconveniente o facto de uma receita recebida na tesouraria com cheque ou numerário no último dia do trimestre só ser reconhecida para distribuição quando esse valor for efectivamente creditado na conta do INAC, o que forçosamente acontecerá depois do último dia do trimestre, adiando assim a distribuição desse valor para o trimestre seguinte, apesar dos valores em trânsito terem pouca expressão no valor global da distribuição.

No entanto, o INAC entende que de acordo com as boas práticas contabilísticas e recomendações da Comissão de Normalização da Contabilidade da Administração Pública, apenas deve reconhecer como proveito situações que efectivamente o sejam, devendo-se considerar para efeitos de contabilização dos factos patrimoniais um grau de precaução”.

A questão em apreço respeita especificamente aos recebimentos em cheque e numerário, os quais são contabilizados pelo INAC como “valores em trânsito”.

Ora, os depósitos bancários são, em regra, efectuados no final da semana, o que implica que as receitas cobradas de taxa de segurança ao balcão da tesouraria, no início da semana, só são contabilizadas cerca de duas semanas depois, quando ocorre a identificação dos créditos em extracto bancário. Daqui resulta também que, em determinada data, a contabilidade pode não reflectir as reais disponibilidades existentes.

Assim, os argumentos referidos, da boa cobrança do cheque, da posterior distribuição de parte da taxa de segurança cobrada por outras entidades⁵³ ou ainda do grau de precaução na contabilização de proveitos⁵⁴ não justificam, em absoluto, que uma receita cobrada ao balcão, em numerário ou cheque, em que é identificável a respectiva guia de receita cobrada, não seja contabilizada de imediato,

⁵³ Quanto à distribuição de parte da taxa de segurança por outras entidades (liquidação, processamento e pagamento de despesa), esta ocorre em momento posterior ao da cobrança de receita, ou seja, é efectuado o apuramento trimestral da receita cobrada, no termo de cada trimestre, nos termos do n.º 4 do Despacho Normativo n.º 21/93, de 27 de Fevereiro (I Série-B).

⁵⁴ A cobrança de receita é contabilizada pelo acréscimo de disponibilidades por contrapartida de conta de terceiros. A contabilização de proveitos ocorre com a contabilização da liquidação da receita, ou seja, com a facturação e não com a cobrança.

ficando, nessa data, por executar no orçamento do INAC e por reflectir em disponibilidades (caixa) da contabilidade patrimonial.

3.1.3.6.2. Contas correntes dos devedores

O Regulamento de Organização Interna do INAC, no artigo 12.º, atribui ao DC, entre outras tarefas:

- ◆ “Criar e gerir os créditos das contas correntes concedidas aos grandes clientes” e “manter a base de dados actualizada”, no âmbito da gestão do sistema informático das receitas;
- ◆ “Manter as bases de dados de clientes actualizada”, no âmbito da taxa de segurança;
- ◆ “Controlar on-line o crédito da taxa de segurança e das restantes receitas”, no âmbito do controlo de crédito.

O mesmo artigo do Regulamento atribui ao DOC, designadamente:

“Proceder aos registos contabilísticos em POCP de todas as operações efectuadas”.

No plano de contas adoptado na contabilidade patrimonial pelo DOC, utilizando a aplicação “Gestor”, não existe decomposição das contas “21-Clientes c/c”, “2131-Devedores de taxa de segurança” e “2132-Outros utentes”.

Tem sido o DC que, através das aplicações “Taxas” e “Taxa de Segurança”, tem mantido actualizadas as listagens que relacionam débitos e créditos por clientes ou utentes, denominadas contas correntes. No decorrer do trabalho de campo da auditoria essas listagens foram melhoradas, apresentando já:

- ◆ Integração de todos os débitos do mesmo devedor no mesmo documento, ou seja, os relativos à taxa de segurança e a outras taxas;
- ◆ Ordenação cronológica;
- ◆ Existência de descritivos mais completos, com a indicação do tipo de documento⁵⁵.

Atendendo a que as contas correntes com terceiros, discriminadas e completas, são essenciais, quer como instrumento de trabalho para a gestão e para a fiscalização quer como documentos de instrução em eventuais processos de contencioso, evidenciam-se as seguintes observações:

- a) O Instituto não procede à cobrança de taxas aeronáuticas no acto da requisição dos serviços⁵⁶ relativamente a algumas entidades. Nestas situações as guias de receita são emitidas mas não são objecto de cobrança imediata. No início de cada mês são englobados os valores das guias de receita emitidas no mês anterior e é elaborada uma “guia de entrega” que é enviada ao devedor para cobrança. As contas correntes daquelas entidades não reflectem as guias de receita emitidas, respectivos valores e datas. Apenas as “guias de entrega” reflectem a respectiva data de emissão e o valor global;

⁵⁵ Até Julho as contas correntes possuíam apenas campos numéricos.

⁵⁶ Em débitos não relativos a taxa de segurança e a taxas de certificação de operador.



- b) As listagens encontram-se ordenadas por ordem cronológica de datas de emissão de guias de receita, referindo-se, em cada linha, a não cobrança ou a data de cobrança das mesmas. Esta concepção de documento, sem ordenação por ordem cronológica dos movimentos, independentemente destes serem a débito ou a crédito, impede a apresentação do saldo após cada movimento. A indicação dos saldos ao longo do tempo constitui um elemento essencial de uma conta corrente.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o INAC informou:

“(…) No decurso do exercício de 2007 as contas correntes de clientes ou utentes foram objecto de revisão, tendo tal sucedido na sequência de observações efectuadas pela equipa de auditoria, as quais foram prontamente aceites e objecto de ajustamento nas aplicações existentes (“Taxas” e “Taxas de Segurança”).”

3.1.3.6.3. Contas correntes dos credores da taxa de segurança

O plano de contas utilizado na contabilidade patrimonial não desagrega, de uma forma completa, a conta 2683 – “Credores taxa de segurança”. Possui 3 subcontas para os serviços e forças de segurança – PSP, GNR e SEF – mas agrega na subconta “Administrações aeroportuárias” os movimentos com a ANA, E.P., ANAM, E.P., SATA, Fundo Regional de Transportes da Região Autónoma dos Açores e Municípios de Cascais, de Bragança e de Vila Real.

Atendendo ao volume de verbas envolvidas, justifica-se a criação de subcontas por cada uma das entidades⁵⁷, bem como a elaboração das respectivas contas correntes⁵⁸.

O INAC, nas suas alegações, referiu:

“(…) No final da presente gerência será desagregada a conta supracitada, e elaborados os respectivos acertos de fim de ano, passando esta desagregação a vigorar nos anos seguintes”.

3.1.3.6.4. Contabilização patrimonial das verbas da taxa de segurança

A arrecadação de receita da taxa de segurança pelo INAC e a distribuição de parte dessa receita por diversas entidades beneficiárias implicam movimentos em 4 momentos distintos:

1. Liquidação da receita da taxa de segurança devida pelas transportadoras e outras empresas⁵⁹. A liquidação da receita é mensal⁶⁰;
2. Cobrança da receita da taxa de segurança;

⁵⁷Administrações aeroportuárias.

⁵⁸No decorrer do trabalho de campo, para apurar os movimentos ocorridos em 2005 e 2006, a equipa compulsou as informações elaboradas pelo DC com o apuramento de verbas a transferir e os documentos de despesa que instruem a contabilização orçamental.

⁵⁹Em função do número de passageiros embarcados no espaço nacional.

⁶⁰Nos termos do ponto 3 do Despacho Normativo n.º 21/93, de 27 de Fevereiro.

3. Liquidação da despesa, com o apuramento das verbas a distribuir pelos beneficiários. A liquidação tem por base o valor da receita cobrado. A liquidação da despesa é trimestral⁶¹;
4. Realização dos pagamentos.

3.1.3.6.4.1. A totalidade da receita da taxa de segurança liquidada não é levada a proveitos

O Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março, no seu preâmbulo, refere que, muito embora, a segurança da aviação civil constitua uma responsabilidade do Estado, as respectivas despesas deverão ser comparticipadas pelos passageiros. Nesses termos, foi criada a taxa de segurança (artigo 1.º), que constituía receita da DGAC (artigo 4.º)⁶².

No artigo 5.º, n.º 1, do diploma legal citado, refere-se que “*as entidades públicas ou privadas que suportem encargos com a segurança de aviação civil apresentarão junto da DGAC pedido (...) de atribuição de uma comparticipação nas suas despesas anuais*”.

O Decreto-Lei n.º 11/2004, de 9 de Janeiro, veio alterar os artigos 2.º, 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março, tendo a taxa de segurança, de acordo com a nova redacção dada ao n.º 3 do artigo 2.º, passado a englobar duas componentes distintas:

- a) Contrapartida dos encargos gerais com a segurança;
- b) Contrapartida da instalação de sistemas de verificação da bagagem de porão.

Quanto à primeira componente - receita da taxa de segurança liquidada e cobrada pelo Instituto - o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 102/91, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 11/2004, refere que esta constitui receita do INAC. A componente relativa à verificação da bagagem de porão é receita das entidades gestoras dos aeroportos nacionais, não sendo cobrada pelo Instituto.

Há um tratamento distinto da receita da taxa de segurança na contabilização patrimonial e orçamental.

Na contabilidade orçamental é inscrita toda a receita arrecadada. A proporção dessa receita posteriormente entregue às entidades indicadas na lei constitui despesa realizada.

Já na contabilidade patrimonial, aquando da contabilização da liquidação da receita, é efectuado um desdobramento da mesma. A parcela que não vai ser posteriormente distribuída por outras entidades é considerada como receita e creditada na classe 7, em proveitos e ganhos. A receita a distribuir por outras entidades é creditada, directamente, em subcontas de terceiros - 2683 - “Credores taxa de segurança”, conforme quadro seguinte:

Quadro 2 – Contabilização patrimonial pela liquidação de taxa de segurança

	Contas	Valores
Conta debitada	213 – Utentes c/c	Totalidade de receita de taxa de segurança a cobrar.
Conta creditada	2683 – Credores taxa de segurança	O que vai ser distribuído pelas outras entidades.
Conta creditada	72 – Proveitos e ganhos – Impostos, taxas e outros	Receita que fica no INAC.

⁶¹Nos termos do ponto 4 do Despacho Normativo n.º 21/93.

⁶²Sobre os valores fixados da taxa de segurança rege o ponto 1.º da Portaria n.º 541/2004, de 21 de Maio.



Parte significativa da receita da taxa de segurança não é reflectida em proveitos, assim como, mais tarde, a despesa com as transferências para as entidades beneficiárias não é reflectida em custos.

Ora, a totalidade da receita liquidada proveniente da taxa de segurança deve ser contabilizada em proveitos e ganhos por contrapartida de utentes. Aquando da distribuição aos beneficiários, com a liquidação da despesa, devem ser efectuados os respectivos lançamentos na classe 6, em custos, por contrapartida de credores da taxa de segurança.

Os relatórios anuais do CF relativos aos exercícios de 2004⁶³, 2005⁶⁴ e 2006⁶⁵ apontam aquela dualidade de critérios. Igualmente, as certificações legais de contas daqueles exercícios, subscritas pelo ROC, dão ênfase a essa dualidade.

Sobre este ponto, o INAC, em sede do contraditório, alegou:

“O INAC, IP utiliza o método de contabilização da receita de taxa de segurança como é acima descrito por considerar que devem ser levados a proveitos apenas os 27,5% de Taxa de Segurança que pertencem efectivamente ao Instituto, evitando reconhecer proveitos que não possui.

Mormente, considerar 100% de receita como um proveito do INAC levaria a que posteriormente tivesse de escriturar 72,5%, pertencentes aos beneficiários da mesma, como um custo, não alterando assim o resultado ao método em vigor, evitando sim o automatismo que se encontra criado.

Atendendo a que não se altera o resultado líquido do exercício, nem posto em causa o valor dos activos do INAC, considera-se que os documentos de prestação de contas expressam de uma forma verdadeira e apropriada o resultado da actividade do Instituto.

(...)

Relativamente à possível dualidade de critérios, não crê o INAC que a mesma exista, pois um movimento de despesa não origina obrigatoriamente um custo, nem sempre uma receita tem por fim um proveito. Sendo que, as leituras que se obtêm nas duas contabilidades são idênticas e identificáveis”.

Também sobre esta matéria, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações aduziu:

“Existem dúvidas quanto às recomendações efectuadas, na medida em que não contabiliza a totalidade da receita líquida proveniente da taxa de segurança como proveitos, dado que apenas lhe pertence efectivamente 27% do valor da taxa cobrada e deste modo evita reconhecer proveitos que não possui.

Considerar 100% de receita como um proveito do INAC levaria a que posteriormente tivesse de escriturar 72,5%, pertencentes aos beneficiários da mesma, como um custo, não alterando assim o resultado ao método em vigor, evitando sim o automatismo que se encontra criado.

O método de contabilização em vigor, assume que, tal como os restantes organismos estatais, tudo o que se liquida é efectivamente cobrado, prática esta conforme ao que se encontra estabelecido no POCP e disposições legais associadas à contabilidade orçamental.

Neste contexto, opta-se por registar na contabilidade um dever a cumprir.

Face ao exposto, não se concorda com a afirmação de que o saldo se encontra inflacionado, tendo em conta as evidências suportadas pelas Guias de Receita emitidas, inerentes à Taxa de Segurança, os direitos e obrigações / compromissos futuros do INAC”.

⁶³De 13 de Julho de 2005, ponto 6.

⁶⁴De 20 de Junho de 2006, ponto 6.

⁶⁵De 12 de Maio de 2007, ponto 6.

O método de contabilização da receita de taxa de segurança adoptado pelo INAC conduz a que parte significativa desta não seja reflectida em proveitos, assim como, mais tarde, a despesa com as transferências para as entidades beneficiárias não seja reflectida em custos.

Conforme atrás se refere, os diplomas relacionados com a da taxa de segurança estabelecem, expressamente, que esta constitui receita do INAC.

Face ao estabelecido na lei, a totalidade da receita liquidada proveniente da taxa de segurança deve ser contabilizada em proveitos e ganhos por contrapartida de utentes. Aquando da distribuição aos beneficiários, com a liquidação da despesa, devem ser efectuados os respectivos lançamentos na classe 6, em custos, por contrapartida de “Credores taxa de segurança”.

3.1.3.6.4.2. Crédito de valores brutos da taxa de segurança na subconta “Credores taxa de segurança”

Os valores de receita da taxa de segurança cobrada não coincidem, em regra, com os valores de receita liquidada, por duas ordens de razão:

- ◆ Nem toda a receita liquidada é cobrada;
- ◆ Da cobrança, efectuada através de transferências bancárias internacionais, podem resultar despesas bancárias que são deduzidas aos valores das remessas.

A contabilidade orçamental, ao registar apenas recebimentos e pagamentos, inscreve em receita o valor cobrado da taxa de segurança, incluindo despesas bancárias, e regista, no lado da despesa, em transferências, a parte da receita líquida, que distribuiu pelos beneficiários (líquidas de despesas bancárias). As despesas bancárias são registadas em outras despesas correntes, conforme quadro seguinte:

Quadro 3 – Contabilização orçamental da cobrança e distribuição da taxa de segurança

Rubricas			Valores
Receita	04.01.99	Taxas diversas	Valores brutos cfr. guias de receita ou notas de débito.
Despesa	04.01.01	Trf. Correntes / Soc. Públicas (ANA, ANAM e SATA)	Transferências de valores líquidos, i.e., distribuição com base nos valores efectivamente cobrados pelo INAC, já deduzidas de despesas bancárias.
Despesa	04.03.01	Trf. Correntes / Estado (PSP, GNR e SEF)	
Despesa	04.04.01	Trf. Correntes/ Reg. Aut. Açores (Fundo Reg. de Transportes)	Cálculos de distribuição efectuados pelo DC, sendo os valores a transferir explicitados em informações, deste Departamento ou do DAF, submetidas ao CA.
Despesa	04.05.01	Trf. Correntes / Adm. Local (C.M. Cascais, Bragança e V. Real)	
Despesa	06.02.03	Outras despesas correntes	Despesas bancárias com a cobrança de receitas.

Na contabilidade patrimonial, os procedimentos adoptados⁶⁶ pelo Instituto, referidos no ponto anterior, têm as seguintes consequências:

- ◆ Em termos contabilísticos, mensalmente e de forma continuada, são inscritas responsabilidades do Instituto a favor dos credores da taxa de segurança, através de lançamentos, a crédito,

⁶⁶Junção da liquidação de receita da taxa de segurança com a liquidação da despesa relativa à distribuição de parte daquela receita.



efectuados na subconta 2683 - “Credores taxa de segurança”, não com base em documentos e no momento devido, mas à priori e com base em estimativas, conhecendo-se à partida que as mesmas não são exactas (situações de mora na cobrança de guias de receita e existência de despesas bancárias).

Deste modo, não é respeitado o princípio contabilístico da prudência, em virtude de não serem necessárias e não se encontrarem previstas na lei⁶⁷ as referidas estimativas⁶⁸;

- ◆ Dado que a inscrição de responsabilidades do Instituto a favor dos credores de taxa de segurança é efectuada por valores de liquidação e os pagamentos realizados têm por base os valores cobrados e líquidos de despesas, resulta que aquela subconta, tal como as que a integram, apresentam saldos credores inflacionados, sem correspondência com a realidade.
- ◆ Quanto às despesas bancárias, desde 2005⁶⁹ o Instituto tem, no final de cada exercício, regularizado os saldos da subconta 2683 - “Credores taxa de segurança”. Para o efeito, utiliza um conjunto de procedimentos extenso e complexo⁷⁰, o qual não evita a distorção dos saldos da subconta em questão durante os exercícios, impedindo que a mesma possa funcionar como instrumento de gestão – como uma conta corrente do INAC com as entidades beneficiárias da taxa de segurança. O sistema adoptado deve ser revisto de forma a ser simplificado, sobretudo com vista a permitir que essa subconta se encontre permanentemente expurgada de diferenciais resultantes de despesas bancárias⁷¹.
- ◆ Os saldos resultantes dos diferenciais entre valores de receita liquidada e receita cobrada têm-se acumulado ao longo dos vários exercícios, pelo que deverão ser alterados os procedimentos de contabilização patrimonial da liquidação de receita de taxa de segurança e da liquidação da despesa relativa à distribuição daquela receita pelos beneficiários, sendo efectuada a devida separação entre as duas liquidações;
- ◆ Independentemente de o INAC dever diligenciar por se ressarcir do valor das despesas bancárias, estas terão de ser repercutidas na subconta 2683 - “Credores taxa de segurança” sempre que a mesma é creditada pela liquidação da despesa. A subconta 2683 - “Credores taxa de segurança” deve ser objecto das regularizações necessárias no fecho do exercício e antes da alteração dos procedimentos contabilísticos referidos.

No que respeita a este ponto, o INAC, nas suas alegações, respondeu:

⁶⁷O apuramento de verbas a distribuir ocorre após o termo de cada trimestre e tem por base o valor da receita cobrada nesse trimestre.

⁶⁸A liquidação da despesa é trimestral.

⁶⁹No final de 2005 o INAC procedeu à regularização, na subconta 2683, dos valores de despesas bancárias do ano e dos anos anteriores.

⁷⁰Introduz no plano uma conta fictícia, na qual todos os meses são debitados as despesas bancárias (de transferências bancárias com a cobrança de taxa de segurança), por contrapartida da conta de utentes; em simultâneo, mensalmente, pela totalidade desses encargos, debita uma conta de custos por contrapartida de uma conta de fornecedores “CGD”; no final do ano, salda as duas contas – a de fornecedores “CGD” com a conta fictícia e regulariza a conta de credores de taxa de segurança, debitando-a da proporção de despesas imputáveis às entidades beneficiárias, por contrapartida da conta de custos que, mensalmente, foi acumulando as despesas bancárias.

⁷¹Actualmente a conta de credores de taxa de segurança tem sido creditada mensalmente pela liquidação da despesa. Assim, todos os meses, aquando da inscrição da receita a pagar aos beneficiários (incluindo despesas bancárias) também deveriam ser efectuados os lançamentos necessários de forma a que os saldos da conta revelem os valores líquidos que se encontram por pagar.

“O método de contabilização em vigor, no seguimento do que foi acima referido, tem por base o reconhecimento de 72,5% da receita de taxa de segurança será distribuída aos beneficiários da mesma, bem como assume que, tal como os restantes organismos estatais, tudo o que liquida será efectivamente cobrado, prática esta conforme ao que se encontra estabelecido no POCP e disposições legais associadas à contabilidade orçamental.

(...) Opta-se por registar na contabilidade um dever a cumprir. (...) É uma opção de registo contabilístico que cremos não se encontrar incorrecta (...).

Face ao exposto, não se entende como pode considera-se que o saldo se encontra inflacionado, tendo em conta as evidências suportadas pelas Guias de Receita emitidas, inerentes à Taxa de Segurança, os direitos e obrigações / compromissos futuros deste Instituto”.

Também sobre esta matéria, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações alegou nos mesmos termos do Instituto (cfr. ponto 3.1.3.6.4.1).

O n.º 4 do Despacho Normativo n.º 21/93, de 27 de Fevereiro, dispõe que o INAC (...) *fará o apuramento trimestral da receita cobrada e procederá à transferência dos montantes devidos às entidades, (...) nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre.* Face a esta disposição legal, a despesa com as transferências para as entidades beneficiárias só poderá ser processada e liquidada após o final de cada trimestre. Para esta liquidação, há que apurar os valores da receita cobrada no trimestre anterior. Assim, não é justificável a inscrição mensal de responsabilidades a crédito das contas dos “Credores taxa de segurança” com base em valores de receita liquidada.

Devido à incorrecta contabilização acima referida, os saldos da conta de “Credores taxa de segurança” nada têm a ver com a realidade. Conforme se refere no ponto 3.7.1 do presente relatório, no final do exercício de 2006, a conta em causa detinha um saldo credor de cerca de €15 milhões, quando, na realidade, deveria ser de cerca de €7 milhões.

A diferença de €8 milhões devia-se, por um lado, à contabilização de receita liquidada com base nos tráfegos de Outubro e Novembro desse ano (quando o apuramento é no final do trimestre) e, por outro lado, reflectia as situações de mora na cobrança de guias de receita emitidas antes do último trimestre, as quais se tinham acumulado ao longo dos vários períodos (os créditos lançados a favor dos “Credores taxa de segurança” são calculados com base em receita liquidada quando deveriam ser apurados com base em receita cobrada).

Assim, do referido *automatismo* de contabilização referido nas alegações – lançando-se na contabilidade patrimonial a liquidação da despesa no mesmo momento em que é liquidada a receita, com base na receita liquidada e não com base na receita cobrada – resulta que as contas “Credores taxa de segurança” não constituam contas correntes e, como tal, não sejam um instrumento de gestão, mas pelo contrário, reflectam responsabilidades do INAC (dívidas) que não existem.

3.1.3.7. Cobrança de taxas aeronáuticas

Conforme foi referido no ponto 3.1.3.6.2., no universo das taxas aeronáuticas, com as excepções da taxa de segurança e das taxas relativas à certificação de operador aéreo⁷², o Instituto não procede à sua cobrança no acto da requisição dos serviços, relativamente a 8 companhias aéreas: TAP, SATA, SATA Internacional, Portugalia, White, Yes, Net Jets e Academia Aeronáutica de Évora.

⁷²Certificação de operador de transporte aéreo (COTA) e certificação de operador aéreo (COA).



As guias de receita emitidas não são objecto de cobrança imediata, nem são, sequer, enviadas aos devedores. No início de cada mês, os valores das guias emitidas no mês anterior são adicionados e é emitida uma “guia de entrega” sobre o devedor.

Sobre esta matéria, a Portaria n.º 869-A/94, de 28 de Setembro, relativa a taxas de licenciamento do pessoal aeronáutico e para-aeronáutico, de identificação de aeronaves e material aeronáutico, no ponto 10⁷³, determina que as taxas “(...) serão satisfeitas no acto da requisição dos serviços e pagas na tesouraria da DGAC”.

Relativamente às alegações do INAC, nesta matéria, cfr. ponto 3.5.1.

3.1.3.8. Despesas bancárias com a cobrança de receita da taxa de segurança

O Instituto não diligencia no sentido de se ressarcir de valores de despesas bancárias deduzidos aos valores transferidos pelos devedores de taxa de segurança. Pelo contrário, assume, desde logo, mensalmente, essas despesas, imputando-as a custos e, no final dos exercícios, imputa aos credores de taxa de segurança a respectiva proporção dessas despesas.

Quadro 4 – Despesas bancárias na cobrança de taxa de segurança

(em euros)

	2005	2006
Despesas bancárias deduzidas às transferências de taxa de segurança	3.669,89	2.716,06

Fonte: Aplicação "Taxas"

Em termos de decisão, regista-se que, periodicamente, um Membro do CA tem autorizado que essas despesas sejam suportadas pelo INAC, exarando despachos sobre informações elaboradas pelo DC, as quais obtêm a concordância do Director do DAF.

Uma dessas informações, com o n.º 23, de 22 de Dezembro de 2006, apresenta a fundamentação de que os devedores de taxa de segurança não estão dispostos a suportar essas despesas, e de “(...) que a insistência em atribuir aos operadores a responsabilidade desses encargos iria constituir uma fonte de contencioso que não se justifica em termos de custo benefício (...)”.

À equipa de auditoria não foram facultados elementos ilustrativos de qualquer insistência efectuada pelo Instituto. Acresce que, em qualquer transacção de bens ou serviços internacional o item das despesas bancárias não é despciendo, tendo inclusivamente o INAC a sua própria experiência de suportar as despesas bancárias com as transferências por si ordenadas para o pagamento da aquisição de publicações e de serviços.

Ora, a taxa de segurança (cujos valores se encontram fixados no ponto 1.º da Portaria n.º 541/2004) devida por cada título de passagem emitido para cada passageiro embarcado, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 102/91, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 11/2004, constitui receita do INAC, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei citado, com a redacção dada pelo referido artigo único.

⁷³ A Portaria n.º 869-A/94 veio actualizar as taxas fixadas pela Portaria n.º 950-B/92, de 30 de Setembro, e revogar a mesma, a qual, no seu ponto 20.º, estipulava já que o pagamento das taxas ocorresse no acto de requisição.

Esta receita deve ser cobrada pelo INAC na íntegra, não deduzida das respectivas despesas com a sua transferência pelas entidades devedoras. De facto, de acordo com o estabelecido no artigo 762.º, n.º 1, do Código Civil, “o devedor cumpre a obrigação quando realiza a prestação a que está vinculado”⁷⁴.

Sobre esta matéria, o INAC, nas suas alegações (seguidas pelo Presidente e Vogais do Conselho Directivo), referiu:

“Quando se refere que o INAC não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores de despesas bancárias, provavelmente não se teve em conta que todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito a menção de que “todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”, a qual está redigida em português e inglês. De salientar que no passado, o diferencial de receita entre o facturado e o efectivamente recebido, decorrente de encargos bancários de cobrança, embora sem reflexo na conta corrente do cliente, foi objecto de reclamação junto dos operadores para ressarcimento do Instituto, designadamente no final do ano de 2004 e 2005, processo este que não teve qualquer efeito prático. Contudo o INAC diligenciou no sentido de ser ressarcido desses valores, pelo menos nesses anos.

(...)

Equacionado o problema por diversas vezes, no final de 2006, optou-se por se manter o procedimento transitado do passado.

De destacar que o número de clientes que não assumem as despesas tem vindo a diminuir significativamente e apesar dos valores das comissões de transferência aumentarem, o valor anual das despesas tem-se reduzido.

(...)

Por outro lado, administrativamente é complexa a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, uma vez que estes não possuem qualquer estabelecimento em Portugal e tal exige a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC.

Em síntese, não parece razoável afirmar-se que o Instituto não tem diligenciado no sentido de vir a ser ressarcido das despesas bancárias, dado que há esforços de cobrança e de sensibilização junto dos operadores, o que levou a uma redução anual dos valores em causa. Esta situação é complexa e de resolução difícil, todavia, o INAC, tal como instituído nos procedimentos levados a cabo, vai continuar a pressionar os operadores para assumirem as despesas em questão, quer por via da facturação mensal, quer por via de notificação anual.

A par do exposto (...) em futuras revisões da legislação da taxa de segurança, será ponderada uma alteração legislativa para que o INAC suporte estas comissões, desta feita com acolhimento legal expresse.

Também em sede de contraditório, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações referiu:

“O INAC tem diligenciado no sentido de vir a ser ressarcido das despesas bancárias, tanto mais que os esforços de cobrança e de sensibilização junto dos operadores já levaram a uma redução anual dos valores em causa.

⁷⁴ A propósito do conteúdo do cumprimento das obrigações, o Professor Inocêncio Galvão Telles, em Direito das Obrigações, 6.ª edição, a fls. 211 e 212, refere: “O cumprimento da obrigação deve ser integral (...)”. Um dos corolários “(...) da integralidade do cumprimento está em o devedor não poder pretender uma redução da dívida (...)”. Especificamente, no que respeita a despesas do cumprimento, a fls. 286 e 287 da obra citada, refere também o mesmo Autor: “O cumprimento pode envolver despesas maiores ou menores. É lícito convencionar quem suportará essas despesas. Mas, se nada se estipular a tal respeito, tem de se entender que são da conta do devedor. Trata-se de gastos inerentes ao próprio cumprimento e por isso devem recair, como um encargo, sobre a pessoa que a ele se encontra sujeita”.



Esta situação é complexa e de resolução difícil. Todavia, o INAC, vai continuar a pressionar os operadores para assumirem as despesas em questão, quer por via da facturação mensal, quer por via de notificação anual”.

O Director de Administração e Finanças em funções, na sua resposta, aduziu também:

“(…) Todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito em português e inglês, a menção de que “todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”, pelo que todos os operadores tem perfeito conhecimento que estas despesas são da sua responsabilidade.

(…) Esta questão apenas se verifica nos pagamentos com origem internacional, uma vez que, nestes casos, existem bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante, situação que acaba por ser alheia ao INAC e aos próprios operadores.

(…) Administrativamente, a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, seria praticamente inexecutável e extremamente complexa, uma vez que, estes operadores não possuem qualquer estabelecimento em Portugal, o que exigiria a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC e não compensadora numa relação custo/benefício, tendo em conta o número de processos a instaurar e reduzido valor inerente.

(…) Pelo exposto, e salvo melhor entendimento, considera-se ter sido demonstrado não ser possível qualquer imputação objectiva a este nível e muito menos considera-se ter havido qualquer actuação intencional, ou mesmo negligente quanto a esta questão, pelo que se crê desajustada a imputação de qualquer responsabilidade ao ora signatário a este respeito.”

Ainda sobre esta questão, o ex-Director de Administração e Finanças, nas suas alegações, informou:

“A cobrança dos custos das transferências bancárias, nas condições apontadas, mesmo se executável, resultaria em prejuízos acrescidos para o INAC, perante a necessidade de sub estabelecer nos países de origem dos operadores em débito.”

Conforme resulta das alegações produzidas, os ofícios endereçados às entidades devedoras que acompanham as guias de receita emitidas alertam para o facto das eventuais despesas bancárias com as transferências terem de ser suportadas pelos devedores. No entanto, para além deste facto, no decorrer da auditoria, não foram facultados outros elementos ilustrativos do esforço do Instituto em recuperar os valores das despesas bancárias deduzidas aos valores transferidos pelos devedores da taxa de segurança. O Tribunal não pretende que o INAC gaste com a cobrança mais do que tem a receber, mas que, sem prejuízo de ter em conta a relação custo/benefício, adopte todas as medidas ao seu alcance para se ressarcir desses valores antes de os assumir como custos.

A não recuperação, pelo INAC, do valor destas despesas bancárias, as quais são custos financeiros incorridos pelos devedores de taxa de segurança com as suas ordens de transferência bancária, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.2. Conta de Gerência de 2005

3.2.1. Demonstração numérica – conta de gerência de 2005

A conta do INAC relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, da responsabilidade dos indivíduos constantes na relação de responsáveis (Anexo III), está instruída de acordo com a Instrução do TC n.º 1/2004 – 2.ª S., de 14 de Fevereiro⁷⁵.

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2005.

Quadro 5 – Ajustamento – Gerência de 2005

(em euros)

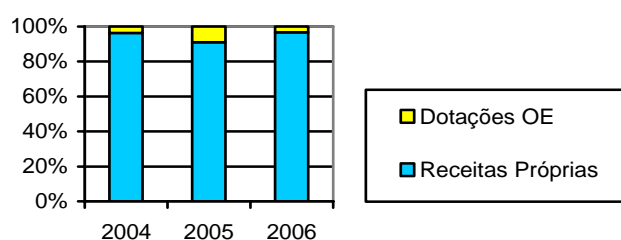
Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior	14.096.633,12	Saído na gerência	31.985.374,19
Recebido na gerência	38.167.017,05	Saldo para a gerência seguinte	20.278.275,98
Total	52.263.650,17	Total	52.263.650,17

3.3. Situação financeira e patrimonial no triénio 2004-2006

3.3.1. Financiamento

No triénio 2004 a 2006, a estrutura de receitas/ano, excluindo os valores de integração e aplicação dos saldos de gerência de anos anteriores, manteve-se, no essencial, conforme se ilustra no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Estrutura da receita



Fonte: Mapas de fluxos de caixa do INAC.

O financiamento do INAC, na sua maior parte teve origem na cobrança de receitas próprias. As dotações do OE tiveram um peso diminuto, de 1%, nos anos de 2004 e 2006, e de 6%, no ano de 2005.

O quadro seguinte reflecte a evolução da receita anual no triénio de 2004-2006.

⁷⁵As contas de gerência n.º 58/2004 e n.º 4218/2004, respeitantes às gerências partidas do ano de 2004, foram ambas homologadas em subsecção da 2ª Secção, em 21 de Dezembro de 2006.



Quadro 6 – Evolução da receita 2004-2006

(em milhares de euros)

RECEITA	2004	2005	2006	Variação (%)		
				2005-2004	2006-2005	2006-2004
Dotações do OE						
PIDDAC	291	2.358	237	710	-90	-19
Receitas Próprias						
Funcionamento	32.956	33.369	35.501	1	6	8
PIDDAC	219	658	344	201	-48	57
Subtotal	33.175	34.026	35.846	3	5	8
TOTAL						
Funcionamento	32.956	33.369	35.501	1	6	8
PIDDAC	510	3.016	581	491	-81	14
Total	33.466	36.384	36.082	9	-1	8

Fonte: Mapas de fluxos de caixa do INAC.

Relativamente à evolução das receitas, no triénio, salienta-se o seguinte:

- ◆ A quase totalidade da receita destinou-se ao funcionamento do Instituto. As receitas afectas a programas PIDDAC representaram, nas gerências do triénio, respectivamente, 1,5%, 8,3% e 1,6%;
- ◆ No triénio, a totalidade das dotações do OE foram afectas a programas do PIDDAC;
- ◆ O acréscimo de 9% no total das receitas, em 2005, e o seu decréscimo em 1%, em 2006, foram fundamentalmente explicados, respectivamente, pelo aumento e pelo decréscimo de cerca de €2 milhões nas dotações do OE destinadas a investimento, no quadro do PIDDAC;
- ◆ Em 2005, os €2.358 milhares de receita do OE foram integralmente afectos e dispendidos com o programa “Novo edifício para a modernização do INAC”⁷⁶. Em 2004 e 2006, verificaram-se saldos das dotações do OE de €147 milhares e de €25 milhares, respectivamente;
- ◆ Verificaram-se acréscimos de receitas próprias em 2005 e em 2006, respectivamente, de 3% e de 5%. O aumento de receitas próprias registado em 2006, de €1.819 mil, não compensou o decréscimo das dotações do OE;
- ◆ Nas gerências de 2004 e de 2006, a receita própria afectada ao funcionamento foi superior a 99%. Em 2005, esse indicador situou-se nos 98%.

3.3.2. Receitas próprias

A evolução das receitas próprias é apresentada no quadro seguinte.

⁷⁶O novo edifício ficou concluído em 2006.

Quadro 7 – Rubricas na estrutura da receita própria 2004-2006

(em milhares de euros)

RECEITA		2004	2005	2006	Variação (%)		
					2005-2004	2006-2005	2006-2004
Receitas Próprias							
04.01.99	Taxas diversas	33.001	33.379	35.488	1	6	8
04.02.01	Juros de mora	69	20	0	-71		
04.02.04	Coimas e penalidades por contra-ordenações	27	19	57	-32	202	106
07.01.02 07.01.03	Venda de bens - Livros, doc. técnica, publicações e impressos	18	13	8	-32	-33	-54
07.02.99	Serviços - Outros	30	580	269	1809	-54	784
07.03.99	Rendas - Outras	3	3	3	0	6	6
08.01.99	Outras Receitas	2	6	10	183	68	375
Subtotal		33.151	34.019	35.834	3	5	8
Reposições não abatidas nos pagamentos							
15.01.01	Reposições não abatidas nos pagamentos	24	7	11	-69	55	-51
Total		33.175	34.026	35.846	3	5	8

Fonte: Mapas de fluxos de caixa do INAC.

3.3.2.1. Taxas diversas

A receita própria foi constituída essencialmente pela rubrica “Taxas diversas”. Esta receita representou mais de 99% da receita própria cobrada nas gerências de 2004 e de 2006, e foi superior a 98% na gerência de 2005.

Distribuídas por 15 subartigos, são contabilizadas na rubrica “Taxas diversas” as seguintes receitas:

- ◆ Taxa de segurança, criada pelo Decreto-Lei n.º 102/91, de 08 de Março⁷⁷, devida por cada título de passagem emitido para passageiro embarcado no espaço nacional⁷⁸ e como contrapartida dos serviços prestados com a segurança da aviação civil.

O volume da taxa de segurança representou 96% das receitas próprias cobradas inscritas em “Taxas diversas”, nas gerências de 2004, 2005 e 2006.

Ao longo do triénio, verificou-se uma evolução positiva da receita de taxa de segurança, a qual foi motivada pelo aumento do tráfego aéreo. Os valores das taxas utilizadas para o cômputo desta receita mantiveram-se praticamente idênticos durante o período, já que a última actualização ocorreu em 21 de Maio de 2004⁷⁹. No quadro seguinte indica-se a evolução da receita e do número de passageiros embarcados.

⁷⁷ Com alteração dada pelo DL n.º 11/2004, de 9 de Janeiro.

⁷⁸ Nos aeroportos nacionais e aeródromos constantes de listagem publicada por despacho do MOPHT.

⁷⁹ Portaria n.º 541/2004, de 21 de Maio.



Quadro 8 – Receita de taxa de segurança e passageiros embarcados 2004-2006

(em milhares de euros e em unidades)

	2004	2005	2006
Receita cobrada	31.565	31.889	33.932
Variação face ao ano anterior		1,03%	6,41%
Passageiros embarcados	11.039.389	11.481.129	12.359.515
Variação face ao ano anterior		4,00%	7,65%

Fonte: Mapas do controlo orçamental no triénio e Relatório de Gestão de 2006 do INAC

No triénio, o grau de execução orçamental da receita da taxa de segurança foi sempre superior a 100% e verificou-se uma tendência negativa no volume de receitas por cobrar no final de cada uma das gerências, de € 3,2 milhões para € 2,4 milhões, respectivamente, em 2004 e 2006.

- ◆ Diversas taxas relativas a serviços prestados nos âmbitos seguidamente explicitados e, ainda, receitas obtidas com os serviços prestados com o registo aeronáutico nacional:
 - ◇ medicina aeronáutica;
 - ◇ licenciamento e certificação de operadores de transporte aéreo e de trabalho aéreo;
 - ◇ licenciamento e certificação de pessoal aeronáutico e outro;
 - ◇ regulação económica;
 - ◇ aeródromos, heliportos e navegação aérea;
 - ◇ aeronavegabilidade;
 - ◇ facilitação e segurança;

No triénio, este conjunto de receitas teve uma evolução positiva, representou em todas as gerências 4% das receitas cobradas inscritas em “Taxas diversas” e totalizou €1,6 milhões na gerência de 2006.

Todas estas receitas tiveram sempre um grau de execução orçamental inferior a 100%. No decorrer das gerências, as estimativas orçamentais terão tido em conta actualizações de taxas que não se vieram a verificar⁸⁰.

Destacam-se as taxas cobradas com a certificação de operadores de transporte aéreo, bem como as relativas a serviços prestados pela medicina aeronáutica. Estas receitas, indicadas no quadro seguinte⁸¹, tiveram uma proporção superior a 1% no total das receitas de “Taxas diversas”:

⁸⁰O INAC está a elaborar um projecto de diploma que contempla a revisão das taxas cobradas pelo Instituto. Conforme informação da DAF, pretende-se efectuar “o apuramento do custo efectivo das diversas actividades, o qual será objecto de comparação com as taxas actualmente em vigor e praticadas por algumas entidades congéneres da Europa”.

⁸¹O desdobramento pelos subartigos de receita na gerência de 2004 era distinto; daí não se explicitarem no quadro os valores relativos a esse ano.

Quadro 9 – Receita de taxas de certificação de operadores de transporte e de taxas de medicina aeronáutica, em 2005 e 2006

(em milhares de euros)

RECEITA		2005	2006	Variação (%) 2006-2005
04.01.99 05	Taxas com certificação de operadores de transporte aéreo e segurança operacional	459	496	8,01
04.01.99 02	Taxas relativas a serviços prestados pela medicina aeronáutica	451	454	0,80

Fonte: Mapas do controlo orçamental.

Em ambas as receitas, os montantes das taxas utilizadas para o cômputo das mesmas mantiveram-se inalteradas no triénio⁸². As variações de receita resultaram do volume de serviços prestados.

Quanto à medicina aeronáutica, “o INAC, como prestador de serviços, não é detentor do monopólio de realização de exames ao pessoal aeronáutico, coexistindo com 4 centros certificados por este Instituto. Em 2006, o INAC foi responsável pela realização de 55% do total dos exames efectuados ao sector, percentagem esta que tem vindo a diminuir nos últimos anos (em 2004 – 62%)”⁸³.

3.3.2.2. Juros de mora

As receitas inscritas na rubrica de juros de mora, nas gerências de 2004 e 2005, tiveram origem na cobrança coerciva de dívidas à empresa “Air Luxor”.

3.3.2.3. Coimas e penalidades por contra-ordenações

No âmbito da aplicação do regime das contra-ordenações aeronáuticas civis⁸⁴, o INAC procede à aplicação de coimas, constituindo 40% do seu produto receita própria do Instituto e revertendo o restante para os cofres do Estado.

Os montantes das coimas mantiveram-se praticamente iguais ao longo do período⁸⁵. No quadro seguinte indica-se o número de processos iniciados no triénio.

Quadro 10 – Instauração de processos de contra-ordenações 2004 -2006

	2004	2005	2006
Instrução de processos de contra-ordenações	106	130	173
Variação face ao ano anterior		23%	33%

Fonte: Relatório de Gestão de 2006 do INAC.

⁸² Anexos das Portarias n.º 606/91, de 4 de Abril, e n.º 869-A/94, de 28 de Setembro, relativos, respectivamente, à certificação de operadores e à medicina aeronáutica.

⁸³ Transcrição do Relatório de Gestão de 2006 do INAC.

⁸⁴ DL n.º 10/2004, de 9 de Janeiro, e DL n.º 208/2004, de 19 de Agosto.

⁸⁵ O DL n.º 10/2004, de 9 de Janeiro, entrou em vigor após 30 dias.



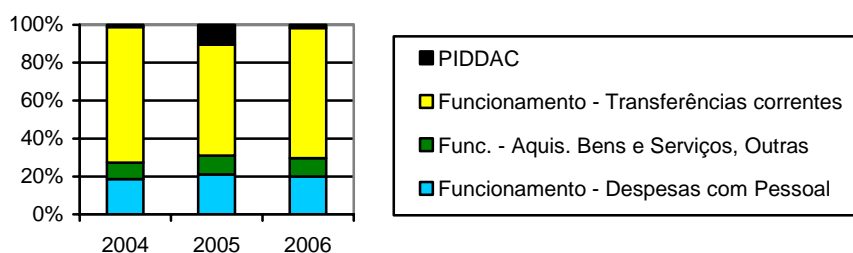
3.3.2.4. Serviços – Outros

Na rubrica de 07.02.99 – “Venda de serviços, Outros”, são inscritas as receitas provenientes de acções de formação desenvolvidas pelo Instituto e receitas resultantes da emissão de licenças de serviço de assistência a terceiros e licenças de auto-assistência. As variações ao longo do triénio decorrem das variações verificadas em ambas as componentes.

3.3.3. Despesas

O gráfico e quadro seguintes reflectem a estrutura e a evolução dos valores da despesa realizada, no triénio 2004 a 2006.

Gráfico 2 – Estrutura da despesa 2004-2006



Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

Quadro 11 – Evolução da despesa 2004-2006

(em milhares de euros)

Despesa	2004	2005	2006	Variação (%)		
				2005-2004	2006-2005	2006-2004
Funcionamento						
Despesas com pessoal	5.968	6.295	6.941	5	10	16
Aquisição de bens e serviços	2.630	2.873	3.063	9	7	16
Outros encargos financeiros	14	0	0			
Transferências correntes	23.006	17.571	23.845	-24	36	4
Outras despesas correntes	11	9	5	-18	-43	-53
Aquisição de bens de capital	128	119	230	-7	94	80
Subtotal	31.756	26.867	34.084	-15	27	7
PIDDAC						
Aquisição de bens e serviços	78	165	112	112	-32	45
Aquisição de bens de capital	300	3.007	444	903	-85	48
Subtotal	377	3.171	557	741	-82	48
Total	32.133	30.038	34.641	-7	15	8

Fonte: Mapas de fluxos de caixa do INAC.

No que respeita à realização de despesas no triénio, salienta-se o seguinte:

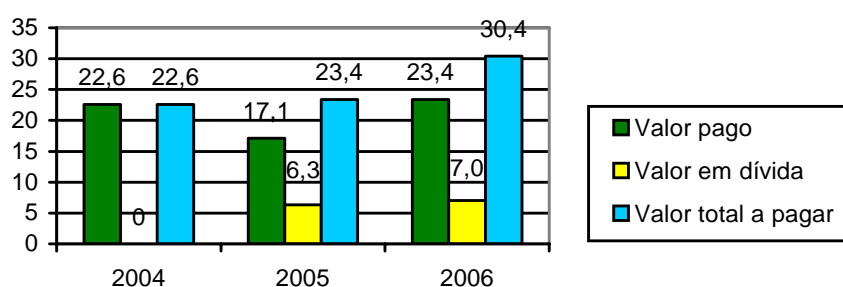
- ♦ A evolução da despesa total realizada, com uma quebra em 2005 e um acréscimo em 2006, respectivamente, de €2,1 milhões e de €4,6 milhões, derivou, fundamentalmente, dos seguintes factos:

- ◇ As transferências correntes⁸⁶, essencialmente constituídas pelos pagamentos de taxa de segurança a outras entidades⁸⁷, tiveram uma quebra de €5,5 milhões e um aumento de €6,3 milhões, respectivamente, nas gerências de 2005 e de 2006. A quebra verificada em 2005, bem como a não recuperação em 2006, deveu-se ao não pagamento de taxa de segurança apurada e devida nessas gerências⁸⁸, conforme se especifica:
 - ◆ Em 2005, não foi paga a taxa de segurança relativa ao 2.º e 3.º trimestres desse ano às forças e serviços de segurança, no montante de €6,3 milhões⁸⁹. A não transferência destas verbas resultou, em parte, da alteração dos critérios de distribuição;
 - ◆ Em 2006, não foi paga a taxa de segurança relativa ao 2.º e 3.º trimestres desse ano à ANA, no montante de €7,0 milhões^{90 91}. A não transferência desta verba deveu-se à falta de dotação orçamental da rubrica de despesa onde são contabilizadas as transferências para a ANA⁹²;

O gráfico seguinte ilustra os volumes de taxa de segurança pagos e em dívida no triénio:

Gráfico 3 – Taxa de segurança apurada e paga 2004-2006

(em milhões de euros)



Fonte: Informações de apuramento de taxa de segurança a distribuir e documentos de despesa.

Ainda no que respeita à realização de despesas, é de relevar o seguinte:

- ◆ O valor pago com transferências teve uma proporção de 72% e 69% no total da despesa realizada, nas gerências de 2004 e 2006, respectivamente, enquanto que, em 2005, se situou nos 59%;

⁸⁶Rubricas de despesa com transferências correntes: 04.01.01; 04.03.01; 04.04.01 e 04.05.01.

⁸⁷Conforme dispõe o DL n.º 11/2004, de 9 de Janeiro, e o Despacho conjunto n.º 312/2004, de 22 de Maio, do MAI e do MOPHT:

- Forças e serviços de segurança: PSP, GNR e SEF;
- Entidades gestoras aeroportuárias: ANA, ANAM da Madeira, SATA, Fundo Regional de Transportes da Região Autónoma dos Açores e Municípios de Cascais, Vila Real e Bragança.

⁸⁸A taxa de segurança cobrada e a distribuir por outras entidades depende do número de passageiros embarcados, número esse que cresceu ao longo do triénio. Nos termos legais, em cada ano, o INAC tem de proceder à distribuição e ao pagamento da taxa de segurança relativa ao 4.º trimestre do ano anterior e 1.º, 2.º e 3.º trimestres desse ano.

⁸⁹Conclusão enunciada no Relatório de auditoria n.º 41/06-2.ªS., Processo n.º 46/06-AUDIT.

⁹⁰Também não foi paga a taxa de segurança relativa ao 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2006 ao Município de Vila Real, no valor total de €14,94. Tal terá resultado do facto de, no ano de 2005, aquele município ter recebido um valor superior ao que lhe era devido.

⁹¹Valores apurados no decorrer dos trabalhos de auditoria.

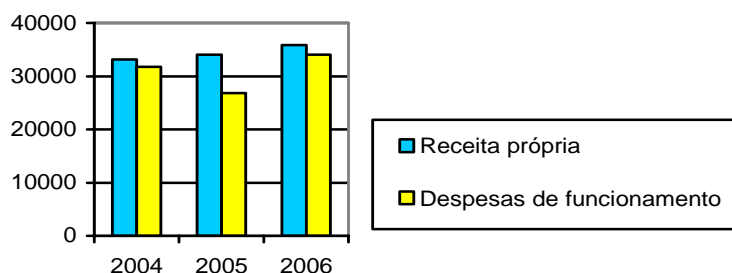
⁹²Não foi autorizada a alteração orçamental que permitia transferir dotações disponíveis de outras entidades beneficiárias da distribuição de taxa de segurança.



- ◆ A quebra de despesa com as transferências, verificada em 2005, foi em parte compensada com um aumento de €2,8 milhões em despesas realizadas no âmbito do PIDDAC. Este acréscimo deveu-se à construção do novo edifício do Instituto, cujo programa absorveu 85% destas despesas naquela gerência. As despesas do PIDDAC tiveram uma proporção de 1,2% e de 1,6% no total da despesa realizada, nas gerências de 2004 e 2006, respectivamente, enquanto que, em 2005, se situou nos 10,6%;
- ◆ Em 2005, o grau de execução orçamental das despesas de funcionamento foi de 61% e, na gerência seguinte, de 71%. Relativamente às despesas do PIDDAC, o grau de execução orçamental foi de 46% e 38%, nas gerências de 2005 e de 2006, respectivamente;
- ◆ No triénio, o volume de receita própria cobrada foi sempre superior ao das despesas realizadas com funcionamento, conforme se ilustra no gráfico seguinte:

Gráfico 4 – Receita própria e despesas de funcionamento 2004-2006

(em milhares de euros)



Fonte: Mapas de fluxos de caixa.

- ◆ As despesas de funcionamento, excluindo as transferências correntes, tiveram uma tendência crescente no triénio, mais acentuada de 2005 para 2006 (6% em 2005 e 10% em 2006);
- ◆ As despesas efectuadas com pessoal (inscritas no “agrupamento 01” do classificador económico da despesa) cresceram, ao longo do triénio, 5% e 10%, respectivamente, em 2005 e 2006, face ao ano anterior;
- ◆ Nas despesas de funcionamento com a aquisição de bens e serviços, a rubrica 02.02.20 – “Outros trabalhos especializados” teve um peso de 43% e 44%, nas gerências de 2005 e de 2006, respectivamente. Nesta rubrica foram contabilizadas as despesas com avançados⁹³ e com a aquisição de serviços a empresas de trabalho temporário⁹⁴;
- ◆ No quadro seguinte indicam-se as despesas realizadas com o pessoal. Estas são calculadas adicionando as despesas de pessoal inscritas no agrupamento 01⁹⁵, com os abonos a outro pessoal, contabilizados na rubrica 02.02.20⁹⁶.

⁹³ Os abonos com avenças relativas a médicos e técnicos da medicina aeronáutica, bem como ao ROC, foram contabilizados na rubrica 01.01.07 – “Pessoal em regime de tarefa ou avença”.

⁹⁴ Trabalho prestado em dias completos, de forma continuada, com horário diário e subsídio de refeição. Excluem-se despesas de trabalho prestado no âmbito de contratos de assistência em equipamentos e aplicações informáticas, de assistência na supervisão de instalações eléctricas e outras.

⁹⁵ Abonos dos trabalhadores nomeados, dos quadros, dos requisitados, com CIT e avançados da medicina aeronáutica.

⁹⁶ Outros avançados e despesas realizadas com empresas de trabalho temporário.

Quadro 12 – Evolução da despesa com pessoal 2004-2006

(em milhares de euros)

Despesa	2004	2005	2006	Variação (%)	
				2005-2004	2006-2005
Desp. c/ pessoal nomeado, dos quadros, requisitado, c/ CIT e avançados da medicina aeronáutica (a)	5.968	6.295	6.941	5	10
Contratos de prestação de serviços - avançados (a)	729	910	661	25	-27
Contratos com empresas de trabalho temporário	141	150	378	6	151
Total	6.838	7.356	7.980	8	8
Proporção nas despesas de funcionamento, excluindo as transferências correntes	78%	79%	78%	-	-

a) Nos termos do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e do artigo único do DL n.º 299/85, de 20 de Julho.

Fonte: Mapas de fluxos de caixa, folhas de abono a pessoal e contas corrente de fornecedores.

Relativamente às despesas com pessoal concluiu-se o seguinte:

- ◆ Estas despesas representaram 78%, em 2004 e 2006, e 79%, em 2005, das despesas de funcionamento do Instituto;
- ◆ As despesas com avançados, excluindo os contratos relativos à medicina aeronáutica, tiveram um acréscimo de 25%, em 2005, e uma inflexão de 27%, em 2006;
- ◆ A despesa com as aquisições a empresas de trabalho temporário cresceu significativamente em 2006 (151%).

O quadro seguinte ilustra a evolução dos recursos humanos no triénio:

Quadro 13 – Evolução dos recursos humanos 2004-2006

Pessoal	2004	2005	2006
Quadros, requisitados e CIT	171	180	177
Prestadores de serviços - Avançados	35	39	25
Trabalho temporário	12	13	25
Total	218	232	227

Fonte: Departamento de Recursos Humanos do INAC.

3.3.4. Situação patrimonial

Os valores de balanço, no triénio 2004 a 2006, são condensados no quadro seguinte:

Quadro 14 – Balanços em 31 de Dezembro, 2004 a 2006

(em milhares de euros)

		2004	2005	2006	Variação (%)		
					2005-2004	2006-2005	2006-2004
Activo líquido							
45	Bens de domínio público	1.645	1.628	1.611	-1	-1	-2
44/4	Bens próprios (imobilizado corpóreo)	859	3.674	4.051	328	10	371
	Imobilizado	2.504	5.302	5.662	112	7	126
21/6	Dívidas de terceiros (curto prazo)	4.702	6.319	3.668	34	-42	-22
11/2/3	Disponibilidades	14.097	20.278	21.827	44	8	55
	Circulante	18.799	26.598	25.495	41	-4	36
271	Acréscimos de proveitos	516	543	593	5	9	15



(em milhares de euros)

		2004	2005	2006	Variação (%)		
					2005-2004	2006-2005	2006-2004
272	Custos diferidos	6	6	6	5	4	9
Total do activo líquido		21.825	32.449	31.756	49	-2	46
Fundos próprios							
51	Património	8.574	8.574	8.574	0	0	0
59	Resultados transitados	1.148	1.320	1.957	15	48	71
88	Resultado líquido do exercício	173	636	165	268	-74	-4
Total dos fundos próprios		9.894	10.530	10.696	6	2	8
Passivo							
29	Provisões para riscos e encargos	0	0,0	179			
24/6	Dívidas a terceiros (Curto prazo)	8.995	16.731	15.476	86	-8	72
273	Acréscimos de custos	790	751	822	-5	9	4
274	Proveitos diferidos	2.145	4.436	4.584	107	3	114
Total do passivo		11.930	21.919	21.061	84	-4	77
Total dos Fundos próprios e do Passivo		21.825	32.449	31.756	49	-2	46

Fonte: Balanços integrantes das Contas do INAC.

A situação patrimonial do INAC é fortemente marcada, nos activos, pelo volume do seu activo circulante, cerca de €25 milhões em 2006, valor que representou 80% do seu activo líquido, e, no financiamento dos activos, pelas dívidas a terceiros de curto prazo, as quais, em 2005 e 2006, representaram cerca de metade do total dos fundos próprios e do passivo.

3.3.4.1. Activo circulante

Quanto ao activo circulante, salienta-se:

- ◆ Embora se tenha verificado um aumento do activo circulante de 36% entre 2004 e 2006, o seu valor teve uma tendência negativa em termos relativos - proporção do activo líquido de 86%, em 2004, para 80%, em 2006;
- ◆ As dívidas de terceiros (apenas de curto prazo) tiveram um acréscimo de 34%, em 2005, e um decréscimo de 42%, em 2006. Os valores dessas dívidas⁹⁷ perfizeram aproximadamente €5,6 milhões, €7,4 milhões e €4,8 milhões, em 2004, 2005 e 2006, respectivamente;
- ◆ Os valores referidos no ponto anterior integram €1,4 milhões de receitas do INAC atribuídos pela DGO ao Instituto Portuário e de Transporte Marítimo (IPTM). Essa atribuição ocorreu em 20 de Dezembro de 2001, por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social⁹⁸;
- ◆ O volume das disponibilidades teve sempre uma variação positiva. O Instituto fechou os exercícios com volumes significativos de disponibilidades, representando sempre esse volume uma proporção superior a 62,5% do total do activo líquido (69% no fecho do exercício de 2006);

⁹⁷Valores brutos, ou seja, não deduzidos das respectivas provisões de cobrança duvidosa.

⁹⁸Os relatórios da CF do INAC, bem como as certificações legais de contas, dos exercícios do período em análise, têm explicitado a reserva de que essa dívida é de difícil cobrança. As certificações acrescentam, ainda, que essa dívida não se encontra devidamente provisionada. A este propósito, referira-se que, em matéria fiscal, o n.º 3 do artigo 34.º do Código do Imposto sobre Rendimentos de Pessoas Colectivas (CIRC) indica que, para efeito de constituição de provisões para cobranças duvidosas, não deverão ser considerados os créditos sobre o Estado, regiões Autónomas e Autarquias Locais.

- ◆ No triénio, o activo líquido teve um acréscimo de, aproximadamente, €10 milhões. O aumento verificado deveu-se, essencialmente, aos acréscimos das disponibilidades, de €7,7 milhões, entre 2004 e 2006;
- ◆ Em termos de liquidez geral, muito embora a integração e aplicação de saldos de gerência nos orçamentos dos anos seguintes dependa de autorização da tutela financeira, apurou-se um fundo de maneo sempre positivo e crescente, de valor significativo, com cerca de €9,5 milhões, €9,7 milhões e €9,8 milhões, em 2003, 2004 e 2005⁹⁹, respectivamente.

3.3.4.2. Imobilizado

O imobilizado teve um crescimento de 126% no período em análise, ou seja, de cerca de € 3,2 milhões, tendo assumido um peso relativo crescente no total de activos, com uma proporção de 18% em 2006. Verificou-se uma tendência negativa nos bens do domínio público, enquanto que os bens próprios cresceram 371%, em resultado dos aumentos ocorridos nas rubricas “Imobilizações em curso” e “Edifícios e outras construções”, em 2005 e 2006, respectivamente.

Os relatórios do CF, bem como as certificações legais de contas, dos exercícios do período em análise, têm explicitado a reserva de que o inventário que serviu de base à elaboração do balanço poderá, eventualmente, *“necessitar de correcções, quer para adicionar novos bens, neste momento não identificados, quer para retirar alguns bens que não mereçam a aprovação prevista”*¹⁰⁰. Embora o inventário tenha sido aprovado pelo MOPTH, em 12 de Julho de 2004, ainda não obteve aprovação da tutela financeira.

3.3.4.3. Financiamento

A estrutura dos balanços apresentada, quanto aos fundos próprios e passivo, não reflecte a realidade, em virtude de os valores das dívidas a terceiros se encontrarem inflacionados. Com efeito, a conta “Credores taxa de segurança” tem sido creditada pelos valores liquidados de taxa de segurança a distribuir (ou seja, incluindo encargos financeiros incorridos com a cobrança de taxa de segurança através de transferências bancárias internacionais), enquanto que os montantes pagos às entidades beneficiárias, creditados na mesma conta, são inferiores.

Fundos próprios

O INAC fechou os três exercícios com resultados líquidos do exercício positivos e os acréscimos do fundo patrimonial, entre 31 de Dezembro de 2004 e de 2006, de €0,8 milhões, correspondem à soma desses resultados. Apesar dos aumentos referidos, o activo do INAC revelou-se menos financiado por fundos próprios em 2006, face a 2004, com uma proporção de 34% e de 45%, respectivamente.

⁹⁹ O valor apurado de fundo de maneo é igual ao 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”.

¹⁰⁰ Transcrição de parte do ponto 5.4.1.a) dos Relatórios do CF dos exercícios de 2006, de 2005 e da 2.ª gerência de 2004.



Endividamento

Quanto aos capitais alheios, as dívidas a terceiros (apenas de curto prazo) evoluíram, no triénio, de cerca de €9 milhões, em 2004, para €15,5 milhões, em 2006, e tiveram um peso relativo significativo no financiamento do activo, de 41%, 52% e 49%, em 2004, 2005 e 2006, respectivamente.

Proveitos diferidos

A conta “Proveitos Diferidos” contém:

- ◆ Receita para investimento cobrada e não aplicada, ou seja, saldos de gerência de dotações do OE afectas ao PIDDAC. O balanço de 2006 espelha um total desses saldos de €187,7 milhares;
- ◆ 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)¹⁰¹. O balanço de 2006 espelha em aquisição de activos €4.396 milhares.

Ao longo do triénio, a proporção dos proveitos diferidos sobre o total do activo líquido teve um peso crescente de 9,8% e de 14,4%, em 2004 e 2006, respectivamente.

3.3.4.4. Resultados

O quadro e o gráfico seguintes sintetizam a evolução dos resultados no triénio.

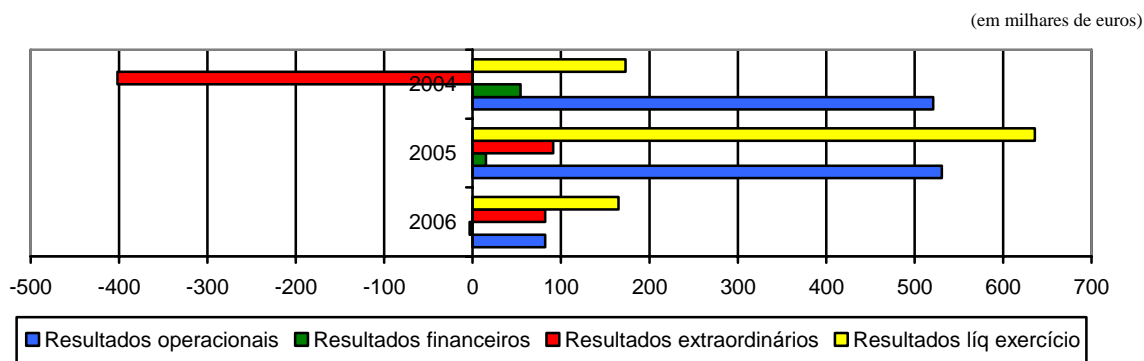
Quadro 15 – Resultados 2004 - 2006

(em euros)

Resultados	2004	2005	2006	Variação (%)		
				2005-2004	2006-2005	2006-2004
Proveitos e ganhos operacionais	10.106.045,45	10.794.232,27	11.239.244,96	7	4	11
Custos e perdas operacionais sem amortizações e provisões	9.161.331,43	9.684.488,34	10.503.702,25	6	8	15
Amortizações e provisões	423.490,66	579.186,24	652.832,51	37	13	54
Custos e perdas operacionais	9.584.822,09	10.263.674,58	11.156.534,76	7	9	16
Resultados operacionais	521.223,36	530.557,69	82.710,20	2	-84	-84
Resultados financeiros	54.369,29	15.209,09	-252,35	-72	-102	-100
Resultados extraordinários	-402.864,89	90.573,39	82.639,02	-122	-9	-121
Resultados líquidos do exercício	172.727,76	636.340,17	165.096,87	268	-74	-4

Fonte: Demonstrações de resultados do INAC.

¹⁰¹ A conta é creditada pelos subsídios recebidos e debitada pelos valores reconhecidos como proveitos do exercício, valores equivalentes às quotas de amortização, por contrapartida de proveitos extraordinários (subconta 7983).

Gráfico 5 – Resultados 2004-2006

Fonte: Demonstrações de resultados do INAC.

Resultados operacionais

Como foi referido, os resultados operacionais não reflectem os proveitos e os custos com a taxa de segurança, respectivamente, cobrada pelo INAC e distribuída por outras entidades beneficiárias. Embora os valores de proveitos e custos operacionais apresentados se encontrem expurgados desses montantes, não se verificam alterações de resultados.

Os proveitos e ganhos operacionais cresceram ao longo do triénio, registando um aumento de 11% em 2006, face a 2004, devido, essencialmente, aos acréscimos de receitas de taxa de segurança. No mesmo período, os custos e perdas operacionais, sem amortizações e provisões, registaram um aumento de 15%, motivado, sobretudo, pelo acréscimo de custos com pessoal.

Relativamente aos acréscimos dos custos e perdas operacionais, o diferencial, em termos absolutos, de 2004 para 2005, acompanhou o acréscimo de proveitos e ganhos operacionais, enquanto que, de 2005 para 2006, o acréscimo de custos foi o dobro do acréscimo de proveitos (€893 milhares para €445 milhares). Esta evolução determinou o decréscimo dos resultados operacionais em menos 84%.

O decréscimo de resultados operacionais, de 2005 para 2006, foi determinante para a diminuição dos resultados líquidos do exercício, no montante €471 milhares.

Resultados financeiros

A expressão dos resultados financeiros deveu-se, essencialmente, à cobrança de juros de mora à empresa “Air Luxor”, em 2004 e 2005, enquanto que, em 2006, não foram obtidos proveitos e ganhos financeiros.

Resultados extraordinários

Em 2004, ocorreu um extraordinário acréscimo de custos extraordinários, no montante de € 556 milhares, em consequência da anulação de guias de taxas emitidas em anos anteriores. Estes custos quase anularam os resultados operacionais e financeiros obtidos nesse exercício.

Em 2005 e 2006, os resultados extraordinários advieram, maioritariamente, do peso da subconta 7983 – “Outros Proveitos Extraordinários – Transferências de Capital Obtidas”, 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 para Investimento”.



3.4. Unidade de tesouraria

3.4.1. Depósito das disponibilidades, cobrança de receita e realização de pagamentos

O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado (RTE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e 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 a totalidade das 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 45/2000¹⁰², de 18 de Maio, nos seus pontos 3 e 4, e a RCM n.º 115/2002¹⁰³, 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.¹⁰⁴

A documentar a conta de gerência de 2005, o Instituto movimentou e apresentou certidões de saldos e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais 5 na Caixa Geral de Depósitos (CGD) e as restantes na DGT¹⁰⁵. O quadro seguinte reflecte a proporção das disponibilidades em depósitos bancários face ao total dos depósitos, no final das gerências de 2004 a 2006.

Quadro 16 – Disponibilidades em depósitos bancários 2004-2006

(em milhares de euros)

	Depósitos			CGD/Total (%)
	Tesouro	CGD	Total	
31.Dez.2004	11.087	2.968	14.055	21
31.Dez.2005	17.521	2.719	20.240	13
31.Dez.2006	18.363	3.430	21.793	16

Fonte: Balancetes de final de exercício.

Numa abordagem trimestral, a proporção dos depósitos na banca comercial foi sempre variável ao longo do triénio, verificando-se variações no intervalo de 7% a 19%¹⁰⁶, não sendo possível inferir uma tendência. No final do ano de 2006 encontravam-se fora do Tesouro cerca de €3,4 milhões, ou seja, 16% das disponibilidades existentes em depósitos.

No que concerne à cobrança de receita e à realização de pagamentos, o INAC deveria proceder de acordo com o estipulado no RTE (artigo 7.º, n.º1, e artigos 23.º a 29.º).

Nos termos legais, o parceiro financeiro do Instituto deve ser o Tesouro. Só relativamente às operações cuja viabilidade não seja assegurada pelo Tesouro, é que o Instituto poderá recorrer aos serviços da banca comercial. A necessidade desse recurso tem um carácter residual, em virtude de o

¹⁰² Publicada em DR, I série-B, de 2 de Junho.

¹⁰³ Publicada em DR, I série-B, de 25 de Setembro.

¹⁰⁴ No projecto de relatório da Auditoria realizada ao INAC pela DGO, com o n.º 7/DSAud/2006, recomenda-se o seguinte: “Promover o cumprimento integral do princípio da unidade de tesouraria, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho”.

¹⁰⁵ Na gerência de 2006 movimentou 4 contas na CGD.

¹⁰⁶ Percentagens apuradas com base nos Relatórios trimestrais da CF do INAC, os quais, ao longo do triénio, evidenciaram sempre, sem outras referências, os montantes de saldos bancários na DGT e na CGD.

Tesouro ter capacidade para assegurar todo o universo de operações bancárias com duas excepções - depósitos e levantamentos de numerário e operações através de TPA - Terminal de Pagamento Automático.

Observou-se que as contas bancárias que o Instituto detém na banca comercial constituem destino de parte significativa das suas cobranças e são utilizadas para efectuar grande parte dos pagamentos.

Apesar dos serviços terem apontado dificuldades ou impossibilidades em realizar diversas operações bancárias através do Tesouro, verificou-se a inexistência de documentação contendo a indicação desses obstáculos, bem como dos procedimentos alternativos.

Face aos obstáculos invocados pelos serviços a equipa de auditoria recolheu junto de responsáveis da DGT¹⁰⁷ esclarecimentos relativos aos vários tipos de operações, os quais permitiram elaborar o seguinte quadro.

Quadro 17 – Operações bancárias asseguradas pelo Tesouro

Operação	Procedimento actual	Procedimento possível de implementar
Depósito e levantamento de numerário	Em e de contas na CGD	O Tesouro não assegura.
Operações através de TPA- Terminal de Pagamento Automático (Multibanco)	Terminal da CGD	O Tesouro ainda não assegura a realização de operações através de TPA. Decorrem os trabalhos para o estabelecimento de acordo com a banca.
Depósito de cheques bancários	Em contas na CGD	Depósito directo em contas no Tesouro, através de remessa ao Tesouro ou entrega nos balcões das redes da CGD, BES e Millennium (instituições com as quais o Tesouro tem acordos firmados). A possibilidade de se proceder a depósitos de cheques em contas do Tesouro aos balcões da CGD existe desde 2004.
Depósito de cheques bancários em moeda distinta do euro	Em conta da CGD	Depósito em contas no Tesouro, através da sua entrega no Tesouro.
Emissão de cheques para a realização de pagamentos	De contas na CGD e do Tesouro	O Tesouro assegura a realização de pagamentos através da emissão de cheques sobre as suas contas.
Emissão de cheques para a realização de pagamentos sobre o estrangeiro	De contas na CGD	Em pagamentos sobre o estrangeiro (em euros ou outra moeda) os cheques têm de ser solicitados ao Tesouro caso a caso. Verificando-se um elevado número de cheques a emitir, pode ser estabelecida outra solução com o Tesouro.
Recepção de transferências de fora do espaço euro	Em conta da CGD	O Tesouro assegura estas operações. Com transferências oriundas de fora do espaço euro (incluem-se neste espaço alguns países europeus com outra moeda) há instruções específicas que têm de ser seguidas, nomeadamente, o endereço da DGT é distinto do utilizado para as entidades que remetem dentro do espaço euro.
Ordens de transferência bancária para fora do espaço euro	De contas na CGD	O Tesouro assegura estas operações. Em cada caso de transferência para fora do espaço euro o organismo tem de previamente contactar o Tesouro.
Pagamento de vencimentos e outros abonos a pessoal	Através de conta na CGD	Através das contas no Tesouro.

Em sede de contraditório, o INAC, nas suas alegações (que, no essencial, foram seguidas pelo Presidente e Vogais do Conselho Directivo e pelo Director de Administração e Finanças em funções), referiu:

“Cabe ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT) assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência. Todavia, o IGCP não presta a totalidade dos serviços equiparados à banca comercial nem nas mesmas condições desta.

No ponto 3.4.1 do relato é apresentado um quadro síntese (n.º 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos. Este quadro será utilizado como elemento orientador relativamente às relações

¹⁰⁷ A reunião dos auditores com responsáveis da DGT foi superiormente autorizada e ocorreu em 17 de Julho de 2007.



que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Efectivamente, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder a todas necessidades do INAC, nomeadamente:

- *Depósito de cheques bancários e numerário - O depósito directo no IGCP é complexo. Embora seja possível efectuá-lo por intermediação da CGD os procedimentos estabelecidos exigem um conjunto de tarefas que têm subjacente a afectação de recursos em tempo muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial, uma vez que exigem que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Este registo não é exigido na banca comercial. A solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e consequentemente com custos superiores.*
- *Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros - De referir que actualmente o IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).*
- *Recepção de transferências fora do espaço Euro - Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC.*
- *Na sequência da leitura do relatório realizado, o INAC teve conhecimento por via do Tribunal de Contas de que tal situação decorre de nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.*
- *Ordem de transferência - A realidade da despesa do INAC importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, é no entanto insuficiente, não dando resposta às necessidades do INAC, designadamente porque a aplicação homebanking não disponibiliza a realização de transferências para esses países.*
- *Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal - Por simplicidade do processo o INAC tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.*

Apesar das objecções apresentadas, o INAC providenciará para aproveitar todas as potencialidades disponibilizadas no IGCP, como pode verificar-se pelo facto de já este mês (Novembro 2007), ter sido efectuado o pagamento de vencimentos através do IGCP. Da mesma forma, e apesar dos custos envolvidos (18,00 €/transferência), o INAC vai proceder, no limite, ao "esvaziamento" mensal das contas bancárias na CGD em transição para o IGCP.

De salientar que os motivos supracitados são reportados mensalmente aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na Banca privada não reverte para o INAC".

Ainda no que respeita ao não cumprimento do RTE, foram produzidas alegações por dois ex-Vogais do CA, que argumentaram em termos idênticos aos do INAC, pondo a tónica nos aspectos ligados com a falta, por parte do Tesouro, de funcionalidades idênticas às da banca comercial, em matéria de desconto de cheques sobre o estrangeiro, o que levou à necessidade de se manterem as contas abertas na Caixa Geral de Depósitos.

Relativamente à referida complexidade dos depósitos de cheques e numerário em contas da Direcção-Geral do Tesouro (actual Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. - IGCP), regista-se o seguinte:

- ◆ O INAC dispõe das redes de 3 bancos comerciais para efectuar esses depósitos, detendo, inclusivamente, um desses bancos um balcão no Aeroporto de Lisboa;
- ◆ Quanto à necessidade de em *homebanking* serem carregados os números constantes nas “linhas ópticas” dos cheques bancários, o Instituto, em função do número de cheques recebidos, terá de avaliar e decidir se procede a esse carregamento “manualmente” ou se adquire uma máquina de leitura óptica (podendo para este efeito contar com a colaboração do IGCP, o qual possui o levantamento dos equipamentos existentes no mercado);
- ◆ No que concerne aos cheques sem “linha óptica”, deverá ser consultado o IGCP. Contudo, haverá sempre a solução de entrega dos mesmos naquele Instituto, à imagem do que ocorre com o depósito de cheques bancários em moeda distinta do Euro.

Para a realização de transferências para fora do espaço Euro, o INAC terá de, previamente, contactar o IGCP e, quanto ao depósito de cheques sobre o estrangeiro, aqueles que forem em moeda distinta do Euro devem ser entregues no IGCP (conforme é referido no quadro anterior).

Quanto às situações atrás comentadas e às alegações sobre o preçário do IGCP (custos de cheques e de transferências), importa referir, de novo, que decorre da lei o facto deste Instituto ser “o parceiro financeiro” do INAC.

A importância da reforma do RTE foi confirmada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, através do qual ficou estabelecido que o IGCP sucede à DGT nas atribuições relativas à gestão da tesouraria do Estado. Assim, a alínea e) do n.º 1 do art.º 6.º dos Estatutos do IGCP (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro), na redacção dada pelo art. 4.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, explicita que compete ao IGCP “*prestar serviços bancários aos serviços, organismos e entidades sujeitos ao princípio da unidade da tesouraria do Estado*”.

Transcrevem-se também do preâmbulo do mesmo diploma os seguintes excertos que ilustram a relevância da reforma, bem como da recente alteração introduzida:

“(…) Importa, na presente data, congregar num único organismo a gestão da totalidade da tesouraria do Estado e da dívida pública (...). Este modelo de gestão integrada dos activos e passivos financeiros do Estado permitirá ganhos de eficiência, uma vez que os saldos de tesouraria passarão a ser utilizados para compensar parcialmente os saldos da dívida, diminuindo a dívida em circulação e os consequentes encargos financeiros para o Estado (...)”.

O não cumprimento do RTE é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Todavia, tendo em conta que, como resulta do alegado, existia nos responsáveis pela gestão do INAC a convicção de que os meios disponibilizados pelo Tesouro, face à banca comercial, permitiam responder a uma menor quantidade de necessidades do INAC do que efectivamente acontece e considerando a pronta disposição do INAC em utilizar, como elemento orientador relativamente às situações a transferir para o IGCP, o quadro síntese (n.º 17), que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos, não se evidencia que os actos em causa possam ser imputados aos respectivos responsáveis a título de dolo. Acresce que inexistiu recomendação anterior do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção desta irregularidade.

Pelo exposto, o Tribunal releva, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem todos os requisitos previstos nas suas alíneas a) a c).

A relevação da responsabilidade não dispensa o cumprimento integral do estipulado no RTE.

3.4.2. Rendibilidades obtidas em depósitos de disponibilidades

Quanto à rendibilidade dos depósitos existentes na banca comercial, o Decreto-Lei de execução orçamental para 2004¹⁰⁸ 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 (...)”.

Em 2005 e 2006, os respectivos Decretos-Leis de execução orçamental continuaram a estipular que os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras na banca comercial constituíam receita do Estado¹⁰⁹.

No quadro seguinte indicam-se os valores de juros obtidos pelo Instituto com os depósitos na CGD, bem como as entregas efectuadas nos Cofres do Estado.

Quadro 18 – Rendimentos de depósitos obtidos na banca comercial

(em euros)

	2003	2004	2005	2006
Juros obtidos com depósitos na CGD a)	13.110,83	5.632,57	25,52	4.622,37
Entregas de Receita do Estado		18.743,40	25,52	48,11

a) Em 2003 e 2004, o total de juros obtidos foi de € 18.743,40.

Fontes: Certidões emitidas pela CGD para instruir as Contas de Gerência de 2003 a 2006; Avisos da CGD a comunicar débitos em contas para correcção dos juros creditados em 2003; Extractos bancários de 2003 e 2004; Guias de entrega nos Cofres do Estado.

A entrega nos Cofres do Estado, realizada em 18 de Setembro de 2007, no valor de €48,11, relativa aos juros obtidos em 2006, é inferior em €4.574,26 aos valores certificados pela CGD, no total de €4.622,37. Este diferencial foi entregue directamente pela CGD ao Tesouro, conforme informação prestada por esta instituição de crédito, em fax, datado de 18 de Outubro, dirigido ao INAC.

¹⁰⁸ DL n.º 57/2004, de 19 de Março, artigo 39.º, n.º 1.

¹⁰⁹ DL n.º 57/2005, de 4 de Março, artigo 35.º, n.º 1, e DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março, artigo 31.º, n.º 1.

3.5. Receita

3.5.1. Resultado das verificações na área da arrecadação das receitas

Do total de receita, no valor de €36.384.346,16, foram analisados 32 documentos que perfazem um montante global de €11.430.532,38 e representam 31,4 % do total da receita. Dos 32 documentos, 30 respeitavam a taxas e 2 a requisição de fundos – novo edifício.

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

- ◆ Os documentos conferidos respeitam a taxas de segurança, certificados médicos e despesas relativas ao novo edifício, representando os seguintes valores de receita:

Quadro 19 – Amostra das Receitas

(em euros)

Receitas Verificadas	
Tipo de Receita	Valor global
Taxa de segurança	9.984.385,98
Certificados Médicos	6.695,40
Novo edifício	1.439.451,00
TOTAL	11.430.532,38

Fonte: documentos de receita.

- ◆ Os 32 processos examinados encontravam-se devidamente instruídos e em conformidade com os procedimentos legais. Nesta abordagem aos documentos de receita foi objecto de análise a correcção das operações de verificação, liquidação, emissão e cobrança de facturação, bem como a existência de situações de subfacturação e/ou sobrefacturação, tendo-se concluído que estes procedimentos foram respeitados.
- ◆ Na contabilização patrimonial e relativamente à receita de taxa de segurança foram identificadas as deficiências descritas no presente relatório, no ponto 3.1.3.6.4, relativas à não contabilização da totalidade da receita em proveitos e à inscrição de responsabilidades do Instituto a favor de credores de taxa de segurança com base em valores de receita liquidada;
- ◆ Nos termos do Despacho Normativo n.º 21/93, ponto 3, o pagamento dos montantes devidos de taxa de segurança deverão efectuar-se no prazo de 30 dias, a contar da data da emissão da guia¹¹⁰. No entanto, verificou-se que 31% das receitas de taxa de segurança seleccionadas (11 documentos) foram cobradas após os 30 dias. Se for considerada uma dilação de mais 5 dias, obtém-se uma proporção de 21% da receita de taxa de segurança verificada, no valor de €2,1 milhões.

O quadro seguinte reflecte o tempo decorrido na cobrança de taxa de segurança:

¹¹⁰ As guias de receita de taxa de segurança são enviadas para as companhias aéreas, na data de emissão, por via electrónica, e em papel, por via postal.



Quadro 20 – Tempos de cobrança das receitas de taxa de segurança

(em euros)

Tempo de cobrança	N.º documentos	Valor	Proporção (%)
Superior a 1 ano	1	1.929,18	21
Entre 39 e 90 dias	7	2.091.641,71	
Até 35 dias	3	1.010.512,71	10
Nos 30 dias	17	6.880.302,38	69
Total	28	9.984.385,98	100

Fonte: documentos de receita.

As situações de existência de atrasos no pagamento da taxa de segurança, ou seja, fora do prazo legal de 30 dias, encontram-se sujeitas a processos de contra-ordenação, conforme se encontra previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março.

- ◆ Na documentação de receita de taxa de segurança a pagar, enviada aos devedores, observou-se que:
 - ◇ Os ofícios enviados aos devedores, com as guias de receita emitidas e a pagar, em anexo, subscritos pelo Chefe do Departamento de Cobranças, especificam o prazo de 15 dias para serem efectuados os pagamentos e apontam as respectivas datas limite;
 - ◇ As guias de receita propriamente ditas, anexas aos ofícios, apontam datas limite de pagamento distintas, contemplando 30 dias como prazo de pagamento.

Esta situação¹¹¹ foi ultrapassada no decorrer do trabalho de campo da auditoria. Actualmente, toda a documentação remetida indica o prazo legal;

- ◆ A análise de todos os 28 documentos de receitas de taxa de segurança seleccionados evidenciou que as receitas foram cobradas através de transferências bancárias, não tendo ocorrido nenhuma situação de despesas bancárias deduzidas aos valores das receitas liquidadas;
- ◆ Uma das duas receitas de taxas de medicina aeronáutica¹¹² verificadas refere-se à “guia de entrega” n.º 51/2005, emitida sobre a TAP, em 1 de Agosto de 2005, no valor de €9.565,44, e titula o débito de 11 guias de receita, emitidas entre 1 e 27 de Julho de 2005. Aquela “guia de entrega” veio a ser cobrada em 28 de Setembro de 2005.

A TAP é uma das entidades a quem o Instituto permite o pagamento de taxas aeronáuticas (exceptuando taxa de segurança e taxas de certificação de operador) após a prestação de serviços, conforme é referido no ponto 3.1.3.7. do presente relatório.

Assim, verificou-se que não foi respeitada a disposição constante no ponto 10 da Portaria n.º 869-A/94, de 28 de Setembro, de acordo com a qual todas as taxas devem ser satisfeitas no acto da requisição dos serviços e pagas na tesouraria. No mesmo sentido vai o disposto no art.º 5.º, n.º 1, do Regulamento de Taxas do INAC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 159/2004, de 30 de Junho, ao referir que “o pagamento das taxas deve ser efectuado no acto do respectivo pedido”.

No que respeita a esta questão, o INAC, em sede de contraditório, alegou:

¹¹¹ Da indicação, nos ofícios, de prazo de pagamento mais curto do que o prazo legal e em incoerência com o prazo especificado nas guias de receita anexas.

¹¹² Exames e certificados de aptidão médica.

“As disposições legais sobre esta matéria são omissas, pelo que coube ao Instituto tomar uma decisão de gestão sobre esta matéria, designadamente quanto aos grandes clientes, os quais por mês, dependendo da sua tipologia, em determinadas circunstâncias apresentam movimentos superiores a 500 guias de receita, nomeadamente e a título exemplificativo, os casos concretos da TAP e NET JETS.

De salientar que a abertura de uma conta corrente para clientes ou utentes, é efectuada a pedido destes, todavia, tem subjacente uma análise detalhada dos movimentos e valores facturados mensalmente, previamente à decisão de aprovação pelo Conselho Directivo do INAC.

Assim sendo, a abertura de contas correntes apenas é autorizada às empresas com maior volume de facturação, por forma, a agilizar as relações entre o INAC e estes clientes. A abertura destas contas evita aproximadamente 4000 pagamentos individuais por mês, reduzindo-se por esta via a 8 (número de clientes com conta corrente), com todas as vantagens que esta situação acarreta em termos de conciliações bancárias e todo o trabalho administrativo que envolve a liquidação e cobrança de cada uma destas guias.

Efectivamente, o procedimento adoptado leva a que haja um recebimento desfasado face à data do acontecimento que esteve na origem da receita, no entanto, tendo em conta o número de guias, os montantes envolvidos, a simplificação do processo e a melhoria do controlo, conclui-se que a relação custo/benefício é compensadora.

Saliente-se que embora, as guias de receita devam ser liquidadas imediatamente após a prestação do serviço, em média, o prazo de recebimento das guias mensais de conta corrente é de 15 dias, salvo situações pontuais que podem ocorrer em períodos de acréscimo de trabalho e férias, podendo tal prazo ser excedido.

Apesar do exposto, sem prejuízo da manutenção das referidas contas correntes aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, pretende-se já na facturação do mês de Dezembro/2007 reforçar o princípio de que as guias mensais sejam regularizadas prontamente após a sua emissão, todavia deverá ser sempre considerado um período mínimo para o tempo despendido no correio e desenvolvimento dos procedimentos administrativos associados à liquidação pelos clientes”.

Nas suas alegações (seguidas pelos Vogais e pelo Director de Administração e Finanças em funções), o Presidente do Conselho Directivo referiu:

“Efectivamente as taxas aeronáuticas devem ser cobradas no acto da requisição, porém a eventual irregularidade reportada, para além de se tratar de uma situação pontual, encontra ainda justificação num procedimento de gestão de conta corrente adoptado pelo INAC, I.P., em relação a um conjunto específico de clientes ou utentes.

Ora este procedimento, visou a abertura de contas correntes a pedido dos clientes ou utentes que apresentavam um considerável volume de facturação e um elevado número de movimentos, em alguns casos superiores a 500 guias de receita mensais. Estas contas correntes são aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, I.P. (...).”

Um dos ex-Vogais do CA, nas suas alegações, acrescentou:

“(…) Acontece que, relativamente aos serviços de medicina aeronáutica, alguns operadores de serviços aéreos suportam, directamente, os encargos dos seus trabalhadores”¹¹³.

Por essa razão foi estabelecido um procedimento com certos operadores de molde a que estes procedessem ao pagamento mediante a apresentação das respectivas guias.

Este procedimento tinha como objectivo ir de encontro às pretensões das empresas, uma vez que, em última análise, eram elas quem se constituíram como responsáveis pela satisfação dos pagamentos dos serviços fornecidos aos respectivos trabalhadores.

¹¹³“Esta situação também ocorre, pontualmente, com as taxas devidas pelos aeronáuticos”.



O procedimento seguido tinha como preocupação primordial o cumprimento do princípio da desburocratização e da eficiência plasmado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, sem que de tal facto resultasse prejuízo para o INAC”.

Também sobre esta matéria, o ex-Director de Administração e Finanças, no âmbito do contraditório, referiu:

“(...) O signatário desconhece, obviamente, este caso particular, uma vez que o exercício de funções de direcção intermédia de 1.º grau não se faz a este nível de detalhe e intervenção no "terreno".

(...)

No levantamento levado a cabo por esse Tribunal parece estar em causa a questão das contas correntes.

Como é sabido, este procedimento está consagrado no artigo 14.º do Regulamento de Despesas, aprovado pelo Conselho de Administração do INAC.

Trata-se decisões avulsas, mas rigorosamente baseadas na capacidade financeira dos devedores e no seu comportamento pretérito.

No caso da medicina aeronáutica e dos exames aeronáuticos é frequente os operadores aéreos suportarem, directamente, os encargos com os seus trabalhadores.

Ao contrário de um aparente espaço facultado ao devedor é, ao invés, uma garantia reforçada, ao substituir os devedores individuais por devedores institucionais estabelecidos ou representados no nosso País.

(...)

O signatário não pode deixar de concordar mais com a obrigatoriedade dos pagamentos serem concretizados antes da prestação dos serviços, sobretudo se se trata de situações individuais (...).”

Conforme resulta da análise anteriormente efectuada sobre a matéria em apreço, no que respeita ao pagamento das taxas aeronáuticas acima referidas, as disposições legais em vigor não fazem qualquer distinção entre os utentes (não distinguem em função do volume de prestação de serviços nem distinguem os utentes individuais dos institucionais) nem deixam essa faculdade ao órgão de direcção do Instituto. Pelo contrário, as disposições legais são taxativas no sentido de que o pagamento deve ser efectuado no acto da requisição ou pedido.

3.6. Despesa

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

Do total de despesa, no valor de €30.038.423,98, foram analisados 23 documentos que perfazem um montante global de €17.787.264,00 e correspondem a 71,8 % do valor da despesa, excluindo remunerações certas e permanentes.

Dos 23 documentos, 20 foram seleccionados pelo método de amostragem estatístico “*MUST – Monetary Unit Sampling Technique*” e 3 foram seleccionados pelo processo de extracção aleatória.

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

- ◆ Nos 23 processos analisados foram respeitados os procedimentos inerentes à realização da despesa. Com efeito, foram verificados os procedimentos relativos à correcta classificação orçamental e 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 esses procedimentos foram respeitados;
- ◆ O INAC não tem cumprido o estabelecido a propósito da aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos – artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro. Este incumprimento verifica-se quer nos pagamentos realizados pelo DOC quer nos pagamentos realizados na Tesouraria.

Porém, o responsável pelo departamento de contabilidade referiu que está a ser iniciada a constituição de um dossier permanente de fornecedores (cadastro electrónico) do qual constará informação respeitante à situação tributária e contributiva perante a Segurança Social dos mesmos.

O INAC, na sua resposta, no âmbito do contraditório, informou:

“Esta situação está colmatada desde Julho do corrente ano, sobretudo no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública. Deste modo foi comunicado igualmente por e-mail a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social, ou em alternativa ser permitido o acesso online às mesmas.

Mormente, no decorrer deste ano, foi também desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC que, até aqui, se encontrava dispersa. Esta Base de Dados inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta a este problema (acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças).

No entanto, devido à falta de pessoal qualificado, a mesma está ainda em fase de preenchimento, prevendo-se ainda que sofra desenvolvimentos no sentido de permitir acesso directo aos sites das Finanças e da Segurança Social para consulta e emissão das respectivas declarações, mediante a autorização acima referida.

De destacar, ainda que desde o dia 20 do corrente, e dado que a Base de Dados ainda não contém toda a informação necessária, o circuito da despesa em vigor no INAC foi alterado temporariamente, não se emitindo Autorizações de Pagamento (e o consequente pagamento) sem existir uma confirmação prévia da situação contributiva do fornecedor por parte do elemento responsável por esta tarefa”.

Também o Presidente do Conselho Directivo, na sua resposta (e, em termos idênticos, os Vogais e o Director de Administração e Finanças em funções), alegou:

“Quanto a esta situação, assume-se que, efectivamente o INAC, I.P. relativamente aos fornecedores habituais não tem procurado aferir da situação contributiva dos mesmos, situação que, actualmente está absolutamente, regularizada.

Esta “irregularidade” encontrará explicação na sedimentação das relações comerciais existentes entre o INAC, I.P. e alguns destes fornecedores, tendo-se desenvolvido uma relação de confiança que, em alguns casos, se mantém há vários anos”

“(…) Desde 20 de Novembro de 2007, o INAC, LP. passou a ter esta situação totalmente regularizada”.

O ex-Director de Administração e Finanças, nas suas alegações, esclareceu:



“Confessamos que foi uma situação que demos por adquirida, tão rotineira e enraizada nos hábitos se encontra nos diversos serviços públicos”.

O não cumprimento do estabelecido a propósito da aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos (art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro), é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No entanto, considerando as respostas dadas no âmbito do contraditório, que justificam, fundamentalmente, a irregularidade no facto da sedimentação das relações comerciais com alguns dos fornecedores (com aferição, inicialmente, da situação contributiva nas situações relativas aos procedimentos concursais), não se evidencia que esta situação possa ser imputada aos eventuais responsáveis a título de dolo. Acresce que inexistente recomendação anterior do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação de qualquer órgão de controlo interno no sentido da correcção desta irregularidade.

Encontram-se, assim, verificados todos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, pelo que se releva, desde já, a eventual responsabilidade financeira, nos termos deste preceito legal, sem prejuízo do cumprimento integral do legalmente estipulado na matéria.

- ◆ Relativamente a contratos com avençados, celebrados nos termos do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, artigo 17.º, com a nova redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 299/85, de 29 de Julho, verificou-se que a realização das respectivas despesas foram incorrectamente classificadas¹¹⁴ na rubrica de aquisição de serviços – 02.02.20. - “Outros trabalhos especializados”, quando deveriam ter sido inscritas na rubrica de despesas com pessoal – 01.01.07. - “Pessoal em regime de tarefa ou avença”.

Quanto a esta questão, o INAC, nas suas alegações, esclareceu:

“A situação descrita neste ponto ocorreu durante alguns anos no INAC. A mesma deveu-se à existência de um entendimento que equiparava este tipo de contratação, por visar um objectivo demasiado específico e singular no mercado de trabalho, ao de uma prestação de serviço por parte de uma empresa, e por se seguir o Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, para a realização da contratação.

No entanto, no seguimento da Auditoria realizada pela Direcção-Geral do Orçamento no ano transacto e mediante esclarecimento desse Serviço, a escrituração destas despesas na contabilidade foi corrigida em Maio de 2007, estando desde essa data a ser contabilizada na rubrica de despesa "01.01.07 - Pessoal em Regime de Tarefa ou Avença", como se poderá confirmar na contabilidade do INAC e pelo documentos que se anexam (...)”.

3.7. Dívidas a terceiros

As dívidas a terceiros do Instituto reflectidas nos balanços do final dos exercícios de 2005 e de 2006 são indicadas no quadro seguinte.

¹¹⁴ Classificador económico da receita e da despesa públicas, em anexo ao Decreto-Lei n.º 26/2002.

Quadro 21 – Dívidas a terceiros em 31 de Dezembro de 2005 e 2006

(em euros)

Contas		2005	2006
2436	IVA - a pagar	3.581,43	181,94
2441	Imposto de selo	6,00	5,00
24	Estado e outros entes públicos	3.587,43	186,94
2683	Credores de taxa de segurança	16.716.689,68	15.460.495,10
2684	Instituições financeiras	0,00	398,82
2689	Outros	11.145,60	14.984,12
26	Outros credores	16.727.835,28	15.475.878,04
24/6	Dívidas a terceiros - Curto prazo	16.731.422,71	15.476.064,98

Fonte: Balancetes analíticos da contabilidade patrimonial de 2005 e 2006.

As dívidas ao Estado são constituídas por IVA e Imposto de selo a entregar nos Cofres do Estado, nos respectivos prazos legais fixados¹¹⁵ e decorrem do normal funcionamento do Instituto. Trata-se de dívidas vincendas.

3.7.1. Credores de taxa de segurança

Os saldos credores da subconta “Credores taxa de segurança” encontram-se inflacionados e não reflectem, a 31 de Dezembro, as dívidas às entidades beneficiárias de pagamentos (distribuição) de taxa de segurança. Esse excesso deve-se aos seguintes factores:

1. Nos termos do Despacho Normativo n.º 21/93, de 27 de Fevereiro, ponto 4, o apuramento da receita a distribuir é trimestral, sendo os pagamentos às entidades beneficiárias efectuados nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre.

O Instituto cobra, mensalmente, a receita de taxa de segurança. Credita, mensalmente, a respectiva subconta aquando da liquidação da receita de taxa de segurança, pela quota-parte de receita que será distribuída pelas entidades beneficiárias, e não, trimestralmente, após o apuramento das verbas a pagar/distribuir.

Deste facto, resulta que, no final do exercício, o saldo integra valores de taxa de segurança respeitantes ao tráfego dos meses de Outubro e Novembro – lançados, respectivamente, em Novembro e Dezembro, que não se encontram em dívida a 31 de Dezembro. Conforme é indicado no quadro seguinte, em 2005 e em 2006, este factor contribuiu para o empolamento dos saldos em €3,6 milhões e €3,9 milhões, respectivamente;

2. Ao longo dos exercícios, têm sido efectuados lançamentos, a crédito, de valores brutos de taxa de segurança liquidada a cobrar pelo INAC¹¹⁶, e a débito, de valores líquidos de taxa de segurança paga às entidades beneficiárias (o Instituto paga com base nos valores efectivamente cobrados). Assim, os saldos desta conta reflectem os valores de receita por cobrar de todos os períodos anteriores. Conforme é indicado no quadro abaixo, em 2005 e em 2006, este factor contribuiu para o empolamento dos saldos em €6,9 milhões e €4,6 milhões, respectivamente.

¹¹⁵ Na prestação de contas trimestral seguinte, quanto ao IVA, e até 18 de Janeiro, relativamente ao Imposto de selo.

¹¹⁶ Pela quota-parte de receita que será distribuída pelas entidades beneficiárias (72,5% do total da liquidação a cobrar).



As dívidas de taxa de segurança no final dos exercícios encontravam-se vencidas e eram as seguintes:

- ◆ Em 2005, €6.271.371,76, relativos ao 2.º e 3.º trimestres desse ano, às forças e serviços de segurança, PSP, GNR e SEF. O não pagamento desta verba resultou, em parte, da alteração dos critérios de distribuição;
- ◆ Em 2006, €6.993.198,83, relativos ao 2.º e 3.º trimestres desse ano, à ANA. O não pagamento desta verba resultou da falta de dotação orçamental na rubrica de despesa onde são contabilizadas as transferências para a ANA.

Quadro 22 – Diferenças nas dívidas de taxa de segurança em 31 de Dezembro de 2005 e 2006, face aos valores apresentados em balanços

(em euros)

	2005	2006
2683 - Credores de taxa de segurança (cfr. Balanços)	16.716.689,68	15.460.495,10
Dívidas a credores de taxa de segurança ^{a)}	6.271.371,76	6.993.198,83
Valor global do desvio face à contabilização patrimonial	10.445.317,92	8.467.296,27
Desdobramento:		
Desvio imputável à contabilização de receita de taxa de segurança relativa ao tráfego de Outubro e Novembro (factor 1) ^{b)}	3.564.285,26	3.910.772,70
Desvio imputável à contabilização, a crédito, de receita liquidada, e a débito, de despesa paga (factor 2) ^{c)}	6.881.032,66	4.556.523,57

a) 2005: Relatório de auditoria n.º 41/06-2.ªS., Processo n.º 46/06 – AUDIT; 2006: Levantamento efectuado no decorrer do trabalho de campo.

b) Extractos de conta 2683 – “Credores taxa de segurança” e tabelas do “Taxas”.

c) Valores obtidos por diferença.

3.7.2. Instituições financeiras

O saldo credor da subconta 2684 – “Instituições financeiras”, no valor de €398,82, no final de 2006, integra uma dívida à CGD resultante de juros indevidamente creditados em conta, em 2003¹¹⁷ (€350,71), bem como o valor de juros creditados em contas da CGD, no ano de 2006, o qual veio a ser entregue nos Cofres do Estado, em 2007 (€48,11).

A dívida à CGD encontra-se vencida, enquanto que as rendibilidades obtidas com depósitos na banca comercial têm de ser entregues nos cofres do Estado no ano seguinte, nos termos do respectivo Decreto-Lei de execução orçamental (vincenda).

3.7.3. Outros

Os saldos credores da subconta 26890 – “Outros credores” reflectem, em 2005 e 2006, a dívida, vencida, no valor de €10.597,44, de uma ex-Vogal do INAC, resultante de descontos para a CGA – Caixa Geral de Aposentações efectuados indevidamente pelo INAC e entregues àquela entidade. Esta situação encontra-se ainda por regularizar. Com efeito, a ex-Vogal, através dos ofícios n.º 16/DRH e 306/DRH, de 14 de Janeiro de 2002 e de 13 de Novembro de 2001, respectivamente, foi informada de que aquele valor, correspondente à restituição do excesso de incidência de descontos para quotas da

¹¹⁷ O Instituto cancelou aquela conta à ordem antes da comunicação da CGD a identificar o erro. Assim, o débito de rectificação não ocorreu.

CGA, ocorrido no período compreendido entre 22 de Dezembro de 1998 e 30 de Janeiro de 2001, se encontrava a pagamento¹¹⁸ na Tesouraria do Instituto.

O referido cheque encontra-se, ainda, por levantar em virtude de existir um litígio entre a ex-Vogal e o INAC.

O saldo da subconta 26890 – “Outros credores” integrava ainda, em 2005 e 2006, respectivamente:

- ◆ Duas situações, ocorridas em 2003, respeitantes a pagamentos a fornecedores, cuja regularização de cheques e transferências vieram a acontecer no ano de 2006;
- ◆ Três situações de cobranças em duplicado, encontrando-se o Instituto na situação de devedor, ocorridas nesse ano.

3.8. 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 Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, no triénio 2004 - 2006. Pela conferência dos abonos e descontos relativos a todos os membros daqueles órgãos, na totalidade dos meses abrangidos pelo triénio, concluiu-se que os procedimentos utilizados foram regulares e não ocorreram pagamentos indevidos, tal como, seguidamente, se explicita.

3.8.1. Enquadramento legal

Os Estatutos do Instituto, integrantes do Decreto-Lei n.º 133/98, no artigo 16.º, n.º1, e no artigo 17.º, n.º 6, dispõem, sobre as remunerações dos Administradores, que estão “(...) sujeitos, ao estatuto dos gestores públicos e auferem , a remuneração que for fixada (...) por despacho conjunto dos Ministros das Finanças¹¹⁹ e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território¹²⁰ e do membro do Governo que tutele a Administração Pública”, e dos membros do CF, cuja remuneração é “(...) fixada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do membro do Governo que tutele a Administração Pública ”.

3.8.2. Verificações efectuadas

Do exame efectuado aos processos dos membros do CA comprovou-se que:

- ◆ As remunerações dos Administradores foram estabelecidas por despacho conjunto¹²¹ dos membros do Governo referidos. Esse despacho equiparou o INAC a empresa do grupo A nível 1, baseando-se em critérios de dimensão e de complexidade de gestão, no tipo de actividade

¹¹⁸ Cheque n.º 5652025926 da CGD, com data de 30 de Outubro de 2001.

¹¹⁹ Actual Ministro de Estado e das Finanças.

¹²⁰ Actual Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

¹²¹ Despacho conjunto n.º 895/99, publicada em DR, II série, de 20 de Outubro.



desenvolvida, bem como nas especiais responsabilidades que estão cometidas aos seus gestores, conforme a RCM n.º 29/89, de 3 de Agosto¹²².

- ◆ O Conselho de Administração é composto pelo Presidente e por quatro vogais, sendo de assinalar que apenas dois se encontram providos.
- ◆ O actual CA foi nomeado pela RCM n.º 86/2004, de 1 de Julho, publicada em DR, II série, de 10 de Agosto.
- ◆ As remunerações abonadas foram as correspondentes aos cargos que desempenham, foram efectuados os respectivos descontos, nomeadamente, para a Caixa Geral de Aposentações e para a Segurança Social, e não lhes foi abonado o subsídio de refeição^{123 124}. O não abono de subsídio de refeição aos membros do CA e CF decorre das recomendações contidas no relatório de auditoria da DGO¹²⁵.
- ◆ Em consequência de situações descritas no relatório de auditoria da DGO acima referido, o INAC suspendeu regalias existentes, nomeadamente, procedendo ao cancelamento dos cartões de crédito.

Relativamente aos membros do CF verificou-se que:

- ◆ O Despacho conjunto n.º 244/2004, de 29 de Março¹²⁶, dos Ministros das Finanças e da Tutela, indexou as respectivas remunerações mensais à remuneração do Presidente do CA, ou seja, o Presidente do CF e o Vogal ROC auferem 25% e o Vogal não revisor auferem 20% daquele valor. Aquele Despacho exclui ainda, de forma taxativa, outras componentes remuneratórias para além das 12 mensalidades previstas.
- ◆ O actual CF foi nomeado pelo Despacho conjunto n.º 230/2004, de 19 de Março, publicado no DR, II série, de 14 de Abril.
- ◆ O INAC cumpriu o determinado no Despacho conjunto n.º 244/2004, uma vez que aos membros do CF foram abonados apenas 12 meses por ano.
- ◆ Em cumprimento do estabelecido no Estatuto da Aposentação, o presidente do CF recebe 1/3 da remuneração base que lhe é devida¹²⁷.
- ◆ O vogal ROC recebe, não através da rubrica da CE 01.01.02 – Órgãos sociais, mas sim pela rubrica da CE 01.01.07 – “Pessoal em regime de tarefa ou avença”.

¹²² Publicada em DR, I série, de 26 de Agosto.

¹²³ Excepto ao vogal Eng.º Luís Coimbra que se encontra requisitado à ANA, Aeroportos de Portugal SA.

¹²⁴ Conforme estipulado no n.º 4 do artigo 7.º do DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro.

¹²⁵ Relatório de auditoria n.º 22/DSAud/00, de 14 de Maio de 2001.

¹²⁶ Publicado em DR, II série, a 19 de Abril.

¹²⁷ Artigo n.º 79.º do DL n.º 179/2005, de 2 de Novembro.

4. OPINIÃO SOBRE A CONTA DE 2005

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

A demonstração numérica relativa à gerência do ano de 2005 é evidenciada no ponto 3.2.1. do presente relatório.

É opinião do Tribunal de que as demonstrações financeiras do INAC, do ano de 2005, apresentam de forma verdadeira, nos aspectos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica, com as seguintes reservas, todas respeitantes a demonstrações financeiras relativas à contabilidade patrimonial:

- ◆ O inventário de bens que serviu de base à elaboração do balanço ainda não obteve a aprovação da tutela financeira. Eventualmente, o mesmo poderá vir a ser sujeito a correcções, com as consequentes alterações nas contas do imobilizado (cfr. ponto 3.3.4.2);
- ◆ A conta “Credores taxa de segurança” apresenta saldos credores superiores aos reais, em virtude de ser creditada, mensalmente, aquando da liquidação da receita de taxa de segurança a cobrar pelo Instituto, e não, trimestralmente, após o apuramento das verbas a distribuir pelas entidades beneficiárias. Assim, os saldos desta conta reflectem os valores de receita por cobrar de todos os períodos anteriores e repercutem receita da taxa de segurança a distribuir, relativa ao tráfego dos meses de Outubro e de Novembro, quando, nos termos do Despacho Normativo n.º 21/93, aquela despesa deve ser liquidada no final do 4.º trimestre (cfr. pontos 3.1.3.6.4.2, 3.3.4.3 e 3.7.1);
- ◆ A totalidade da receita de taxa de segurança liquidada não é levada a proveitos (quota-parte a distribuir), tal como as verbas de taxa de segurança a pagar não são levadas a custos;

Regista-se que, com critério contrário, na contabilidade orçamental toda a receita de taxa de segurança cobrada constitui receita do Instituto, bem como a parte da mesma que é posteriormente paga às entidades beneficiárias constitui despesa realizada, ou seja, quanto à parte da receita de taxa de segurança que é distribuída pelos credores, a sua cobrança e o seu pagamento não são contabilizados em operações de tesouraria (cfr. ponto 3.1.3.6.4.1).

Sem prejuízo do parecer final formulado, destaca-se, ainda, a seguinte situação:

Desde 2001, o INAC é credor do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, em cerca de €1,4 milhões. Este crédito resultou de uma transferência determinada por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social e ainda não foi regularizado.



Tribunal de Contas

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 III**, são devidos emolumentos no montante de €16.337,50, a suportar pelo Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC).

7. DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido, com exclusão do Anexo I:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
- b) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e de Estado e das Finanças;
- c) Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.;
- d) Ao Presidente do Conselho de Fiscalização do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.;
- f) Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.;
- g) Ao Director-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 o Anexo I, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal;

7.4. Expressa-se ao Presidente do Conselho de Directivo do Instituto Nacional de Aviação Civil, 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 2005 do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., 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.

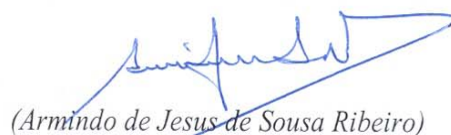
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2007

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



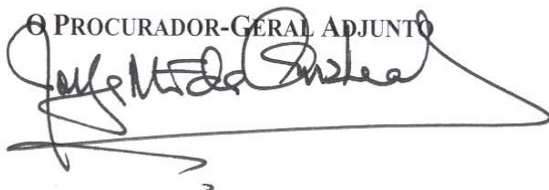
(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO





ANEXO II**Composição dos Órgãos****Composição do Conselho de Administração do INAC no triénio 2004 a 2006**

Nome	Situação	Período de exercício de funções	Morada
José Ernesto da Costa Queiroz	Presidente	01.Jan.2004 a 04.Jul.2004	Rua Carolina Michaelis de Vasconcelos, 28, 7.º Dt.º, 1500 Lisboa
Luís António Fonseca de Almeida	Presidente	05.Jul.2004 a 31.Dez.2006	Av. Pedro Álvares Cabral, 63, 2.º Dt.º, 2780-353 Oeiras
Hernâni Machado Duarte	Vogal	01.Jan.2004 a 06.Jan.2006	Av. Bombeiros Voluntários de Algés, 71, 2.º Dt.º, 1495-027 Algés
Francisco Manuel da Naia Balacó	Vogal	01.Jan.2004 a 04.Jul.2004	Av. João XXI, 11, 6.º Dt.º, 1000 Lisboa
José Tomás Gouveia Enes Baganha	Vogal	01.Jan.2004 a 04.Jul.2004	Rua Azedo Gneco, 82, 2.º Esq.º, 1350 Lisboa
Amândio Dias Antunes	Vogal	05.Jul.2004 a 31.Dez.2006	Praceta João de Deus, 28, 1.º Dt.º, 2795 Carnaxide
Luís Filipe Ottoloni Bebiano Coimbra	Vogal	05.Jul.2004 a 31.Dez.2006	Travessa Monte do Carmo, 28, 1.º, 1200 Lisboa

Composição do Conselho de Fiscalização do INAC no triénio 2004 a 2006

Nome	Situação	Período de exercício de funções
Narciso Mendes Dias	Presidente	01.Jan.2004 a 31.Dez.2006
Daniel António Galvão Martins (ROC)	Vogal	01.Jan.2004 a 31.Dez.2006
Dores Cirera Vendrell Soutelinho	Vogal	01.Jan.2004 a 18.Mar.2004
José João Correia e Afonso Moreira	Vogal	19.Mar.2004 a 31.Dez.2006



ANEXO III

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 Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. – Gerência de 2005

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 25/07-AUDIT

Relatório n.º 50/2007-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC)

Entidade devedora: Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC)

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	469		41.408,01
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				41.408,01
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 IV

Respostas nos termos do contraditório

Exmo. Sr.:
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor - Coordenador
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), gerência de 2005.

Por ofício ref.^a Proc. N.º 25/2007- Audit DA III.1, solicitou V. Ex.^a. que me pronunciasse sobre o relato da auditoria acima referenciada, em especial no especificado no Anexo I.

No referido Anexo I o signatário é indicado como eventual responsável por falta de cumprimento, por parte do INAC, do Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Esse incumprimento consubstancia-se no facto do INAC manter contas de depósitos activas na Caixa Geral de Depósitos.

Importa referir que, segundo informações recolhidas junto da Direcção - Geral do Tesouro (DGT) esta organização não possuía, à data, algumas das funcionalidades oferecidas pelo sistema bancário.

Uma das funcionalidades inexistente consubstanciava-se no facto de não ser possível proceder a operações de desconto de cheques a favor do INAC quando estes eram emitidos sobre praças do estrangeiro.

Dado que o INAC recebe amiúde uma grande quantidade de cheques do estrangeiro, os quais se destinam a satisfazer o pagamento de taxas de segurança, não restava outra alternativa que não fosse a manutenção de contas activas na CGD.

A falta que é, eventualmente, apontada resulta, assim, de uma necessidade imperiosa do INAC.

Mas, ciente da necessidade de cumprimento da Lei, havia orientações no sentido de que a maioria das disponibilidades do INAC deveriam estar depositadas na DGT.

Por outro lado, as receitas provenientes dos juros vencidos nas referidas contas de depósitos eram transferidas para a DGT, pelo que esta situação não implicou qualquer vantagem patrimonial para o INAC.

Continuo convencido da bondade das razões que explicam as práticas financeiras então utilizadas e das quais não resultaram prejuízos nem para o INAC nem para o Estado, antes pelo contrário, com a utilização deste

instrumento operacional garantiu-se um maior volume de receita financeira relativamente aos muitos cheques emitidos no estrangeiro.

Com os melhores cumprimentos


José Tomás Baganha

R. Azedo Gneco, 82, 2.º E
1350- 039 Lisboa (até 31 de Dezembro de 2007).

DGTC 27 11'07 22500



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

28.NOV 2007*049368

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc. N.º 25/07 – AUDIT DA III.1	De 09-11-2007	350/DAF/PCD-07	

Assunto: **Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P,
Gerência de 2005**

Sobre o assunto em epígrafe e tendo por base o relato da auditoria datado de Novembro de 2007 remetido por V.Exas. ao INAC em 15 de Novembro do corrente, vem este organismo apresentar os comentários considerados pertinentes e que permitem clarificar diversos dos aspectos identificados nas conclusões e recomendações, nos termos que se seguem:

Conclusões – Controlo Interno

- 3) ***“O Conselho Fiscal continua em exercício de funções, apesar de, nos termos da lei, este órgão ter sido substituído pelo Fiscal Único”.***

Sobre esta matéria há que referir, que nos termos do art.º 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, o Fiscal Único é nomeado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela obrigatoriamente de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, processo no qual o organismo a fiscalizar não tem qualquer intervenção.

DGTC 29 11'07 22586

Conselho de Administração

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 4) ***“O Instituto possui inventário aprovado pela tutela operacional, mas ainda por aprovar pela tutela financeira”.***

A situação indicada resulta do facto de quando o processo foi colocado à consideração da tutela financeira, terem sido solicitados esclarecimentos sobre um conjunto de bens, especificamente edifícios rústicos localizados na Covilhã.

Face ao exposto, o INAC encetou contactos com a Câmara Municipal da Covilhã para a obtenção dos esclarecimentos necessários, processo reiterado por diversas vezes, todavia sem o sucesso desejado até ao momento.

Assim, e mesmo não tendo sido possível obter a clarificação dos aspectos pendentes, pretende o INAC remeter a curto prazo novamente o processo para a tutela financeira a fim de se desbloquear a aprovação pendente.

- 6) ***“O controlo financeiro do Instituto apoia-se em três aplicações informáticas: “Taxas”, “Gestor” e “Taxas de Segurança”. A aplicação “Taxas”, que abrange toda a área da liquidação e cobrança de receita, não funciona em sistema com a aplicação “Gestor”, a qual executa as contabilidades orçamental e patrimonial do Instituto. Na aplicação “Gestor”, na contabilidade patrimonial, os extractos de conta apenas indicam números de guias de receita ou de propostas de despesa, não permitindo a explicitação da natureza da receita ou da despesa e da entidade interveniente”.***

Efectivamente o INAC não possui uma aplicação integrada de gestão, não obstante as aplicações existentes têm subjacentes mecanismos de interacção que permitem mitigar os aspectos críticos de controlo interno decorrentes da sua não integração.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Neste contexto, subentende-se que a expressão "... não funciona em sistema ...", pretende indicar que os sistemas existentes não funcionam de forma integrada.

De referir no entanto, que está em desenvolvimento um processo interno que permitirá a integração automática de dados entre o "Taxas" (software de gestão de todas as taxas com excepção da taxa de segurança) e o "Gestor" (software de gestão orçamental agregador de todos os dados contabilísticos produzidos no INAC), com o objectivo de eliminar redundâncias, melhorar a produtividade e evitar erros de digitação, o qual se estima que esteja concluído no final do exercício de 2007.

Actualmente, a congruência dos dados é diariamente garantida através da exportação manual de dados do "Gestor" para o "Taxas", e através desta aplicação é efectuada a identificação de eventuais discrepâncias, as quais quando detectadas são imediatamente corrigidas.

A aplicação "Gestor" tem como objectivo essencialmente a gestão orçamental e patrimonial, não estando vocacionada para a gestão de contas correntes. Todavia, a integridade entre aplicações está assegurada pelo software "Taxas" e "Taxas de Segurança" (software de gestão da taxa de segurança), sendo possível a qualquer momento verificar o detalhe dos valores agregados no "Gestor" por via das contas correntes existentes na aplicação "Taxas".

Neste sentido, e por, no âmbito do desenvolvimento do projecto informático RIGORE ser limitada a aquisição de aplicações para a área financeira, conforme Circular Série A n.º 1315, de 5 de Janeiro de 2005, o INAC propôs-se como organismo piloto desse mesmo projecto. No entanto, não foi seleccionado.

Conselho de Administração

3/32

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

7) ***“O INAC constitui um Fundo, designado como “Fundo de Maneio”, o qual não tem esta natureza, uma vez que não se destina apenas à realização de despesas de pequeno montante e não foi constituído em nome de um responsável.***

Este fundo funciona, essencialmente, como uma caixa destinada à realização de pagamentos superiormente autorizados (cfr. Ponto 3.1.3.2).”

A recomendação efectuada corresponde à situação prática existente no INAC, todavia com uma designação diferente. Vejamos:

- o Fundo de Maneio, constituído à responsabilidade do tesoureiro (tal como reconhecido no Ponto 3.1.3.2. do relatório em questão), corresponde na prática a um fundo fixo de caixa. Este fundo destina-se a suportar o pagamento de diversas despesas cuja natureza não permite o recurso aos meios de pagamento tradicionais (cheque e transferência bancárias), todavia, com uma autorização prévia de despesa de acordo com as delegações de competências existentes no Instituto; e complementarmente,
- existem 3 fundos de caixa sob gestão e controlo dos responsáveis de unidades orgânicas, os quais se destinam a suportar a realização de despesas de pequeno montante inerente à actividade das áreas responsáveis pelos mesmos.

O art.º 32º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, remete para o Decreto-Lei de Execução Orçamental apenas em termos da data de encerramento (14 de Janeiro em 2007) e valores: *“constituídos por um valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos”* e *“A constituição de fundos de maneio por montante superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento fica sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela com a concordância do Ministro de Estado e das Finanças”* nada referido em termos de terminologia.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

De referir ainda que o art.º 8º do Regulamento de Realização de Despesas e Arrecadação de Receitas, aprovado em Reunião do Conselho de Administração de 19 de Março de 2003, aprova o procedimento em uso no INAC.

Anualmente, aquando dos procedimentos de início de gerência é aprovada pelo Conselho Directivo uma informação que identifica os montantes do Fundo de Maneio e Fundos de Caixa, bem como os respectivos responsáveis.

Quanto aos pagamentos efectuados por Fundo de Maneio, estes devem-se ao elevado número de deslocações em serviço do INAC, em especial ao estrangeiro, e tratam-se de adiantamentos efectuados no âmbito das disposições legais para esse efeito.

Refira-se que, o número de funcionários deslocados em serviço entre Janeiro e Outubro de 2007 ascendeu a 1500 (em média 150 deslocações por mês), o que torna complexa a adopção de outro procedimento para fazer face à realização dos adiantamentos associados (transferência bancária ou cheque), quer para efeito de acerto final de contas.

Sem prejuízo do exposto, o INAC irá proceder à renomeação dos fundos em questão, afim de se evitar confusões sobre a sua natureza.

No tocante à separação de registos efectuados, a mesma está salvaguardada, existindo uma folha diária de caixa (que controla todos os recebimentos) e uma folha diária de fundo de maneio (que controla todos os pagamentos). Aliás esta segregação tem como objectivo permitir uma demonstração clara do princípio de controlo interno de que todo os meios monetários recebidos são depositados e que qualquer despesa realizada é suportada por fundos atempadamente levantados de conta bancária.

Nestes termos, não é expectável a existência de qualquer confusão entre os registos de caixa inerentes aos recebimentos e os registos de despesa pela utilização do fundo.

Conselho de Administração

5/32

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 8) ***“A tesouraria não elabora documento diário que reflecta os valores em cofre. Também não se encontra superiormente definida a periodicidade da realização dos depósitos bancários”.***

Face à observação efectuada, é de esclarecer que ao contrário do que se afirma a tesouraria do Instituto elabora diariamente quatro documentos, que reflectem os valores em cofre, os quais são arquivados juntamente com todas as guias de despesa e receita do dia, de acordo com a natureza da contabilização efectuada no “Gestor”.

Os documentos em causa, são:

- a) Folha de caixa - evidencia todos os valores recebidos em numerário por caixa e conseqüentemente, face ao saldo inicial transitado, o valor acumulado dos valores monetários em numerário à guarda da tesouraria existentes no fim de cada dia;
- b) Relação de cheques recebidos diariamente – detalha os cheques recebidos diariamente, com catalogação dos seus elementos (nº, data, banco emissor);
- c) Folha de recebimentos por espécie (numerário, cheque, vale postal e transferência) – agrega os valores recebidos diariamente em espécie, de forma a possibilitar o cruzamento destes com o lançamento na aplicação “Gestor”. Esta folha agrega a informação dos recebimentos inscritos nas folhas indicados nas alíneas anteriores;
- d) Folha de fundo de maneiio - regista todos os valores pagos por fundo de maneiio e conseqüentemente, face ao saldo inicial transitado, o valor disponível em tesouraria para realização de pagamentos no fim de cada dia.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Em síntese, a folha indicada na alínea c) agrega toda a receita existente diariamente e folha associada à alínea d), toda a despesa.

Face ao exposto, efectivamente **não existe uma única folha** que agregue a totalidade dos movimentos ocorridos diariamente e saldo existente na tesouraria por natureza, todavia a mesma está em elaboração e passará a constar dos documentos diários a elaborar pela tesouraria até ao final de Novembro/2007.

De salientar, que todas as listagens actualmente existentes e supra referidas são emitidas automaticamente a partir das aplicações em uso, excepto a folha de gestão e controlo do fundo de maneiio, o que não sucederá com o mapa síntese proposto para elaboração diária.

Não obstante o exposto, se atentarmos, a que a tesouraria tem à sua guarda valores de recebimentos (controlados pela folha de caixa, relação de recebimentos por espécie e listagem de cheques recebidos) e ainda valores para efectuar pagamentos (controlados pela folha de fundo de maneiio), os procedimentos instituídos cobrem integral e cabalmente todas as necessidades de verificação e conferência de valores da tesouraria. Refira-se ainda que após impressão destes relatórios todos os valores são conferidos diariamente para identificação de eventuais discrepâncias de erros de registo e manuseamento de valores.

Quanto à periodicidade da realização de depósitos bancários não está de facto a mesma formalmente estabelecida no regulamento interno que rege esta matéria.

Cientes das boas práticas de controlo interno que estabelecem o depósito diário de todos os valores recebidos, o Instituto, por limitação de recursos, considerou que tal não era viável e compensador, pelo que face aos valores usualmente recebidos em tesouraria, estabeleceu informalmente que tal sucederia semanalmente, sem prejuízo de eventuais depósitos extraordinários,



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

nomeadamente quando o fecho do mês o exija (de forma a “fechar” o mês sem cheques em cofre) e sempre que os valores em causa o justifiquem.

Os procedimentos correntes nos últimos exercícios económicos correspondem à prática descrita, o que é facilmente comprovado pelos registos contabilísticos.

Apesar do exposto, o INAC providenciou a inclusão desta matéria no Manual de Procedimentos da Direcção de Administração e Finanças, e conseqüentemente procederá oportunamente à revisão do Regulamento Interno de suporte à gestão da tesouraria (Cfr. Anexo I – Procedimento de Depósitos Bancários).

- 9) ***“A periodicidade de elaboração de reconciliações bancárias não se encontra definida. Não são elaborados documentos, reportados a datas precisas que contenham as demonstrações das diferenças entre os saldos de extractos bancários e os saldos contabilísticos, à excepção das reconciliações bancárias de final de gerência que instruem a Conta (cfr. Ponto 3.1.3.5).”***

A periodicidade de elaboração das reconciliações bancárias das contas bancárias do Instituto não se encontra definida, todavia, está adoptado como procedimento que a mesma deverá ocorrer em função da recepção dos extractos das Instituições Bancárias.

Existe um documento, de controlo interno do Departamento responsável por esta tarefa, que reflecte os movimentos por identificar (no banco e na Contabilidade), o qual é analisado e discutido, por norma uma vez por semana, em reunião sobre o ponto da situação dos trabalhos entre o responsável do Departamento e o funcionário responsável por tal tarefa (Cfr. Anexo II).



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Salienta-se no entanto, que até à presente data, este documento não era impresso, datado e assinado, tendo-se adoptado como procedimento corrente a actualização em ficheiro dos movimentos (i.e. os dados eram consecutivamente registados por anulação dos anteriormente existentes).

Complementarmente, o programa “Gestor” disponibiliza para consulta e impressão um documento que evidencia os movimentos em trânsito na contabilidade, documento este, utilizado como suporte para análise e discussão dos movimentos em aberto aquando da realização das reuniões supra referidas.

Informa-se, contudo que no decurso do trabalho de campo da auditoria realizada, e face à discussão da questão em apreço, procedeu-se à criação de um documento com o objectivo de mitigar a falta de evidência das reconciliações bancárias retratada, o qual se anexa (Cfr. Anexo III).

Para além disso e com o objectivo de regularizar na totalidade os aspectos objecto desta referência no relato da auditoria, elaborou-se e implementou-se um Procedimento para a realização das Reconciliações Bancárias, que passou a ser utilizado ainda durante o mês de Outubro do corrente (Cfr. Anexo IV – Procedimento de Reconciliações Bancárias).

- 10) ***“As receitas cobradas na tesouraria, relativas a taxas de segurança, não são contabilizadas diariamente (são registadas como “valores em trânsito”), pelo que a contabilidade pode não reflectir as reais disponibilidades em caixa. Deste procedimento pode ainda resultar que, trimestralmente, na distribuição da receita pelas entidades beneficiárias, seja adiada a entrega de parte da receita”.***

A situação descrita não corresponde à prática instituída, pois o Instituto contabiliza diariamente todas as receitas (taxas de segurança e outras taxas), ressaltando-se, no entanto os recebimentos em cheque e numerário os quais, efectivamente, são contabilizados como “valores em trânsito” tendo em conta os seguintes factores:



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- Necessidade de aferir a boa cobrança dos meios de pagamento recebidos, nomeadamente cheques - O procedimento adoptado visa minimizar a probabilidade de reconhecer como cobrados valores em dívida, procedendo à sua distribuição pelas entidades beneficiárias da taxa de segurança, quando tal poderá vir a não corresponder à realidade. A adopção de um procedimento que não salvaguardasse esta situação teria como consequência a necessidade de eventualmente se ter que regularizar a distribuição de receita indevidamente reconhecida, processo que seria bastante complexo;
- A distribuição da taxa de segurança apenas deve ocorrer com o crédito em conta bancária, caso contrário poderá acontecer uma distribuição de valores que não correspondem à receita efectiva e aos períodos correspondentes. Este procedimento é aceite pelos beneficiários da taxa de segurança, nunca tendo sido contestado e permite-lhes com facilidade aferir os valores transferidos, nomeadamente e em caso de dúvida por análise e verificação dos extractos bancários do Instituto;
- Recebimento de cheques e numerário em moeda estrangeira, cujo valor face à existência de intermediação bancária internacional e variação cambial, não é passível de registo diário na contabilidade dos valores, pois nestes casos a quantia cobrada diverge do valor facturado e gera incongruências nos valores registados como cobrados. Contudo, esta situação actualmente é residual.

Face ao exposto e em síntese, o procedimento adoptado pelo Instituto para registo da receita corresponde à data de boa cobrança dos cheques e depósito bancário do numerário. Tal como discutido, este procedimento tem como inconveniente, o facto de uma receita recebida com cheque ou numerário no último dia do trimestre na tesouraria só ser reconhecida para distribuição quando esse valor for efectivamente creditado na conta do INAC, o que forçosamente acontecerá depois do último dia do trimestre, adiando assim a



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

distribuição desse valor para o trimestre seguinte. De referir no entanto que, os valores em trânsito têm pouca expressão no valor global da distribuição.

De acordo com as boas práticas contabilísticas e recomendações da Comissão de Normalização da Contabilidade da Administração Pública, o INAC apenas deve reconhecer como proveito situações que efectivamente o sejam, devendo-se considerar para efeitos de contabilização dos factos patrimoniais um grau de precaução.

- 11) ***“O Departamento de Cobranças, através das aplicações informáticas “Taxas” e “Taxas de Segurança”, tem mantido actualizadas listagens que relacionam os débitos e os créditos por clientes ou utentes. No decorrer do trabalho de campo da auditoria, as denominadas contas correntes de devedores foram melhoradas, faltando ainda proceder a aperfeiçoamentos no que se refere ao registo de todas as guias de receita emitidas em lugar de documentos de débito agregadores e no que respeita à ordenação dos movimentos e explicitação de saldos”.***

Efectivamente, no decurso do exercício de 2007 as contas correntes de clientes ou utentes foram objecto de revisão, tendo tal sucedido na sequência de observações efectuadas pela equipa de auditoria, as quais foram prontamente aceites e objecto de ajustamento nas aplicações existentes (“Taxas” e “Taxas de Segurança”).

- 12) ***“O Plano de Contas utilizado na contabilidade patrimonial não desagrega, de forma completa – por cada uma das entidades beneficiárias -, a conta 2683 – “Credores taxa de segurança” (cfr. Ponto 3.1.3.6.3)”.***

No seguimento do acima exposto, informa-se que no final da presente gerência será desagregada a conta supracitada, e elaborados os respectivos acertos de fim de ano, passando esta desagregação a vigorar nos anos seguintes.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 13) ***“Na contabilização patrimonial não é levada a proveitos a totalidade da receita de taxa de segurança liquidada. A parcela que não vai ser posteriormente distribuída por outras entidades é considerada como receita, sendo apenas esta creditada na classe 7, em proveitos e ganhos. A receita a distribuir por outras entidades é creditada directamente em subcontas de terceiros 2683 – “Credores taxa de segurança” (cfr. Ponto 3.1.3.6.4.1)”.***

O INAC, IP utiliza o método de contabilização da receita de taxa de segurança como é acima descrito por considerar que devem ser levados a proveitos apenas os 27,5% de Taxa de Segurança que pertencem efectivamente ao Instituto, evitando reconhecer proveitos que não possui.

Mormente, considerar 100% de receita como um proveito do INAC levaria a que posteriormente tivesse de escriturar 72,5%, pertencentes aos beneficiários da mesma, como um custo, não alterando assim o resultado ao método em vigor, evitando sim o automatismo que se encontra criado.

Atendendo a que não se altera o resultado líquido do exercício, nem posto em causa o valor dos activos do INAC, considera-se que os documentos de prestação de contas expressam de uma forma verdadeira e apropriada o resultado da actividade do Instituto.

De salientar que, sem prejuízo da observação apresentada e de uma auditoria não auditar a globalidade das operações objecto da mesma, nas diversas auditorias de carácter administrativo e financeiro a que o INAC tem sido sujeito, nunca tal aspecto foi objecto de referência.

Atendendo à natureza da questão suscitada, sem colocar em causa o disposto no relato da auditoria e consequentemente as boas práticas que lhe estão subjacentes, o INAC irá solicitar uma análise, com consequente emissão de parecer sobre este ponto em concreto à CNCAP - Comissão de Normalização



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Contabilística da Administração Pública, após o qual e em conformidade com a reposta se adoptarão os ajustamentos contabilísticos necessários.

Relativamente à possível dualidade de critérios, não crê o INAC que a mesma exista, pois um movimento de despesa não origina obrigatoriamente um custo, nem sempre uma receita tem por fim um proveito. Sendo que, as leituras que se obtêm nas duas contabilidades são idênticas e identificáveis.

- 14) ***“A subconta 2683 – “Credores taxa de segurança” é creditada pela quota-parte da receita liquidada que será objecto de distribuição e é debitada pelos pagamentos realizados. Apresenta, assim, saldos credores inflacionados, sem correspondência com a realidade, uma vez que estes contêm os valores de receita por cobrar dos períodos anteriores (cfr. Ponto 3.1.3.6.4.2)”.***

O método de contabilização em vigor, no seguimento do que foi acima referido, tem por base o reconhecimento de 72,5% da receita de taxa de segurança será distribuída aos beneficiários da mesma, bem como assume que, tal como os restantes organismos estatais, tudo o que liquida será efectivamente cobrado, prática esta conforme ao que se encontra estabelecido no POCP e disposições legais associadas à contabilidade orçamental.

Neste contexto, opta-se por registar na contabilidade um dever a cumprir. Tal como supra referido esta é uma opção de registo contabilístico que cremos não se encontrar incorrecta, a qual será à semelhança do que já foi referido na conclusão n.º 13, objecto de solicitação de parecer junto da CNCAP - Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

Face ao exposto, não se entende como pode considera-se que o saldo se encontra inflacionado, tendo em conta as evidências suportadas pelas Guias de Receita emitidas, inerentes à Taxa de Segurança, os direitos e obrigações / compromissos futuros deste Instituto.

Conselho de Administração

13/32



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 15) ***“Existem situações de não cobrança de taxas aeronáuticas no acto de requisição, quando estas devem ser pagas, na tesouraria, nesse momento”.***

As disposições legais sobre esta matéria são omissas, pelo que coube ao Instituto tomar uma decisão de gestão sobre esta matéria, designadamente quanto ao grandes clientes, os quais por mês, dependendo da sua tipologia, em determinadas circunstâncias apresentam movimentos superiores a 500 guias de receita, nomeadamente e a título exemplificativo, os casos concretos da TAP e NETJETS.

De salientar que a abertura de uma conta corrente para clientes ou utentes, é efectuada a pedido destes, todavia, tem subjacente uma análise detalhada dos movimentos e valores facturados mensalmente, previamente à decisão de aprovação pelo Conselho Directivo do INAC.

Assim sendo, a abertura de contas correntes apenas é autorizada às empresas com maior volume de facturação, por forma, a agilizar as relações entre o INAC e estes clientes. A abertura destas contas evita aproximadamente 4000 pagamentos individuais por mês, reduzindo-se por esta via a 8 (número de clientes com conta corrente), com todas as vantagens que esta situação acarreta em termos de conciliações bancárias e todo o trabalho administrativo que envolve a liquidação e cobrança de cada uma destas guias.

Efectivamente, o procedimento adoptado leva a que haja um recebimento desfasado face à data do acontecimento que esteve na origem da receita, no entanto, tendo em conta o número de guias, os montantes envolvidos, a simplificação do processo e a melhoria do controlo, conclui-se que a relação custo/benefício é compensadora.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Saliente-se que embora, as guias de receita devam ser liquidadas imediatamente após a prestação do serviço, em média, o prazo de recebimento das guias mensais de conta corrente é de 15 dias, salvo situações pontuais que podem ocorrer em períodos de acréscimo de trabalho e férias, podendo tal prazo ser excedido.

Apesar do exposto, e sem prejuízo da manutenção das referidas contas correntes aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, pretende-se já na facturação do mês de Dezembro/2007 reforçar o princípio de que as guias mensais sejam regularizadas prontamente após a sua emissão, todavia deverá ser sempre considerado um período mínimo para o tempo despendido no correio e desenvolvimento dos procedimentos administrativos associados à liquidação pelos clientes.

- 16) ***“O Instituto não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido de valores de despesas bancárias deduzidos aos valores transferidos pelos devedores de taxa de segurança. Pelo contrário, assume desde logo, mensalmente, essas despesas, imputando-as a custos e, no final dos exercícios, imputa aos credores de taxa de segurança a respectiva proporção dessas despesas”.***

Dada a complexidade deste tema, importa clarificar algumas situações:

- Quando se refere que o INAC não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores de despesas bancárias, provavelmente não se teve em conta que todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito a menção de que “todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”, a qual está redigida em português e inglês. De salientar que no passado, o diferencial de receita entre o facturado e o efectivamente recebido, decorrente de encargos bancários de cobrança, embora sem reflexo na conta corrente do cliente, foi objecto de reclamação junto dos operadores para ressarcimento do Instituto, designadamente no final do ano de 2004 e



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

2005, processo este que não teve qualquer efeito prático. Contudo o INAC diligenciou no sentido de ser ressarcido desses valores, pelo menos nesses anos.

Face à problemática da questão, indagou-se sobre o procedimento adoptado em anos anteriores aos indicados, tendo-se apurado que a prática actualmente seguida é conforme com a prática até então prosseguida, ou seja a assunção pelo INAC dos custos em causa.

Equacionado o problema por diversas vezes, no final de 2006, optou-se por se manter o procedimento transitado do passado.

De destacar que o número de clientes que não assumem as despesas tem vindo a diminuir significativamente e apesar dos valores das comissões de transferência aumentarem, o valor anual das despesas tem-se reduzido.

Os valores em causa correspondem a:

(em euros)

2005	2006	2007*
3.669,89	2.716,06	1.800

* - Valor acumulado até 01/Novembro/2007

- Relevância das despesas – Em 2007, até final de Outubro, o INAC tinha cobrado 31,5 ME (Milhões de Euros) em taxas de segurança, com um valor de despesas bancárias de 1.800 Euros, o que nos revela um peso de 0,0057% no valor total cobrado. Acrescenta-se que os 31,5 ME referem-se a um universo de cerca de 14.000 guias, concluindo-se que as despesas bancárias em média são de 0,13 Euros por guia. Como facilmente se depreenderá, o INAC nas insistências que fez e continua a fazer está a ser fortemente ineficaz, pois todo o trabalho e material afecto à recuperação destes valores, ultrapassa largamente 0,13 Euros por guia;



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- Alguns operadores, quando instados a ressarcirem o Instituto das despesas bancárias, expressam que ordenaram o pagamento da totalidade dos valores em dívida e que desconhecem o facto de estes não serem na sua globalidade entregues ao INAC. A situação apenas ocorre nos pagamentos com origem internacional, uma vez que existem, nestes casos bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante;
- A legislação que rege a distribuição da taxa de segurança refere claramente que o INAC tem que distribuir as receitas cobradas, principio este que é escrupulosamente cumprido, uma vez que a distribuição pelos beneficiários da taxa de segurança é efectuada com base nos valores creditados nas contas bancárias do Instituto. Neste contexto, é de referir que as despesas bancárias não são deduzidas pelo INAC aos valores cobrados, mas sim, os valores são creditados em conta já deduzidos de comissões bancárias;
- A solução de debitar as despesas aos operadores suscita grandes dificuldades, uma vez que a percentagem dos encargos em questão depende do número e natureza das entidades bancárias internacionais envolvidas, bem como da percentagem do valor transferido cobrado por estas, não sendo previsível a priori qual o valor que irá ser deduzido e como tal qual o acréscimo que o operador deverá adicionar à instrução de pagamento (com expensas a seu cargo). De acordo com o indicado, estar-se-á perante um ciclo vicioso que conduz a uma de duas situações, ou fica sempre uma parte por regularizar (débito), ou o pagamento efectuado será em excesso (crédito).

Adicionalmente, existe uma percepção por parte dos operadores aeroportuários internacionais que face aos valores em causa não haverá lugar a qualquer processo judicial de cobrança pois os custos decorrentes destes seriam superiores, o que conduz, a uma prática reiterada que ignora estas questões.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Por outro lado, administrativamente é complexa a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, uma vez que estes não possuem qualquer estabelecimento em Portugal e tal exige a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC.

Em síntese, não parece razoável afirmar-se que o Instituto não tem diligenciado no sentido de vir a ser ressarcido das despesas bancárias, dado que há esforços de cobrança e de sensibilização junto dos operadores, o que levou a uma redução anual dos valores em causa. Esta situação é complexa e de resolução difícil, todavia, o INAC, tal como instituído nos procedimentos levados a cabo, vai continuar a pressionar os operadores para assumirem as despesas em questão, quer por via da facturação mensal, quer por via de notificação anual.

A par do exposto – e tendo em conta o mencionado por V.Exas. no relatório emitido, nomeadamente quanto à citação do Prof. Inocêncio Galvão Telles acerca do Direito das Obrigações – em futuras revisões da legislação da taxa de segurança, será ponderada uma alteração legislativa para que o INAC suporte estas comissões, desta feita com acolhimento legal expresso

- 17) ***“O INAC não debitou aos devedores da taxa de segurança em juros de mora pelos atrasos verificados no pagamento da mesma, quando efectuado fora do prazo legal de 30 dias previsto no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março.”***

O Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março, refere no n.º 2 do art.º 2º que “... estão isentas de juros de mora as dívidas abrangidas por legislação especial em que se faça expressa referência, quer à não sujeição a juros de mora, quer a outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos.”



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

No caso da legislação de taxa de segurança, legislação especial, o n.º 2 do art.º 4º do Decreto-lei n.º 102/91 de 8 de Março, refere: “... as condições e o prazo de entrega ao INAC das importâncias cobradas são definidos por despacho ...” e o art.º 8º do mesmo Decreto-lei refere que a violação do estipulado no n.º 2 do Art.º 4º (ou seja, a violação do prazo de pagamento) será punida com contra-ordenação, configurando-se portanto um outro procedimento (Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março, refere no n.º 2 do art.º 2º), de forma expressa pelo que o INAC não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente “outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos”, conforme estipulado no diploma invocado por V.Exas..

- 28) ***“A estrutura dos balanços apresentada, no que respeita aos fundos próprios e ao passivo, não reflecte a realidade, em virtude de os valores das dívidas a terceiros se encontrarem inflacionados (cfr. Ponto 3.3.4.3).”***

Vide conclusão n.º 13 e 14.

- 29) ***“Os resultados operacionais não reflectem os proveitos e os custos com a taxa de segurança. (cfr. Ponto 3.3.4.4).”***

Vide conclusão n.º 13 e 14.

- 31) ***“O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. A proporção dos seus depósitos em contas da DGTF, em 31 de Dezembro de 2005 e de 2006, era, respectivamente, de 13% e 16%. No final de 2006 encontravam-se fora do Tesouro cerca de € 3,4 milhões. As contas bancárias que o Instituto detém na banca comercial constituem o destino de parte significativa das suas cobranças e são utilizadas para efectuar grande parte dos pagamentos, nomeadamente, vencimentos e outros abonos.”***



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Cabe ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT): "...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência." Todavia, o IGCP não presta a totalidade dos serviços equiparados à banca comercial nem nas mesmas condições desta.

No ponto 3.4.1 do relato é apresentado um quadro síntese (nº. 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos. Este quadro será utilizado como elemento orientador relativamente às relações que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Efectivamente, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder a todas necessidades do INAC, nomeadamente:

- Depósito de cheques bancários e numerário – O depósito directo no IGCP é complexo. Embora seja possível efectuá-lo por intermediação da CGD os procedimentos estabelecidos exigem um conjunto de tarefas que têm subjacente a afectação de recursos em tempo muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial, uma vez que exigem que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Este registo não é exigido na banca comercial. A solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e consequentemente com custos superiores.
- Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros – De referir que actualmente o IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- Recepção de transferências fora do espaço Euro – Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC.

Na sequência da leitura do relatório realizado, o INAC teve conhecimento por via do Tribunal de Contas de que tal situação decorre de nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.

- Ordem de transferência– A realidade da despesa do INAC importa a utilização de transferências para fora do espaço Euro. Embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, é no entanto insuficiente, não dando resposta às necessidades do INAC, designadamente porque a aplicação *homebanking* não disponibiliza a realização de transferências para esses países.
- Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal – Por simplicidade do processo o INAC tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.

Apesar das objecções apresentadas, o INAC providenciará para aproveitar todas as potencialidades disponibilizadas no IGCP, como pode verificar-se pelo facto de já este mês (Novembro 2007), ter sido efectuado o pagamento de

21/32

Conselho de Administração

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

vencimentos através do IGCP. Da mesma forma, e apesar dos custos envolvidos (18,00 €/transferência), o INAC vai proceder, no limite, ao “esvaziamento” mensal das contas bancárias na CGD em transição para o IGCP.

De salientar que os motivos supracitados são reportados mensalmente aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na Banca privada não reverte para o INAC.

- 32) ***“Uma receita de taxa de medicina aeronáutica relativa à “guia de entrega” n.º 51/2005, emitida sobre a TAP, em 01 de Agosto, no valor de € 9.565,44, que titula o débito de 11 guias de receita, emitidas entre 1 e 27 de Julho, veio a ser cobrada apenas em 28 de Setembro.***

Não foi, assim respeitada a disposição constante no ponto 10 da Portaria n.º 869-A/94, de 28 de Setembro, de acordo com o qual todas estas taxas devem ser satisfeitas no acto da requisição dos serviços e pagas na tesouraria.”

Vide conclusão n.º 15.

- 33) ***“O INAC, aquando da realização de pagamentos, não tem cumprido o estabelecido no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, relativamente a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social. Este procedimento é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. Ponto 3.6.1)”***

22/32

Conselho de Administração

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Esta situação está colmatada desde Julho do corrente ano, sobretudo no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública. Deste modo foi comunicado igualmente por e-mail a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social, ou em alternativa ser permitido o acesso *online* às mesmas.

Mormente, no decorrer deste ano, foi também desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC que, até aqui, se encontrava dispersa. Esta Base de Dados inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta a este problema (acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças).

No entanto, devido à falta de pessoal qualificado, a mesma está ainda em fase de preenchimento, prevendo-se ainda que sofra desenvolvimentos no sentido de permitir acesso directo aos sites das Finanças e da Segurança Social para consulta e emissão das respectivas declarações, mediante a autorização acima referida.

De destacar, ainda que desde o dia 20 do corrente, e dado que a Base de Dados ainda não contém toda a informação necessária, o circuito da despesa em vigor no INAC foi alterado temporariamente, não se emitindo Autorizações de Pagamento (e o conseqüente pagamento) sem existir uma confirmação prévia da situação contributiva do fornecedor por parte do elemento responsável por esta tarefa.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 34) ***“As despesas decorrentes dos contratos com avençados (com excepção dos relativos à medicina aeronáutica), celebrados nos termos do art.º 17º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 299/85, de 29 de Julho, são incorrectamente classificadas em rubrica de aquisição de serviços (cfr. Ponto 3.6.1)”***

A situação descrita neste ponto ocorreu durante alguns anos no INAC. A mesma deveu-se à existência de um entendimento que equiparava este tipo de contratação, por visar um objectivo demasiado específico e singular no mercado de trabalho, ao de uma prestação de serviço por parte de uma empresa, e por se seguir o Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, para a realização da contratação.

No entanto, no seguimento da Auditoria realizada pela Direcção-Geral do Orçamento no ano transacto, e mediante esclarecimento desse Serviço, a escrituração destas despesas na contabilidade foi corrigida em Maio de 2007, estando desde essa data a ser contabilizada na rubrica de despesa “01.01.07 – Pessoal em Regime de Tarefa ou Avença”, como se poderá confirmar na contabilidade do INAC e pelo documentos que se anexam (Cfr. Anexo V).

Recomendações

- 1) ***“Proceder, quanto aos fundos de maneiio e de caixa, a uma separação na utilização das disponibilidades, em termos de responsabilidade e de registos efectuados. A tesouraria deverá dispor de uma caixa para efectuar pagamentos superiormente autorizados, com um fundo fixo estabelecido, e poderão ser constituídos fundos de maneiio, em nome de responsáveis designados, mas apenas para fazer face a pequenas despesas nas unidades orgânicas julgadas por convenientes.”***

Vide conclusão n.º 7.

24/32

Conselho de Administração

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 2) ***“Observar o preceituado no Regulamento de Organização Interna do Instituto, quanto à elaboração de folhas diárias de valores em cofre, englobando e especificando todas as origens dos fundos.”***

O regulamento em causa é cumprido e existem as folhas diárias de cofre preconizadas.

A tesouraria produz diariamente:

- Uma folha de caixa, que confere todos os valores em caixa e reflecte ainda os valores recebidos no dia.
- Uma a folha de fundo de maneio, que confere os valores em fundo de maneio e ainda os pagamentos efectuados nesse dia.
- Uma terceira folha espelha que reflecte os recebimentos por espécie (numerário, cheque, vale postal e transferência). Desta folha resulta ainda uma relação de todos os cheques recebidos no dia, sendo estas listagens automáticas, com impressão imediata no sistema.

Ainda assim e conforme já se referiu será operacionalizada a fusão de todas as folhas de controlo indicadas, que passarão a constar de um só documento, que sintetize os valores à guarda da tesouraria.

- 3) ***“Definir, através de regulamentação a periodicidade de realização de depósitos bancários em cofre.”***

Vide conclusão n.º 8.

- 4) ***“Definir, através de regulamentação, a elaboração periódica de reconciliações bancárias.”***

Vide conclusão n.º 9.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 5) ***“Contabilizar diariamente as receitas cobradas na tesouraria, relativas à taxa de segurança.”***

Vide conclusão n.º 10.

- 6) ***“Elaborar contas correntes com terceiros que reflectam todas as guias de receita emitidas, respectivos valores e datas. A ordenação dos movimentos deverá ser cronológica, independentemente destes serem a débito ou a crédito, de forma a permitir a apresentação do saldo após cada movimento.”***

Vide conclusão n.º 11.

- 7) ***“Providenciar no sentido de que o Plano de Contas utilizado na contabilidade patrimonial desagregue por cada uma das 10 entidades beneficiárias, a conta 2683 – “Credores de Taxa de Segurança”.”***

Vide conclusão n.º 12.

- 8) ***“Diligenciar para que a totalidade da receita liquidada e proveniente de Taxa de Segurança, seja levada, na contabilidade patrimonial, a proveitos e ganhos. Posteriormente, aquando da sua distribuição, deverão ser efectuados os respectivos lançamentos em custos”***

Vide conclusão n.º 13 e 14.

- 9) ***“Alterar os procedimentos de contabilização patrimonial da liquidação de receita de taxa de segurança e da liquidação da despesa relativa à distribuição daquela receita pelos beneficiários, nomeadamente com a devida separação entre as duas liquidações”***

Vide conclusão n.º 13 e 14.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 10) ***“Providenciar para que a conta 2683 – “Credores de Taxa de Segurança” seja objecto das regularizações necessárias no fecho do exercício e antes da alteração dos procedimentos contabilísticos referidos.”***

Vide conclusão n.º 13 e 14.

- 11) ***“Diligenciar no sentido de que os montantes relativos a despesas bancárias devidas por transferências para as contas do INAC, não sejam deduzidos aos valores das taxas de segurança cobrados.”***

Vide conclusão n.º 16.

- 12) ***“Proceder à cobrança de juros de mora por dívidas de taxas não pagas no prazo de pagamento voluntário, conforme se encontra previsto no Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março”***

Vide conclusão n.º 17.

- 13) ***“Cumprir o estipulado no RTE: as receitas próprias diariamente cobradas devem ter como destino as contas no IGCP e os pagamentos devem ser realizados pelo saque daquelas contas; a utilização das contas na banca comercial só deverá ser admitida em situações residuais, devidamente justificadas quando for necessário realizar operações não asseguradas pelo Tesouro.”***

Vide conclusão n.º 31.

- 14) ***“Implementar o controlo da situação contributiva perante a Segurança Social dos destinatários dos pagamentos, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.”***

Vide conclusão n.º 33.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

- 15) ***“Classificar correctamente as despesas decorrentes dos contratos com avençados, celebrados nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, com a nova redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 299/85, de 29 de Julho.”***

Vide conclusão n.º 34.

- 16) ***“Proceder à recuperação/regularização do crédito sobre o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, de cerca de € 1,4 milhões.”***

No seguimento desta recomendação o INAC irá desenvolver a curto prazo, até ao final do presente exercício, as diligências necessárias à regularização desta situação, junto do IPTM e, em função dos desenvolvimentos a ocorrer, será dado conhecimento à Tutela ou caso se justifique solicitada a sua intervenção.

Outras situações de carácter específico não contempladas na síntese das conclusões e recomendações, todavia, abordadas no relatório

3.1.3.3) Valores em cofre

(cfr. Pg. 28 e 29 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Os recebimentos da taxa de segurança são efectuados por numerário, cheque ou transferência bancária.

No caso concreto da transferência bancária, os recebimentos são efectuados diariamente no “Gestor” e no “Taxas” e “Taxas de Segurança” à medida que os bancos informam os respectivos créditos, pelo que não existe qualquer atraso no tratamento dos recebimentos.

No caso dos cheques e numerário, estes são contabilizados como “valores em trânsito” tal como explicitado na conclusão n.º 10.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Quanto aos aspectos inerentes à conferência e registo dos valores em cofre, dever-se-á ter em consideração o expresso em sede de contraditório aquando análise da recomendação n.º 1.

3.1.3.6.1) Contabilização da cobrança de receita da taxa de segurança ao balcão da tesouraria

(cfr. Pg. 30 e 31 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento inerente à conclusão n.º 10.

3.1.3.6.2) Contas correntes dos devedores

(cfr. Pg. 31 e 32 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 11 e 15.

3.1.3.7) Cobrança de taxas aeronáuticas

(cfr. Pg. 36 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

A afirmação de que "... as guias de receita emitidas ... não são, sequer enviadas aos devedores ..." não corresponde à realidade e questiona-se qual a base para tal afirmação. Aliás como é que o INAC poderia cobrar as guias de receita aos clientes se as mesmas não lhe fossem remetidas?

As contas correntes existentes foram oportunamente autorizadas superiormente pelo Conselho de Administração do INAC não configurando, por princípio e numa primeira análise, qualquer situação ilegal.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

O procedimento existente é o seguinte:

- Durante o mês os funcionários destas empresas ao deslocarem-se ao INAC para lhes serem prestados serviços, apresentam uma declaração da respectiva empresa com o termo de responsabilidade do pagamento daquele serviço em particular;
- O funcionário do Instituto presta o serviço requerido e emite a guia;
- No final de cada mês (ou primeiro dia útil de mês seguinte), o Departamento de Cobranças (DC), imprime todas as guias individuais (correspondente a cada serviço prestado) e também uma relação/resumo de todas essas guias com o total do mês. Este trabalho é executado individualmente para cada uma das contas correntes existentes. Posteriormente, são remetidas as guias aos “clientes” ou “utentes” (correio tradicional e em paralelo via e-mail).

Quanto à afirmação “(...) serão satisfeitas no acto da requisição dos serviços e pagas na tesouraria da DGAC”, ver comentários relativos à conclusão n.º 15 do relato de Novembro/2007.

3.1.3.8) Despesas bancárias com a cobrança de receita da taxa de segurança
(cfr. Pg. 36 e 37 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 16.

3.1.3.9) Cobrança de juros em situação de mora
(cfr. Pg. 38 do Relato de Novembro/2007)



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 17.

3.3.2) Juros de mora

(cfr. Pg. 42 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 17.

3.4.1) Depósito das disponibilidades, cobrança de receita e realização de pagamentos

(cfr. Pg. 50 e 51 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 31.

3.5.1) Resultado das verificações na área da arrecadação das receitas

(cfr. Pg. 53 a 55 do Relato de Novembro/2007)

Da caracterização dos procedimentos seguidos é de referir:

Vide o esclarecimento relativo à conclusão n.º 15, 17 e comentários sobre o ponto 3.1.3.7.



INAC

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Considerados Finais

Em conclusão, e conforme pode extrair-se de tudo quanto anteriormente se expôs, ressalta que as eventuais “desconformidades” registadas pela auditoria em causa têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram a actuação do INAC, nesta matéria.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE

Luís A. Fonseca de Almeida

Em Anexo:

Os documentos citados.

Conselho de Administração

32/32

Rua B - Edifícios 4, 5 e 6 - Aeroporto da Portela 4 - 1749-034 LISBOA • Telefone: (351) 21 842 35 00 • Telex: 12 120 • Fax: (351) 21 847 35 85
Linha Azul 808 20 19 19 • Email: inacgeral@mail.telepac.pt • NIPC - 504 288 806 • SITA: LISIN8X

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro
Dr. José Fernandes Farinha Tavares
Mui Digno Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC),
gerência de 2005

Em resposta ao ofício desse Venerando Tribunal, refª. Proc. Nº 25/2007 – Audit – DA III.1 **passo a apresentar um conjunto de alegações** que julgo oportunas, tendo em vista o esclarecimento de alguns aspectos constantes do Relato, com particular ênfase para os condensados no respectivo Anexo I e que configurariam eventuais infracções financeiras.

Havendo que definir uma metodologia de abordagem, **optou o signatário por dividir o texto em três capítulos.**

O primeiro aproveita o enquadramento do próprio Relato **para introduzir um conjunto de questões prévias referentes à efectividade de exercício**, pelo signatário, das funções de Director de Administração Financeira (DAF) do INAC.

O segundo, que constituirá a parte mais substancial do documento, **é constituído pelas referidas alegações ou esclarecimentos**, tendo tomado a liberdade de agrupar a matéria relacionada com a cobrança da taxa de segurança e de procurar sintetizar ao aspectos apurados pela equipa do Tribunal de Contas afecta à auditoria.

Finalmente um último capítulo **em que referiremos as condições objectivas que nos foram proporcionadas para o exercício do cargo supra-referenciado.**

É um aspecto a que atribuímos particular importância, **uma vez que o signatário coexistiu, em alternância, com dois Vogais do Conselho de Administração a quem foram delegadas competências de supervisão sobre a DAF**, defrontou-se com os cenários alternativos de transferência para a chefia do Departamento de Recursos Humanos (DRH), de denúncia pura e simples do contrato, com invocação de conveniência para o serviço, para concluir na acumulação da Administração Financeira e dos Recursos Humanos, durante um período que mediou entre 22 de Fevereiro de 2005 e o final de Novembro do mesmo, data em que pediu para ser libertado da tarefa.

Demasiado rocambolesco, **quer face ao percurso profissional do signatário – a que, mais à frente me referirei sucintamente – quer para qualquer entidade que esteja verdadeiramente preocupado com questões de competência e de serviço público.**

*Subscrevi ou arminei este documento,
com um total de 19 páginas*

DETC 30 11-07 22681
1

1. Questões prévias

- 1.1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) aprovado para o ano de 2007, foi decidido realizar uma auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC), **tendo por objectivos proceder à liquidação da conta de 2005 e analisar a situação financeira do organismo no triénio 2004-2006.**
- 1.2. Quer no Anexo I ao Relato elaborado na sequência da supra-mencionada auditoria – em que se sintetizam as eventuais infracções financeiras detectadas pela equipa que a levou a cabo – quer no corpo do ofício V/Ref. nº. 16757, de 09 de Novembro de 2007, que o levou ao conhecimento do signatário, o mesmo tem o exercício das funções de Director de Administração e Finanças referenciado **como cobrindo o período de 01 de Fevereiro de 2004 a 03 de Abril de 2006.**
- 1.3. O que **de facto não se verificou**, quer em termos formais, quer em termos efectivos.
- 1.4. O primeiro caso envolve uma inexactidão sem importância significativa, **uma vez que a comissão de serviço** (tutelada por contrato de direito privado) ao abrigo do qual o signatário vinha exercendo aquele cargo de direcção intermédia de 1º. grau, **foi dada por finda, com invocação de justa causa, a partir de 01 de Abril de 2006**, dia seguinte àquele em que o teor da decisão chegou à respectiva esfera de conhecimento.
- 1.5. Aliás, na linha de uma prática quase “emblemática” do Conselho de Administração do INAC, na sua ainda actual composição, o ofício de notificação ao signatário, **fixava unilateralmente essa produção de efeitos a 24 de Março**, à total revelia do que a lei dispõe nestas matérias.
- 1.6. Mais ridículo ainda **porque era dessa data** o ofício expedido com vista à notificação do mesmo.
- 1.7. No referido dia 03 de Abril, isso sim, **o signatário deslocou-se ao INAC para proceder à recuperação do seu acervo documental**, visando o regresso ao serviço de origem – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM).
- 1.8. Se a primeira diligência lhe não foi vedada, o que não constituiria primeiro exemplo, a segunda, concretizada no período da tarde do mesmo dia, **foi administrativamente inviabilizada por uma interpretação aberrante dos responsáveis por aquele Instituto**, defendendo que, até obtenção de despacho da Tutela, se mantinha a relação laboral – no caso para o exercício de funções de técnico superior – claramente diversas da realidade que motivara o interesse



dos anteriores responsáveis pelo INAC e em relação às quais manifestada concordância expressa.


- 1.9. Como daqui resulta, os serviços do INAC **forneceram a esse Tribunal uma informação incorrecta**, desde logo desmentida pela nota de abonos referente ao mês de Abril.
 - 1.10. A segunda inexactidão **tem que ver com o exercício efectivo das funções de Director de Administração e Finanças do INAC no ano de 2006** e correspondente intervenção enquanto responsável pela gestão dos recursos financeiros no cumprimento da legislação aplicável, conforme Secção V do Regulamento do INAC, aprovado pelo CA, em deliberação de 20 de Junho de 2003.
 - 1.11. Acontece que por motivos vários, devidamente justificados, nomeadamente gozo de férias (transitadas de 2005, por ter visto obstado o respectivo gozo, período complementar, por direito constituído em 2005 e vencidas em Janeiro de 2006), dias por conta das férias e ausência por motivos de doença, o signatário **apenas manteve uma colaboração efectiva com aquela Entidade Autónoma, nos primeiros 18 dias de Janeiro, dois dias por altura do Carnaval e um dia no mês de Junho**.
 - 1.12. Neste último caso, igualmente certificado, deslocou-se e permaneceu todo o dia na Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, **para prestar declarações no âmbito de um processo disciplinar que lhe fora movido pelo mesmo Conselho de Administração** e que concluiu pelo arquivamento por não ter ficado provada uma única das hipotéticas infracções que lhe eram imputadas.
 - 1.13. Aliás coincidentes com as formuladas no processo que, desenvolvido exclusivamente no INAC, **concluiu na denúncia do contrato subjacente ao exercício, em comissão de serviço, da Chefia da Direcção de Administração Financeira, com invocação de justa causa**.
 - 1.14. Mais uma vez, os serviços do INAC, embora na posse de todos os elementos, **reiteradamente forneceram a esse Tribunal uma informação incorrecta**.
 - 1.15. Tendo o signatário contactado com os elementos do DRH e aferido as respectivas dedicação e competência **não pode deixar de estranhar**, ou talvez não, **o pouco cuidado com que estes aspectos foram tratados**.
2. **Eventuais infracções financeiras constantes do Anexo I ao Relato de auditoria prévias**

2.1. **Área “Controlo Financeiro e Receita”** (Pontos 3.1.3.8., 3.1.3.9. e 3.5.1.)

- 2.1.1. São referidos dois aspectos, **ambos relacionados com a cobrança de receitas com origem na taxa de segurança**.

- 2.1.2. **O primeiro aspecto** tem a ver com o facto do INAC, em algumas receitas do âmbito da taxa de segurança, **não concretizar a respectiva cobrança pelos valores integrais legalmente fixados**, mas sim por valores inferiores, resultantes da dedução das despesas bancárias associadas ao processamento das transferências ordenadas pelos devedores.
- 2.1.3. Mais se acrescenta que o Instituto assume, desde logo, esses valores como custos, (€ 3.669,89 e € 2.716,06, respectivamente em 2005 e 2006) **não diligenciando no sentido de ser ressarcido a esse propósito.**
- 2.1.4. Como aspecto adicional refere-se que, essas despesas são, no final de cada exercício, **proporcionalmente imputadas aos diversos credores**, menção que o signatário entende como referida às diversas entidades às quais a receita se encontra consignada.
- 2.1.5. O segundo aspecto, igualmente do âmbito da taxa de segurança, refere que o INAC **não debitou os devedores em juros de mora** pelos atrasos verificados no pagamento da taxa de segurança fora do prazo legal de 30 dias.
- 2.1.6. A fazer fê na amostra analisada pela equipa que levou a cabo a auditoria, **teriam ficado por cobrar, em 2005, juros que totalizaram € 31.406,18.**
- 2.1.7. Passemos a alegar, enquadrando as duas questões **nos aspectos legais que lhes estão subjacentes.**
- 2.1.8. Conforme se refere no Relato, a taxa de segurança **foi criada pelo Decreto-Lei nº 102/91, de 8 de Março**, "...como contrapartida dos serviços prestados aos passageiros do transporte aéreo e destinada à **cobertura parcial dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais afectos à segurança da aviação civil**, para prevenção e repressão de actos ilícitos". (cf. artigo 1º., sublinhado da responsabilidade do signatário)
- 2.1.9. Posteriormente, através do Decreto-Lei nº 11/2004, de 9 de Janeiro, a taxa de segurança **passou a englobar duas componentes distintas.**
- 2.1.10. Para além da anteriormente referida, fixada de acordo com o tipo de voo a efectuar, associou-se uma outra componente que pretendia constituir "**contrapartida da instalação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão** destinada a ser embarcada em aeronaves que efectuem voos comerciais". (sublinhado da responsabilidade do signatário)

4 

- 2.1.11. As importâncias referentes a ambas as componentes **são cobradas pelos transportadores no acto de emissão do bilhete ou de cobrança do preço deste** e têm destinatários diferentes.
- 2.1.12. No caso da segunda componente, os valores cobrados constituem receitas partilhadas entre as entidades gestoras dos aeroportos nacionais **responsáveis pela instalação e manutenção dos sistemas de verificação** e as entidades **responsáveis pela operação do sistema e pela disponibilização dos meios humanos** (Ministério da Administração Interna - MAI, na realidade actual).
- 2.1.13. No que respeita à componente originária, o artigo 4º do diploma de 1991, com a redacção alterada, a mesma é considerada formalmente **receita do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)**, que, para todos os efeitos, sucedeu à Direcção-Geral de Aviação Civil.
- 2.1.14. O respectivo controlo é feito com recurso a exemplares adicionais dos formulários de tráfego sendo os valores cobrados parcialmente consignados a favor de um conjunto de destinatários que se agrupam em dois conjuntos: **forças e serviços de segurança** dependentes do Ministério da Administração Interna e **entidades gestoras aeroportuárias**, estas em função do volume de tráfego gerado em cada aeroporto ou aeródromo sob a sua gestão.
- 2.1.15. As participações eram, à data e pela mesma ordem, **de 60% e de 12,5%**, ficando na posse do INAC os restantes 27,5%.
- 2.1.16. O processamento das mesmas deveria, por norma, **verificar-se com uma periodicidade trimestral**, nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre.
- 2.1.17. A tabela de valores praticada a partir de 22 de Maio de 2004 **consta da Portaria nº 541/2004, de 21 de Maio** (por lapso a equipa do TC refere a Portaria nº 63/2003, que, no período em análise, apenas teve aplicabilidade até ao referido dia 21 de Maio). 
- 2.1.18. Numa situação de detalhe as comparticipações, organizavam-se nos seguintes termos, para além da parcela a aplicar a despesas próprias do INAC:
- **Polícia de Segurança Pública (27%);**
 - **Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (24%);**
 - **Guarda Nacional Republicana (9%);**
 - **ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.**
 - **ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea;**
 - **Fundo Regional dos Transportes;**
 - **SATA – Air Açores** (em conjunto 12,5%, de acordo com o tráfego efectivo).

- 2.1.19. No decurso do 2º. Semestre de 2003 o INAC, considerando que o modelo que norteava o processo de emissão de guias e cobrança da taxa de segurança padecia de alguns problemas, nomeadamente falta de controlo sobre os dados enviados ao Instituto, **dificuldades de cobrança a operadores não sedeados em Portugal e existência de prazos de cobrança muito dilatados**, lançou um procedimento tendo em vista a elaboração, por empresa especializada, **de uma auditoria ao referido sistema de cobrança**.
- 2.1.20. No âmbito dessa iniciativa **foi desencadeada uma consulta prévia a 5 fornecedores**, através de cartas-convite, nos termos do nº.1 do artigo 79º., conjugado com a alínea a) do nº.1 do artigo 81º, ambos do Decreto-Lei nº 197/99, de 5 de Julho, tendo um deles sido posteriormente excluído por, da respectiva proposta, não constarem as condições de pagamento.
- 2.1.21. O serviço em causa **acabou por ser adjudicado, em 04 de Novembro de 2003 à Empresa “Price, Waterhouse & Coopers”**, que apresentou o melhor preço **num valor total de € 23 600,08** (€ 19 832,00, acrescido de € 3 768,08 referente ao IVA, calculado à taxa, então prevalecente, de 19%).
- 2.1.22. Da proposta original **constava a concretização do pagamento em três “tranches”**: € 5 000,00, com a adjudicação do trabalho, € 5 000,00, na segunda semana do trabalho e € 9 832,00 com a entrega do Relatório Final da Auditoria.
- 2.1.23. O Relatório, elaborado na sequência do trabalho desenvolvido, **ficou concluído em Janeiro de 2004** e o pagamento dos honorários respectivos teve, em bloco, como base a Proposta de despesa nº. 000047, de 07 de Janeiro de 2004, sobre a rubrica 02.02.14 – “Estudos, pareceres, projectos e consultoria”.
- 2.1.24. Com essa referência foram, pela Empresa, emitidas as facturas nºs. **PLPC042816**, de 05 de Fevereiro (€ 11 900,00) e **PLPC043703**, de 24 de Março (€ 11 700,08), portanto adoptando um faseamento de pagamentos até mais favorável para o Instituto do que o contratado, apenas com o inconveniente de ter hipoteticamente deslocado orçamentalmente as duas primeiras “tranches”.
- 2.1.25. No referido Relatório (Anexo I) e a propósito do pagamento de guias de cobrança e da respectiva contabilização observava-se que “os recebimentos de clientes estrangeiros realizados por transferência bancária são realizados pelo valor das guias, ficando por conta do INAC as despesas bancárias inerentes. Esta situação ocorre, **porque é difícil ao INAC contabilizar o recebimento do cliente pelo valor que efectivamente é creditado na sua conta bancária, pois os clientes recusam-se a pagar as despesas bancárias**” (pág. 52). (em todas as expressões reproduzidas, neste e nos pontos seguintes, o realce a negrito é da responsabilidade do autor deste documento)

6 

- 2.1.26. Recomenda-se seja considerado “efectuar uma análise cuidada a esta questão, **de forma a equacionar o enquadramento legal das despesas referentes ao descontos bancários**, para que corram por conta do cliente” (idem, texto corrigido das deficiências de sintaxe)
- 2.1.27. Mais adiante (pág.53), a propósito do controlo de crédito, constata-se “existe por parte do INAC **alguma dificuldade na cobrança e nos esforços de cobrança para os operadores sem representantes em Portugal, ou para os clientes com dívidas em atraso**”
- 2.1.28. E acrescenta-se “de facto, face à posição do INAC no processo de emissão e cobrança da taxa de segurança, sem intervenção directa na prestação de serviço, nem ligação com o cliente a não ser na fase de emissão das guias de taxa de segurança, **não é fácil proceder ao corte de crédito e recebimento a pronto pagamento as taxas de segurança sem qualquer intervenção de outra entidade**”.
- 2.1.29. E recomenda-se: “deverá **ser ponderado efectuar acordos com as entidades aeroportuárias, para que estas procedam à cobrança das taxas de segurança para os clientes que o INAC assim o determine**. Adicionalmente, deverão as entidades aeroportuárias fazer referência nos ficheiros de movimentos de aeronaves e passageiros, os registos que foram cobrados a pronto pagamento, podendo (i) ser realizado um encontro de contas entre as entidades aeroportuárias e o INAC, ou em alternativa; (ii) ser da (sua) responsabilidade a entrega dos valores cobrados correspondentes aquando do envio dos ficheiros. Deve ser dada cobertura legal a esta recomendação”.
- 2.1.30. Continuando (pág. 54) a propósito da contabilização da liquidação e da cobrança da taxa de segurança **recomendava-se a definição e implementação de um interface automático entre o sistema “Taxas de Segurança” e o sistema “Gestor”** por forma que a liquidação e a cobrança fossem contabilizadas automaticamente sem intervenção manual, garantindo uma maior exactidão dos lançamentos e registos contabilísticos.
- 2.1.31. E acrescentava: “deverão ser criados procedimentos **de reconciliação regular das integrações realizadas**”.
- 2.1.32. Finalmente, a propósito das reclamações de pagamento e emissão de juros de mora e coimas (pág. 55) e dos procedimentos para o envio de avisos de reclamação, observa-se que “para a gestão dos saldos em conta-corrente, **o INAC desenvolveu cartas e mails de reclamação de dívidas em mora**. No entanto, estes procedimentos de reclamação não se encontram definidos ou são efectivados em datas específicas ou períodos em dívida específicos, **pelo que estão dependentes da análise cliente a cliente dos valores em mora**, e de adicionar individualmente a emissão de cartas ou envio de emails para cada cliente seleccionado.

- 2.1.33. Mais se acrescenta: “desta forma, o responsável pelo departamento de cobranças **tem de entrar em cada cliente, verificar se o mesmo possui guias em atraso e despoletar o envio de emails ou cartas individualmente.** Adicionalmente, verificamos que esta funcionalidade é acessível através do dado mestre de cliente, pelo que poderão ser modificados dados em erro inadvertidamente.
- 2.1.34. O impacto desta realidade é o de poderem “**não ser enviadas reclamações atempadamente dos saldos em dívida** não se garantindo um eficiente processo de gestão de dívidas e a consequente perda de receitas.
- 2.1.35. Recomenda-se que deve ser considerado (i) desenvolver e implementar **funcionalidade automática de despoletar propostas de envio de cartas e emails de reclamação de dívidas;** (ii) **definir e implementar procedimentos de reclamação de dívidas,** mantendo os mesmos em manual de controle interno”.
- 2.1.36. Neste capítulo concluía-se com uma recomendação genérica: “deverá **ser ponderado desenvolver os referidos balancetes de clientes no “Taxas de Segurança”** de forma a facilitar a gestão dos saldos de clientes.
- 2.1.37. Este documento **foi apresentado aos responsáveis pelo Aeroporto de Lisboa e à ANA – Aeroportos de Portugal,** respectivamente em 18 de Março e Abril de 2004, visando assegurar a colaboração destas Entidades que, sem margem para dúvidas, foi obtida.
- 2.1.38. Na sequência da auditoria ao sistema de cobrança da taxa de segurança, e da existência de elevadas oportunidades de melhoria e deficiências que se consideraram urgente corrigir e implementar, de modo a assegurar a correcta arrecadação das receitas por parte do INAC e subsequente distribuição pelas entidades beneficiárias da consignação, **decidiu o Conselho de Administração do INAC convidar a mesma Empresa para assessorar na “Reengenharia do Processo da Taxa de Segurança”.**
- 2.1.39. A correspondente proposta data de Abril de 2004 e **foi aceite pelo Conselho de Administração do INAC, na sua composição anterior.**
- 2.1.40. Este projecto estava a ser directamente acompanhado pelo Vogal do CA, Mestre Hernâni Machado Duarte, com o envolvimento directo do signatário e do responsável pelo Departamento de Cobranças, Dr. Rui Gonçalves e **havia já sido definida uma estrutura de acompanhamento** que, internamente, envolvia o Dr. Albino Palma da Direcção de Assuntos Jurídicos, elementos da Direcção de Regulação Económica do INAC, que controlava o movimento de aeronaves e passageiros, procedendo à projecção da respectiva evolução no tempo, bem como os já referidos Aeroporto de Lisboa e ANA,

8 

- 2.1.41. Isto quando, em paralelo, o Despacho Conjunto n.º 312/2004, de 11 de Maio **introduzia uma nova realidade**.
- 2.1.42. Com efeito, aí se responsabilizava a ANA – Aeroportos de Portugal, S. A. e a ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S. A. **pela operação dos sistemas** associados às duas componentes da taxa (directamente ou com recurso à subcontratação de empresas privadas), ficando a intervenção das entidades do Ministério da Administração Interna **reduzida à supervisão da operação dos mesmos**.
- 2.1.43. Sendo que essa supervisão era assegurada através da Polícia de Segurança Pública (PSP), previa-se que a percentagem de 60% da receita de que eram beneficiários as forças de segurança e serviços dependentes do MAI **seria progressivamente diminuída**, em função dos efectivos envolvidos, **até se fixar em 30% da receita**.
- 2.1.44. Esta redução reverteria em benefício das **entidades gestoras aeroportuárias atrás referidas**.
- 2.1.45. Este ajustamento progressivo, rezava ainda o texto do ponto 9. do Despacho Conjunto n.º 312/2004, de 11 de Maio, deveria concretizar-se “...**mediante avaliação bimestral** realizada pelos Ministérios da Administração Interna e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, **e até à data limite de 31 de Dezembro de 2004**”.
- 2.1.46. Ainda que com um complemento de razões a que o INAC era alheio, o projecto de reengenharia do processo de cobrança da taxa de segurança **ganhava uma acuidade reforçada**.
- 2.1.47. É nesta fase que, **em claro prejuízo destes desenvolvimentos, toma posse um novo Conselho de Administração do INAC** ou, para sermos mais precisos, são nomeados três novos Membros, em substituição dos que haviam concluído os respectivos mandatos e mantido em funções o Mestre Hernâni Machado Duarte que apenas havia iniciado funções em finais de 2002.
- 2.1.48. O projecto de Reengenharia do Processo de Cobrança da Taxa de Segurança **foi apresentado ao novo Conselho de Administração em 18 de Agosto de 2004**, na pessoa do Vogal, Dr. Amândio Dias Antunes, que assumira, entre outras subunidades, a supervisão da Direcção de Administração Financeira, estando presente o seu equivalente anterior, Mestre Hernâni Machado Duarte.
- 2.1.49. Insolitamente, **assistiu-se a uma caricata tentativa do Vogal Dr. Amândio Antunes “devolver” o projecto à esfera do Vogal anteriormente responsável**.
- 2.1.50. Em data posterior, que o signatário **não pode precisar, ainda se verificou uma reunião** entre os referidos Drs. Amândio Dias Antunes

e Rui Gonçalves com os elementos da Price, Waterhouse & Coopers onde o signatário impôs a sua presença, uma vez que tinha, ao que parece, sido da mesma intencionalmente excluído.

- 2.1.51. Para além dos já habituais lugares comuns, debitados pelo referido Vogal, **os futuros desenvolvimentos “ficaram no vago” e o projecto “morreu”**.
- 2.1.52. Pesem embora as tentativas desenvolvidas pela Empresa, **a que o Dr. Amândio Antunes sempre se esquivou**, a ponto de algumas delas terem sido reencaminhadas pelo Mestre Hernâni Duarte, sem melhores resultados.
- 2.1.53. Após estes episódios, o signatário recorda ainda **uma tentativa desenvolvida no sentido de modernizar os formulários de tráfego**, que não produziu efeitos uma vez que a submissão a parecer do Conselho de Administração na ANA nunca se chegou a concretizar.
- 2.1.54. Contudo, graças ao dinamismo da equipa do Departamento de Cobranças e do seu Responsável foi possível **antecipar significativamente a distância entre o facto gerador da responsabilidade de pagamento da taxa de segurança e a sua cobrança efectiva**.
- 2.1.55. Em 2005, fruto ainda do empenhamento anterior do Mestre Hernâni Duarte, **foi possível implementar o processo de facturação electrónica**.
- 2.1.56. Em tempo próprio e na sequência de Relatório de Auditoria n.º. 41/06 – 2.ª. S, **foi esse Venerando Tribunal devidamente habilitado com estes elementos**, por iniciativa do Mestre Hernâni Duarte.
- 2.1.57. Em que, nomeadamente, se esclarecia a razão de alguns atrasos na redistribuição da taxa de segurança e da actividade de um grupo de trabalho criado ao nível da Tutela no qual, por parte do INAC foram excluídos representantes da DAF e que se “enrolou” em aspectos secundários de onde resultaram decisões contraditórias avulsas e formalmente ilegais, descartando a situação evolutiva prevista no Despacho Conjunto n.º. 312/2004, de 11 de Maio.
- 2.1.58. Concluindo, **o signatário não contesta as resultantes do levantamento feito pelo Tribunal de Contas**, nos casos relacionados com aspectos particulares da cobrança da taxa de segurança.
- 2.1.59. Já não pode, todavia, concordar com a aceção de que a estrutura competente do INAC **não diligenciou no sentido de ser ressarcido a esse propósito**.
- 2.1.60. Ou de que, intencionalmente, **possa ter dado espaço ou vantagem a qualquer devedor**.



- 2.1.61. Ainda que durante um período inferior a dois anos, o signatário **pôde aquilatar da dedicação, competência e rigor com que os quatro elementos afectos ao Departamento de Cobranças efectuavam o seu trabalho.**
- 2.1.62. Com um envolvimento operacional do respectivo Responsável, **muito para além do que até seria funcionalmente correcto e desejável.**
- 2.1.63. Conforme atrás foi referido **eram conhecidas as fragilidades do INAC**, perante operadores sem representação em Portugal, operadores esporádicos, fusões, falências ou mesmo dados incorrectos facultados por entidades que intervinham a montante do processo de cobrança.
- 2.1.64. A este propósito junta-se o expediente referente a um processo de falência, remetido pela DAF à Direcção de Assuntos Jurídicos, para lhe dar sequência, **em que essa realidade só chegou ao conhecimento do INAC por ter sido nomeado um administrador liquidatário para dirigir o processo.** (ANEXO II)
- 2.1.65. Tudo isso estava a ser considerado no projecto de reengenharia do processo de cobrança, **descartado sem tal ser assumido, pelo Vogal, Dr. Amândio Antunes**, por sua iniciativa pessoal ou seguindo determinações superiores, que se ignoram.
- 2.1.66. Sem margem para dúvidas **não acrescentando nada à credibilidade do Instituto**, atitude especialmente grave por ter origem em quem a devia melhor defender.
- 2.1.67. Permitimo-nos aqui ressaltar, até por contraponto, a atitude responsável da Empresa **que, podendo comodamente ir cobrando os seus honorários, fez um apuramento final, posto o que nada mais exigiu.**
- 2.1.68. O signatário recorda-se perfeitamente **de ter intervindo no processo de assumpção, como custos, das despesas associadas às transferências externas.**
- 2.1.69. Na altura **foi uma decisão razoável e realista**, que propiciou a concretização das reconciliações bancárias e a comunicação ao sistema central, em tempo útil, dos dados referentes à execução orçamental.
- 2.1.70. O INAC **não tinha** (duvidamos que tenha agora) **um serviço de contencioso vocacionado para a cobrança de dívidas sobre o exterior**, mesmo de montante elevado.
- 2.1.71. A cobrança dos custos das transferências bancárias, nas condições apontadas, mesmo se exequível, **resultaria em prejuízos acrescidos para o INAC**, perante a necessidade de sub estabelecer nos países de origem dos operadores em débito.

- 2.1.72. Por outro lado, **desconhece, por não terem sido levadas ao seu conhecimento, quaisquer situações de pagamentos efectuados para além do prazo legalmente determinado**, sem que se desencadeasse o processo de cobrança de juros devidos, em situação extrema com recurso à execução fiscal.
- 2.1.73. Tem sim conhecimento **de dois processos de cobrança coerciva instaurados contra a Air Luxor, respectivamente em 2004 e 2005**.
- 2.1.74. No primeiro dos casos **foi cobrada uma dívida próxima do milhão de euros**, com juros a rondar os cinquenta mil euros.
- 2.1.75. Que, aliás, **permitiu que o exercício de 2004 fechasse com um escasso saldo positivo**, pese embora o descontrole de custos, introduzido após a nomeação dos novos membros do CA, nomeadamente por via da contratação não programada de vários prestadores de serviços.
- 2.1.76. Ainda **que tenha sido consentida a utilização pontual de saldos acumulados de gerências anteriores**.
- 2.1.77. No segundo dos casos, que se documenta em anexo (Informação n.º 22/DC, de 23 de Setembro de 2005), **estavam envolvidas dívidas no valor aproximado de € 500 000,00, com uma expectativa de juros de cerca de € 10 000,00**. (Anexo III)
- 2.1.78. **Desconhece-se o resultado** obtido a partir desta iniciativa.
- 2.1.79. Aliás, seria interessante **apurar o montante em dívida pela Air Luxor à data da respectiva falência** e as diligências que foram ou não tomadas para a tal obstar.
- 2.1.80. Conclui-se com uma reflexão **a propósito da cobrança de dívidas de valor pouco significativo**, como será seguramente o caso dos custos associados às transferências bancárias.
- 2.1.81. Como é do conhecimento geral o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que aprovou o Regime de Administração Financeira do Estado, estipula que, anualmente, **é definido um valor mínimo de reposição a considerar**.
- 2.1.82. No caso do exercício de 2005, esse valor, estabelecido no n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, **era de € 25,00**.
- 2.1.83. Ainda que a determinação seja direccionada para aspectos de natureza reintegrativa, nomeadamente pagamentos que o Estado concretizou por valores superiores aos exigíveis, parece-nos não ser abusivo extrapolar que qualquer esforço de cobrança que tivesse como referência valores até àquele limite **se revelaria como antieconómico**.



2.2. Área “Disponibilidades” (Ponto 3.4.1.)

- 2.2.1. De acordo com a análise levada a cabo pela equipa afecta à auditoria, considera-se que o INAC **não cumpre os princípios de unidade de tesouraria legalmente consagrados**, por não manter a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas junto da Direcção-Geral do Tesouro, através das quais se deveria processar a totalidade dos seus recebimentos e pagamentos.
- 2.2.2. E que a situação detectada **deveria já ter sido reconduzida aos seus parâmetros ideais**, num prazo de tempo já claramente ultrapassado.
- 2.2.3. Tanto quanto o signatário guarda de memória, **mantinham-se (mantêm-se?) activas 4 contas abertas junto da Caixa Geral de Depósitos**, com os referenciais que seguem:

INAC - Contas bancárias na CGD

NIB	Designação
003506460000514003039	Direcção-Geral de Aviação Civil - MOPTC
003506460001000293042	INAC - Liquidações
003506460001000103019	INAC - Outras Taxas
003506460001000023091	INAC - Taxas de Segurança

- 2.2.4. Estas 4 contas **corresponderiam desde já a um universo reduzido**, uma vez que teriam, entretanto sido reconciliadas e encerradas mais duas ou três.
- 2.2.5. Tratar-se-ia de uma situação **herdada do primeiro Conselho de Administração**, nomeado após a extinção da Direcção-Geral e a criação do Instituto.
- 2.2.6. Esse trabalho de regularização foi desenvolvido ao tempo do Conselho presidido pelo Sr. Eng^o. José Queiroz, **em data anterior ao início de funções do signatário**.
- 2.2.7. A existência activa destas contas **constituiu uma das primeiras preocupações do signatário**, que já havia sido confrontado com um problema semelhante, neste caso quando desempenhara funções de chefia na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.
- 2.2.8. Aí **estavam em causa as contas que suportavam as denominadas explorações económicas**, cujas receitas eram consignadas a iniciativas destinadas a promover o bem estar e a educação da população prisional, e **as contas de dinheiro dos reclusos**, resultantes no

respectivo trabalho, interno ou externo aos estabelecimentos prisionais em que se encontravam internados.

- 2.2.9. Colocada a questão às chefias intermédias de 2º. grau que integravam a Direcção de Administração Financeira, **foi-nos referido que o Tesouro não possuía as mesmas funcionalidades da banca comercial, designadamente em matéria de descontos sobre o estrangeiro.**
- 2.2.10. Uma vez que o INAC recebe uma grande quantidade de cheques sobre praças estrangeiras, **verificava-se uma necessidade imperiosa de manter activa a maioria dessas contas.**
- 2.2.11. Com o aspecto particular **de uma delas dar suporte aos pagamentos por Multibanco**, cuja máquina fora colocada junto à Tesouraria pela referida Caixa Geral de Depósitos.
- 2.2.12. Quanto à conta da antiga Direcção-Geral **estariam ainda pendentes alguns movimentos** cuja regularização se revelava difícil, daí a sua permanência.
- 2.2.13. Os movimentos sobre as contas que os tinham **estavam perfeitamente controlados através de extractos recebidos com grande regularidade**, pelo que daí não resultava qualquer perigo, ainda que potencial de extravio de verbas.
- 2.2.14. Para além disso haviam sido dadas instruções **no sentido de manter o maior volume de disponibilidades nas contas abertas junto do Tesouro**, que, aliás por utilização do sistema de “home-banking” suportavam a esmagadora percentagem dos pagamentos e recebimentos, neste caso as transferências do Orçamento do Estado para suporte do PIDDAC, uma vez que o funcionamento era totalmente suportado por contrapartida em receitas próprias.
- 2.2.15. Refira-se, todavia, que entre as atribuições da DAF se encontrava a **prerrogativa de efectuar aplicações financeiras**, vector que nunca foi desenvolvido, mas que faria todo o sentido, face à origem das receitas e o volume de saldos acumulados.

2.3. Área “Receita” (Ponto 3.5.1.)

- 2.3.1. É referido o caso concreto de uma receita da taxa de medicina aeronáutica, emitida contra a TAP em 1 de Agosto de 2005, no valor de € 9.565,44, que titulava o débito de 11 guias de receita emitidas entre 1 e 27 de Julho de 2005 ter sido paga unicamente em 25 de Setembro.



- 2.3.2. O signatário **desconhece, obviamente, este caso particular**, uma vez que o exercício de funções de direcção intermédia de 1º. grau não se faz a este nível de detalhe e intervenção no “terreno”.
- 2.3.3. Um dos primeiros problemas com que o signatário se defrontou quando iniciou funções no INAC e que, aliás, motivou a elaboração da sua primeira Informação, **teve a ver com problemas relacionadas com as guias emitidas pela Medicina**, que apresentavam problemas vários ao nível do preenchimento, nomeadamente dos endereços e outros elementos de identificação dos examinados.
- 2.3.4. No caso em apreço com referência maioritária **a restituições por pagamentos duplicados ou de exames de nível superior aos efectivamente realizados**.
- 2.3.5. Logo aí ficou o Conselho e o Vogal respectivo alertados para a situação, **que foi corrigida, mas não ultrapassada em definitivo**.
- 2.3.6. No levantamento levado a cabo por esse Tribunal **parece estar em causa a questão das contas correntes**.
- 2.3.7. Como é sabido, este procedimento **está consagrado no artigo 14º. do Regulamento de Despesas**, aprovado pelo Conselho de Administração do INAC.
- 2.3.8. Trata-se decisões avulsas, **mas rigorosamente baseadas na capacidade financeira dos devedores e no seu comportamento pretérito**.
- 2.3.9. No caso da medicina aeronáutica e dos exames aeronáuticos é **frequente os operadores aéreos suportarem, directamente, os encargos com os seus trabalhadores**.
- 2.3.10. Ao contrário de um aparente espaço facultado ao devedor é, ao invés, **uma garantia reforçada**, ao substituir os devedores individuais por devedores institucionais estabelecidos ou representados no nosso País.
- 2.3.11. Ora estipula o número 2 do atrás referido artigo 14º. Que a liquidação das dívidas **é efectuada pelo valor apurado mensalmente na conta corrente respectiva**.
- 2.3.12. E (número 3) que o processo de cobrança **segue a tramitação prevista no artigo 12º**.
- 2.3.13. Cujos conteúdos, embora meramente processual, **tem subjacente um prazo de pagamento de 30 dias**.
- 2.3.14. Ou seja (salvo melhor opinião e sempre no desconhecimento do caso concreto) a responsabilidade entrou na conta corrente de Agosto, foi

liquidada no final desse mês e o pagamento (25 de Setembro) verificou-se não fora, **mas perfeitamente dentro do referido prazo de 30 dias.**

- 2.3.15. O signatário não pode deixar de concordar mais **com a obrigatoriedade dos pagamentos serem concretizados antes da prestação dos serviços**, sobretudo se se trata de situações individuais.
- 2.3.16. Mas esse controle incumbe à Medicina (neste caso), **uma vez que lhe é destinada uma das três vias do comprovativo do pagamento.**
- 2.3.17. Corre mesmo ser frequente que os candidatos que não obtêm aprovação, **pura e simplesmente não pagam.**
- 2.3.18. O que **não pode ser levado à carga do Departamento de Cobranças** ou da Direcção de Administração Financeira.

2.4. Área “Despesa” (Ponto 3.6.1.)

- 2.4.1. Refere-se que o INAC, aquando da realização dos pagamentos, **não tem cumprido o estabelecido sobre a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social.**
- 2.4.2. Conforme **determina o artigo 11º. do Decreto-Lei nº 41/91, de 17 de Outubro.**
- 2.4.3. Incumprimento que se verifica **quer nos pagamentos realizados pelo Departamento de Orçamento e Contabilidade, quer nos pagamentos realizados na Tesouraria.**
- 2.4.4. Confessamos que foi uma situação que demos por adquirida, tão rotineira e enraizada nos hábitos se encontra nos diversos serviços públicos.
- 2.4.5. Permitindo-nos referir a experiência imediatamente anterior do signatário **e o caso particular das empresas fornecedoras de refeições aos reclusos.**
- 2.4.6. No dossier dos fornecedores, os comprovativos de conformidade face à segurança social **sucediam-se ao ritmo da sua caducidade** e era excepção a necessidade de ser emitida qualquer recordatória.
- 2.4.7. A resposta obtida, das diversas estruturas foi o clássico **“isso nunca foi feito”.**
- 2.4.8. Aqui permitimo-nos um à parte, para referir que mesmo colaboradores com formação jurídica **tinham uma interpretação muito particular sobre a aplicabilidade ao INAC de um conjunto de disposições legais**, nomeadamente as referentes ao regime com locação e aquisição

de bens e serviços e ao recurso à consulta e publicitação na Bolsa de Emprego Público.

2.4.9. Face a carências de pessoal e à nova realidade introduzida pelo recurso à plataforma de compras electrónicas, a que o INAC se foi progressivamente associando, primeiro ao nível de consumíveis de secretaria e, posteriormente, ao nível da aquisição de equipamento informático, **foi decidido diferir para 2006 a preparação de um ficheiro electrónico de fornecedores**, com esclarecimento prévio destes, uma vez que a exigência lhes surgiria como estranha, sobretudo se não tivessem relações do mesmo teor com outros serviços públicos.

2.4.10. Como referimos, em 2006 o exercício efectivo, pelo signatário, das funções de Director de Administração Financeira do INAC **foi praticamente nulo**.

2.4.11. Deduzimos, a partir do texto do Relato, que a situação, face a este aspecto concreto, **permanece inalterada**.

3. **Algumas considerações finais sobre as condições objectivas que nos foram proporcionadas para o exercício do cargo de Director de Administração Financeira do INAC.**

3.1. O processo conducente ao exercício das funções de Director de Administração Financeira do Instituto Nacional de Aviação Civil **foi desencadeado no Verão de 2003**, altura em que o signatário desempenhava as funções de chefe da Divisão de Gestão Financeira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

3.2. Uma vez que a prestação de serviço no INAC de trabalhadores exteriores ao mesmo (o signatário detém um lugar de nomeação definitiva nos quadros de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros) **carecia de autorização da Tutela** foram desencadeadas as correspondentes diligências.

3.3. Vicissitudes várias, próprias da burocracia instalada, entre as quais um aparente extravio do processo, **levaram a que o Secretário de Estado respectivo apenas tivesse decidido em 29 de Janeiro de 2004** e o início de funções ocorrido a partir de 1 de Fevereiro.

3.4. Entre essa data e 8 de Julho do mesmo ano a Direcção de Administração Financeira **foi tutelada pelo Mestre Hernâni Machado Duarte**, tendo sido possível, para além da introdução de pequenas correcções de percurso, colaborar na elaboração do Relatório previsto no nº 4, do artigo 50ª.na Lei nº. 3/2004, de 15 de Janeiro, para aferição da respectiva justificação de existência, lançar o processo de preparação de um Regulamento de Deslocações e colaborar na definição da estrutura que haveria de prosseguir com a aplicação do processo de reengenharia da cobrança da taxa de segurança.

- 3.5. O Mestre Hernâni Duarte tem um amplo conjunto de conhecimentos, uma sólida experiência profissional e um grande espírito de abertura, **virtualidades que facilitam a interacção**.
- 3.6. A isso associa aspectos de lealdade, frontalidade e simplicidade de trato, **que resultam como formas adicionais de mobilização**.
- 3.7. Com a nomeação de três novos Membros para o Conselho de Administração, a Tutela transitou para o Vogal, Dr. Amândio Dias Antunes e **todo este quadro favorável se alterou em 180º**.
- 3.8. Desde logo o referido Responsável **informou não estar interessado na colaboração do signatário**, que transitaria para a chefia do Departamento de Recursos Humanos, subunidade em relação à qual se ia procurar obter a valorização para nível de Direcção de Serviço.
- 3.9. Estava no seu legítimo direito, **desde que salvaguardado o devido respeito pelo percurso e conhecimentos profissionais do signatário**, com os quais não chegaria a contactar e aferir.
- 3.10. Sem que, entretanto **tivesse retirado um elemento do Departamento de Contabilidade**, para exercer funções de sua secretária pessoal (em Janeiro de 2005, contra todas as opiniões expressas reiterou, ao transferir outra funcionária para outra subunidade da sua esfera de coordenação).
- 3.11. Acontece que a situação se foi arrastando, **com a reiterada tentativa, por parte daquele Vogal, quer em afastar o signatário do processo de decisão**, quer solicitando estudos e pareceres (sempre referindo que tinham sido pedidos “lá de baixo”) a que não dava sequência ou sobre os quais não demonstrava capacidade para decidir, quer não o convocando para reuniões onde participavam os seus colaboradores directos.
- 3.12. Entretanto os novos Membros **aceleraram significativamente a execução orçamental**, designadamente contratando prestadores de serviços sem estar assegurada a sua integral cobertura orçamental e as despesas de representação, traduzidas em aparentes almoços institucionais onde não era identificada, ainda que sucintamente, a matéria tratada, para permitir confirmar o interesse para o serviço; a execução orçamental tornou-se um exercício de voluntarismo, no pior sentido.
- 3.13. O Departamento de Contabilidade **viu-se obrigado a recorrer a trabalhadores temporários** (não havia nenhum exemplo anterior na Direcção de Serviços) e foi abandonando questões fundamentais como a instalação de uma auditoria interna, perdendo-se, inclusive os resultados da formação entretanto frequentada pelo elemento a quem essa tarefa iria ser atribuída.
- 3.14. **Esta situação arrastou-se até 22 de Março de 2005**, com as variantes que se apontaram no início do texto, nomeadamente a passagem para a chefia do Departamento de recursos Humanos, com atribuição de uma indemnização compensatória.



- 3.15. Num súbito volte face, o signatário passou, em 22 de Março **a acumular a responsabilidade pelas duas estruturas**, sem qualquer remuneração adicional (uma proposta feita nesse sentido em Maio de 2005 ainda hoje estará aguardando a emissão de parecer jurídico) e a Tutela devolvida ao Mestre Hernâni Duarte.
- 3.16. Apesar disso **tornou-se praticamente impossível retomar os processos interrompido, tal o desnorte da execução orçamental** (mais prestadores de serviços, mais despesas de representação, mais assumpção de compromissos sem cabimento prévio, para não nos alongarmos) e necessidade permanente de tentar reconduzir processos a um mínimo de legalidade.
- 3.17. Com a saída, em 6 de Janeiro de 2006, do Vogal Hernâni Duarte, o signatário foi “brindado”, em simultâneo, **com uma intenção de denúncia de contrato com invocação de justa causa e um processo disciplinar.**
- 3.18. Que concluíram **da forma já referida em 1.12 e 1.13.**
- 3.19. Tendo o signatário interposto recurso contencioso da denúncia do contrato, **correndo o correspondente processo em Tribunal.**
- 3.20. O signatário é licenciado em Finanças pelo Instituto Superior de Economia de Lisboa, com média final de 14 valores, tem 55 anos de idade 33 anos de serviço e, até 31 de Dezembro de 2005, **cumprira 18 anos de exercício ininterrupto de cargos de direcção e chefia, em Portugal e na administração portuguesa de Macau.**
- 3.21. E **nunca se defrontara como uma situação semelhante**, de falta de condições para o exercício de funções e necessidade de, permanentemente tentar solucionar problemas que não havia criado.
- 3.22. É assim natural que nem todos os aspectos da sua área de intervenção e responsabilidade **tenham merecido a devida atenção.**
- 3.23. Tal **não aproveitou, seguramente ao signatário**, que fica ao dispor desse Venerando Tribunal para o que for entendido por conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

João Luís Martins Roberto

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Data
Proc. N.º 25/07 – AUDIT DA III.1	Of. n.º 16749 De 09-11-2007	30-11-2007

Assunto: **Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.,
Gerência de 2005**

Rui Manuel Simões Almeida, notificado do despacho do Exmo. Sr. Conselheiro da Área – DA III.1, com a referência n.º 16749, vem, na qualidade de Director de Administração e Finanças do INAC, I.P., a exercer as correspondentes funções desde 4 de Abril de 2006, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na sequência da auditoria em epígrafe e retratadas no relato da auditoria datado de 7 de Novembro de 2007, apresentar nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as suas alegações, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

As irregularidades apontadas no referido relatório, susceptíveis de gerar uma eventual responsabilidade financeira para o ora signatário, individualmente considerado, tiveram por base a auditoria realizada aos exercícios de 2004 a 2006, na qual foi, especificamente, objecto de análise e liquidação a conta de gerência do ano de 2005.

Assim sendo, importa desde logo salientar que, não obstante a análise efectuada incidir, essencialmente, sobre situações identificadas na amostra realizada na conta de gerência de 2005, a verdade é que estas podem resultar de procedimentos encetados

DTTC 03 12'07 22682

1/12



nesse ano ou em anos anteriores, mas que, por razões de prática continuada, que se prendem com aspectos associados ao controlo interno organizacional, acabaram, necessariamente, por transitar para os anos seguintes.

Conforme supra referido, o ora signatário apenas iniciou funções como Director Administrativo e Financeiro do INAC, I.P., em 4 de Abril de 2006, assumindo toda a organização processual e de controlo interno existente à data. Porém tal facto não impediu que, posteriormente, no decurso do conhecimento dos procedimentos até então instituídos, implementasse e desenvolvesse diversas medidas de reforço e melhoria do funcionamento administrativo e financeiro, algumas das quais foram discutidas no decorrer do trabalho de campo com a equipa de auditoria, e só não foram até à presente data implementadas, devido à complexidade inerente à sua operacionalização.

Assim, e como se demonstrará, as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram a actuação do ora signatário, nesta matéria.

Com efeito, e perfilhando os fundamentos já apresentados pelo INAC, I.P. relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria datado de Novembro de 2007, considera-se, ainda assim, relevante ora apreciar concretamente as eventuais irregularidades apontadas no quadro constante do seu anexo I, porque susceptíveis de imputar ao signatário responsabilidades decorrentes das eventuais infracções financeiras identificadas, por forma a demonstrar-se a inexistência das mesmas.

No quadro constante do anexo I do referido relato considera-se, e desta feita como imputação individual ao signatário, que:

Na verdade, esta questão apenas se verifica nos pagamentos com origem internacional, uma vez que, nestes casos, existem bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante, situação que acaba por ser alheia ao INAC e aos próprios operadores.

Ainda assim, o INAC, I.P. sempre considerou que devem ser os operadores a garantir que no valor das taxas de segurança a transferir para a conta do Instituto, sejam incluídos os custos com as mesmas.

Acontece porém que, existe um sentimento generalizado por parte dos operadores aeroportuários internacionais, de que face aos valores em causa não haverá lugar a qualquer processo judicial de cobrança dessas despesas, pois os custos decorrentes da instauração destes processos seriam muito superiores ao valor que se pretende ressarcir e o seu desenvolvimento para além de complexo seria extremamente moroso, situação que conduz, a uma prática reiterada da sua actuação.

E na verdade, o facto é que, administrativamente, a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, seria praticamente inexecutável e extremamente complexa, uma vez que, estes operadores não possuem qualquer estabelecimento em Portugal, o que exigiria a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC e não compensadora numa relação custo/benefício, tendo em conta o número de processos a instaurar e reduzido valor inerente.

Efectivamente, esta matéria suscita grandes dificuldades em termos operacionais, uma vez que a percentagem dos encargos em questão depende do número e natureza das entidades bancárias internacionais envolvidas, bem como da percentagem do valor transferido cobrado por estas, não sendo previsível à priori qual o valor que irá ser deduzido e como tal qual o acréscimo que o operador deverá adicionar à instrução de pagamento (com expensas a seu cargo).

Nesta sequência, verifica-se que as despesas bancárias não são deduzidas pelo INAC, I.P. aos valores cobrados, sendo os valores creditados em conta já deduzidos de comissões bancárias, pelo que se considera que o INAC, I.P. cumpre a legislação que rege a distribuição da taxa de segurança, uma vez que a distribuição pelos beneficiários da taxa de segurança é efectuada com base nos valores creditados nas contas bancárias do Instituto.

Por último, convém sublinhar que apesar dos valores das comissões de transferência bancárias terem vindo a aumentar, o valor anual das despesas suportadas pelo INAC, I.P. com estas transferências tem vindo a diminuir consideravelmente, como se constata no quadro seguinte, facto que demonstra os esforços desenvolvidos por este Instituto para colmatar esta situação.

(em euros)

2005	2006	2007*
3.669,89	2.716,06	1.800

* - Valor acumulado até 01/Novembro/2007

Assim, e conforme anteriormente se expôs não pode extrair-se a conclusão de que o INAC, I.P. não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores em causa do facto de, até ao momento, não ter sido possível obter resultados das diligências que tem desenvolvido.

Para além disso refuta-se integralmente a imputação quanto ao facto de serem os credores da taxa de segurança a suportarem, a final, estes custos na respectiva proporção, conforme se referiu.

Pelo exposto, e salvo melhor entendimento, considera-se ter sido demonstrado não ser possível qualquer imputação objectiva a este nível e muito menos considera-se ter havido qualquer actuação intencional, ou mesmo negligente quanto a esta questão, pelo que se crê desajustada a imputação de qualquer responsabilidade ao ora signatário a este respeito.

Quanto à eventual irregularidade apontada no quadro constante do anexo I, onde se afirma que:

3.4.1) “O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

...

Esta situação é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Importa começar por referir que, não obstante competir ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT): “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”, verifica-se que o IGCP não presta a totalidade das operações actualmente realizadas pelo INAC, I.P..

Esta verificação decorre, desde logo, do ponto 3.4.1 do relato onde é apresentado um quadro síntese (nº. 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos.

Nestes termos, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder, de forma eficiente, a todas necessidades do INAC, no que se refere designadamente a:

- **Depósito de cheques bancários e numerário** – O depósito directo no IGCP, embora possível por intermediação da CGD, abarca um complexo e excessivo conjunto de procedimentos que têm subjacente a afectação de recursos, em tempo, muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial. Para além disso, este procedimento exige que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Por outro lado, este registo não é exigido na banca

comercial. Assim, constata-se que a solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e conseqüentemente com custos superiores.

- **Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros** – O IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).
- **Recepção de transferências fora do espaço Euro** – Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC, I.P. Ora, esta situação decorre do facto de que nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.
- **Ordem de transferência** – A realidade da despesa do INAC, I.P. incide grandemente na utilização de transferências para fora do espaço Euro, e embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, tal ainda não dá resposta às necessidades do INAC, I.P., designadamente porque a aplicação homebanking não disponibiliza a realização de transferências para esses países.
- **Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal** – Por simplicidade do processo, o INAC, I.P tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-

se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.

Contudo o quadro síntese supra referido já se encontra a ser utilizado pelo INAC, I.P. como elemento orientador relativamente às relações que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Assim e apesar dos meios disponibilizados por aquele Serviço do Estado se revelarem por vezes insuficientes, conforme indiciado, o INAC, I.P. já encetou diversos procedimentos no sentido de implementar as potencialidades do IGCP, sendo exemplo disso o facto de, já no mês de Novembro de 2007, ter sido efectuado o pagamento de vencimentos através do IGCP.

Cumprido contudo salientar que as situações supracitadas são reportados mensalmente aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na Banca privada não reverte para o INAC. Deste modo, destaca-se o facto destes dois Serviços do Estado terem pleno conhecimento da situação.

Pelo exposto e atendendo aos fundamentos apresentados, considera-se que a actuação do INAC quanto a esta matéria, não é passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, sendo evidente o esforço na adopção por parte do Instituto dos procedimentos inerentes ao Princípio da Unidade de Tesouraria, não obstante a insuficiência de meios capazes de satisfazer com eficácia as necessidades do INAC, I.P., assumindo por isso a grande dificuldade, se não mesmo a impossibilidade da sua adopção plena.

Deste modo, e face à objectividade da insuficiência do sistema disponibilizado pelo IGCP perante as necessidades reais do INAC nesta matéria, não é possível imputar ao signatário qualquer actuação a título de dolo ou sequer negligência, sobretudo quando reiteradamente foi sendo dado conhecimento da situação ao próprio IGCP e à DGO.

É também referido no quadro do anexo I que:

3.1.3.9) “O INAC não debitou os devedores em juros de mora pelos atrasos verificados no pagamento da taxa de segurança fora do prazo legal de 30 dias, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março.

e 3.5.1) ...

A não cobrança de juros de mora em dívidas de taxas ao Estado, pagas fora do prazo de pagamento voluntário, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta matéria cumpre informar que, o Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março, refere no n.º. 2 do art.º 2º que “... estão isentas de juros de mora as dividas abrangidas por legislação especial em que se faça expressa referência, quer à não sujeição a juros de mora, quer a outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos.”

Ora, para além da legislação que regula a matéria das taxas de segurança ser considerada legislação especial, estabelece o n.º. 2 do art. 4º do Decreto-lei n.º. 102/91 de 8 de Março, que: “... as condições e o prazo de entrega ao INAC das importâncias cobradas são definidos por despacho ...”.

Por sua vez, o disposto no art. 8º do referido diploma legal refere que a violação do estipulado no n.º 2 do art. 4º (a violação do prazo de pagamento) será punida com

contra-ordenação, o que configura, portanto, um outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, tal como se estabelece no n.º 2 do art. 2º do Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março.

Assim e salvo melhor entendimento, considera-se que o INAC, I.P. não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, conforme estipulado no Decreto-lei n.º 73/99.

Não é, assim, possível sequer uma imputação objectiva deste facto ao signatário, dado que a situação não é juridicamente subsumível à norma apontada como tendo sido violada.

Por último, refere-se que:

3.6.1) “O INAC não tem cumprido o estabelecido sobre a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos – artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.

...

O não observância daquela disposição legal nos pagamentos de despesa pública é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta situação, assume-se que, efectivamente o INAC, I.P. relativamente aos fornecedores habituais não tem procurado aferir da situação contributiva dos mesmos, situação que, actualmente está absolutamente, regularizada.

Esta “irregularidade” encontrará explicação na sedimentação das relações comerciais existentes entre o INAC, I.P. e alguns destes fornecedores, tendo-se desenvolvido uma relação de confiança que, em alguns casos, se mantém há vários anos.

De qualquer forma e como já se referiu, esta situação encontra-se colmatada desde Julho do corrente ano, no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública (que teria subjacente a ideia de que os organismos em geral não estariam a cumprir esta obrigação), com base no qual se comunicou a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social, ou em alternativa ser permitido o acesso *on-line* às mesmas, sob pena de não lhes serem pagos os valores em dívida.

Sendo certo que, desde 20 de Novembro de 2007, o INAC, I.P. passou a ter esta situação totalmente regularizada.

Acresce que, nesta matéria foi desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC, I.P. que, até aqui, se encontrava dispersa. Base de Dados esta, que inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta, precisamente, a este problema, permitindo um acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças.

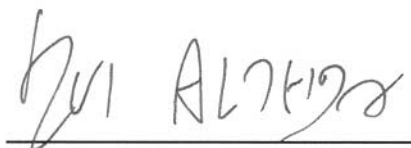
Nestes termos, e não obstante se admitir que o INAC, I.P. não aferiu, por vezes, da situação contributiva de todos os seus fornecedores sobretudo os habituais, nos termos em que a lei o impõe, sempre se dirá que não houve qualquer actuação dolosa do signatário e nem mesmo negligência, já que, em consciência, esta omissão teve na sua base uma convicção de estar a relacionar-se segundo critérios de boa fé advenientes do facto de existir uma especial relação de confiança com alguns dos seus fornecedores. Deste modo, considera-se que a responsabilização do ora signatário pela irregularidade prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto é excessiva face à

inexistência de culpa e ainda, tendo em conta que, para além de esta situação se encontrar definitivamente colmatada, se desenvolveram e implementaram diversos procedimentos com vista à sua não verificação no futuro.

Termos em que e face a todo o exposto, considera-se ter sido cabalmente demonstrado que as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa à actuação do signatário, no exercício das suas funções como Director de Administração e Finanças do INAC, I.P., têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram estas matérias, não devendo ser, deste modo o ora signatário responsabilizado pelas infracções que directa e indirectamente lhe estão imputadas.

P.E.D.,

O Director
de Administração e Finanças
do INAC, I.P.



(Rui Manuel Simões Almeida)

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Data
Proc. N.º 25/07 – AUDIT DA III.1	Of. n.º 16750 De 09-11-2007	30-11-2007

Assunto: **Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.,
Gerência de 2005**

Luís António Fonseca de Almeida, notificado do despacho do Exmo. Sr. Conselheiro da Área – DA III.1, com a referência n.º 16750, vem, na qualidade de Presidente do Conselho Directivo do INAC, I.P., a exercer as correspondentes funções desde 5 de Julho de 2004, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na sequência da auditoria em epígrafe e retratadas no relato da auditoria datado de 7 de Novembro de 2007, apresentar nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as suas alegações, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

As irregularidades apontadas no referido relatório, susceptíveis de gerar uma eventual responsabilidade financeira para o ora signatário, individualmente considerado, tiveram por base a auditoria realizada aos exercícios de 2004 a 2006, na qual foi, especificamente, objecto de análise e liquidação a conta de gerência do ano de 2005.

Assim sendo, importa desde logo salientar que, não obstante a análise efectuada incidir, essencialmente, sobre situações identificadas na amostra realizada na conta de gerência de 2005, a verdade é que estas podem resultar de procedimentos encetados

DGTC 03 12'07 22683

1/13

nesse ano ou em anos anteriores, mas que, por razões de prática continuada, que se prendem com aspectos associados ao controlo interno organizacional, acabaram, necessariamente, por transitar para os anos seguintes.

Como se demonstrará, as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram a actuação do ora signatário, nesta matéria.

Com efeito, e perfilhando os fundamentos já apresentados pelo INAC, I.P. relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria datado de Novembro de 2007, considera-se, ainda assim, relevante ora apreciar concretamente as eventuais irregularidades apontadas no quadro constante do seu anexo I, porque susceptíveis de imputar ao signatário responsabilidades decorrentes das eventuais infracções financeiras identificadas, por forma a demonstrar-se a inexistência das mesmas.

No quadro constante do anexo I do referido relato considera-se, e desta feita como imputação individual ao signatário, que:

3.1.3.8) “O Instituto não diligencia no sentido de ser ressarcido de valores de despesas bancárias pelos devedores de taxa de segurança.

...

Tendo em conta as referidas disposições legais, a não recuperação, pelo INAC, do valor destas despesas bancárias, as quais são custos financeiros incorridos pelos devedores de taxa de segurança com as suas ordens de transferência bancária, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 63 do Relato de Novembro/2007)



Quanto a esta questão, importa desde logo referir que, todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito em português e inglês, a menção de que *“todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”*, pelo que todos os operadores tem perfeito conhecimento que estas despesas são da sua responsabilidade.

Convém também ter presente que o diferencial de receita entre o facturado e o efectivamente recebido, decorrente de encargos bancários de cobrança, embora sem reflexo na conta corrente do cliente, sempre foi objecto de reclamação junto dos operadores para ressarcimento deste Instituto, no final de cada exercício económico, não tendo tal procedimento, contudo, obtido qualquer efeito prático.

Ocorre que, quando os operadores são instados a ressarcir o INAC, I.P. destas despesas bancárias, estes consideram já ter procedido ao integral pagamento dos valores em dívida com as custas de transferência às suas expensas, afirmando desconhecer o facto de não ter ocorrido a liquidação da globalidade dos valores devidos ao INAC, I.P. a título de taxa de segurança.

Na verdade, esta questão apenas se verifica nos pagamentos com origem internacional, uma vez que, nestes casos, existem bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante, situação que acaba por ser alheia ao INAC e aos próprios operadores.

Ainda assim, o INAC, I.P. sempre considerou que devem ser os operadores a garantir que no valor das taxas de segurança a transferir para a conta do Instituto, sejam incluídos os custos com as mesmas.

Acontece porém que, existe um sentimento generalizado por parte dos operadores aeroportuários internacionais, de que face aos valores em causa não haverá lugar a qualquer processo judicial de cobrança dessas despesas, pois os custos decorrentes da instauração destes processos seriam muito superiores ao valor que se pretende

ressarcir e o seu desenvolvimento para além de complexo seria extremamente moroso, situação que conduz, a uma prática reiterada da sua actuação.

E na verdade, o facto é que, administrativamente, a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, seria praticamente inexecutável e extremamente complexa, uma vez que, estes operadores não possuem qualquer estabelecimento em Portugal, o que exigiria a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC e não compensadora numa relação custo/benefício, tendo em conta o número de processos a instaurar e reduzido valor inerente.

Efectivamente, esta matéria suscita grandes dificuldades em termos operacionais, uma vez que a percentagem dos encargos em questão depende do número e natureza das entidades bancárias internacionais envolvidas, bem como da percentagem do valor transferido cobrado por estas, não sendo previsível à priori qual o valor que irá ser deduzido e como tal qual o acréscimo que o operador deverá adicionar à instrução de pagamento (com expensas a seu cargo).


Nesta sequência, verifica-se que as despesas bancárias não são deduzidas pelo INAC, I.P. aos valores cobrados, sendo os valores creditados em conta já deduzidos de comissões bancárias, pelo que se considera que o INAC, I.P. cumpre a legislação que rege a distribuição da taxa de segurança, uma vez que a distribuição pelos beneficiários da taxa de segurança é efectuada com base nos valores creditados nas contas bancárias do Instituto.

Por último, convém sublinhar que apesar dos valores das comissões de transferência bancárias terem vindo a aumentar, o valor anual das despesas suportadas pelo INAC, I.P. com estas transferências tem vindo a diminuir consideravelmente, como se constata no quadro seguinte, facto que demonstra os esforços desenvolvidos por este Instituto para colmatar esta situação.

(em euros)


2005	2006	2007*
3.669,89	2.716,06	1.800

* - Valor acumulado até 01/Novembro/2007



Assim, e conforme anteriormente se expôs não pode extrair-se a conclusão de que o INAC, I.P. não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores em causa do facto de, até ao momento, não ter sido possível obter resultados das diligências que tem desenvolvido.

Para além disso refuta-se integralmente a imputação quanto ao facto de serem os credores da taxa de segurança a suportarem, a final, estes custos na respectiva proporção, conforme se referiu.



Pelo exposto, e salvo melhor entendimento, considera-se ter sido demonstrado não ser possível qualquer imputação objectiva a este nível e muito menos considera-se ter havido qualquer actuação intencional, ou mesmo negligente quanto a esta questão, pelo que se crê desajustada a imputação de qualquer responsabilidade ao ora signatário a este respeito.

Quanto à eventual irregularidade apontada no quadro constante do anexo I, onde se afirma que:

3.4.1) “O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

...

Esta situação é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Importa começar por referir que, não obstante competir ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT): “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”, verifica-se que o IGCP não presta a totalidade das operações actualmente realizadas pelo INAC, I.P..

Esta verificação decorre, desde logo, do ponto 3.4.1 do relato onde é apresentado um quadro síntese (nº. 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos.

Nestes termos, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder, de forma eficiente, a todas necessidades do INAC, no que se refere designadamente a:

- **Depósito de cheques bancários e numerário** – O depósito directo no IGCP, embora possível por intermediação da CGD, abarca um complexo e excessivo conjunto de procedimentos que têm subjacente a afectação de recursos, em tempo, muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial. Para além disso, este procedimento exige que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Por outro lado, este registo não é exigido na banca comercial. Assim, constata-se que a solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e consequentemente com custos superiores.

- **Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros** – O IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).

- **Recepção de transferências fora do espaço Euro** – Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC, I.P. Ora, esta situação decorre do facto de que nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.

- **Ordem de transferência** – A realidade da despesa do INAC, I.P. incide grandemente na utilização de transferências para fora do espaço Euro, e embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, tal ainda não dá resposta às necessidades do INAC, I.P., designadamente porque a aplicação homebanking não disponibiliza a realização de transferências para esses países.
- **Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal** – Por simplicidade do processo, o INAC, I.P tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.

Contudo o quadro síntese supra referido já se encontra a ser utilizado pelo INAC, I.P. como elemento orientador relativamente às relações que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Assim e apesar dos meios disponibilizados por aquele Serviço do Estado se revelarem por vezes insuficientes, conforme indiciado, o INAC, I.P. já encetou diversos procedimentos no sentido de implementar as potencialidades do IGCP, sendo exemplo disso o facto de, já no mês de Novembro de 2007, ter sido efectuado o pagamento de vencimentos através do IGCP.

Cumpre contudo salientar que as situações supracitadas são reportados mensalmente aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na

Banca privada não reverte para o INAC. Deste modo, destaca-se o facto destes dois Serviços do Estado terem pleno conhecimento da situação.

Pelo exposto e atendendo aos fundamentos apresentados, considera-se que a actuação do INAC quanto a esta matéria, não é passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, sendo evidente o esforço na adopção por parte do Instituto dos procedimentos inerentes ao Princípio da Unidade de Tesouraria, não obstante a insuficiência de meios capazes de satisfazer com eficácia as necessidades do INAC, I.P., assumindo por isso a grande dificuldade, se não mesmo a impossibilidade da sua adopção plena.

Deste modo, e face à objectividade da insuficiência do sistema disponibilizado pelo IGCP perante as necessidades reais do INAC nesta matéria, não é possível imputar ao signatário qualquer actuação a título de dolo ou sequer negligência, sobretudo quando reiteradamente foi sendo dado conhecimento da situação ao próprio IGCP e à DGO.

É também referido no quadro do anexo I que:

3.1.3.9) “O INAC não debitou os devedores em juros de mora pelos atrasos verificados no pagamento da taxa de segurança fora do prazo legal de 30 dias, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março.

e 3.5.1)

...

A não cobrança de juros de mora em dívidas de taxas ao Estado, pagas fora do prazo de pagamento voluntário, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)



Quanto a esta matéria cumpre informar que, o Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março, refere no n.º 2 do art.º 2º que “... estão isentas de juros de mora as dividas abrangidas por legislação especial em que se faça expressa referência, quer à não sujeição a juros de mora, quer a outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos.”

Ora, para além da legislação que regula a matéria das taxas de segurança ser considerada legislação especial, estabelece o n.º 2 do art. 4º do Decreto-lei n.º. 102/91 de 8 de Março, que: “... as condições e o prazo de entrega ao INAC das importâncias cobradas são definidos por despacho ...”.

Por sua vez, o disposto no art. 8º do referido diploma legal refere que a violação do estipulado no n.º 2 do art. 4º (a violação do prazo de pagamento) será punida com contra-ordenação, o que configura, portanto, um outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, tal como se estabelece no n.º 2 do art. 2º do Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março.

Assim e salvo melhor entendimento, considera-se que o INAC, I.P. não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, conforme estipulado no Decreto-lei n.º 73/99.

Não é, assim, possível sequer uma imputação objectiva deste facto ao signatário, dado que a situação não é juridicamente subsumível à norma apontada como tendo sido violada.

Verificou-se ainda que:

3.5.1) “Uma receita de taxa de medicina aeronáutica relativa à “guia de entrega” n.º 51/2005, no valor de € 9.565,44, que titula o débito de 11 guias de receita emitidas entre 1 e 27 de Julho de 2005, veio apenas a ser cobrada em 28 de Setembro de 2005.

...

O não cumprimento desta disposição legal, na liquidação e cobrança de receita, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Efectivamente as taxas aeronáuticas devem ser cobradas no acto da requisição, porém a eventual irregularidade reportada, para além de se tratar de uma situação pontual, encontra ainda justificação num procedimento de gestão de conta corrente adoptado pelo INAC, I.P., em relação a um conjunto específico de clientes ou utentes.

Ora este procedimento, visou a abertura de contas correntes a pedido dos clientes ou utentes que apresentavam um considerável volume de facturação e um elevado número de movimentos, em alguns casos superiores a 500 guias de receita mensais. Estas contas correntes são aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, I.P..

Desta forma pretende-se agilizar as relações entre o INAC, I.P. e estes clientes, reduzindo os custos administrativos e a burocracia inerente ao processamento individual das guias, bem como uma simplificação do controlo subjacente ao processo de cobrança, evitando assim, aproximadamente 4000 pagamentos individuais por mês. Trata-se, indubitavelmente, de um processo de simplificação administrativa.

Contudo as virtudes deste procedimento implicam necessariamente que se verifique um recebimento desfasado face à data do acontecimento que esteve na origem da receita, no entanto, tendo em conta o número de guias, os montantes envolvidos, a simplificação do processo e a melhoria do controlo, conclui-se que a relação custo/benefício é visivelmente compensadora.

Saliente-se que embora, as guias de receita devam ser liquidadas imediatamente após a prestação do serviço, em média, o prazo de recebimento das guias mensais de conta corrente é de 15 dias, salvo situações pontuais, como a que ora é reportada no relato

em apreço, que podem ocorrer em períodos de acréscimo de trabalho e férias, em que tal prazo ocasionalmente acaba por ser excedido.

Acresce que não colhe a imputação objectiva que é feita ao signatário, uma vez, e pese embora o desfasamento reconhecido, o que é um facto irrefutável é que houve liquidação e cobrança, tendo efectivamente tais receitas dado entrada nos cofres do estado, conforme exigência legal. Deste modo, não é possível imputar o ora signatário pela irregularidade prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por último, refere-se que:

3.6.1) “O INAC não tem cumprido o estabelecido sobre a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos – artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.

...

O não observância daquela disposição legal nos pagamentos de despesa pública é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta situação, assume-se que, efectivamente o INAC, I.P. relativamente aos fornecedores habituais não tem procurado aferir da situação contributiva dos mesmos, situação que, actualmente está absolutamente, regularizada.

Esta “irregularidade” encontrará explicação na sedimentação das relações comerciais existentes entre o INAC, I.P. e alguns destes fornecedores, tendo-se desenvolvido uma relação de confiança que, em alguns casos, se mantém há vários anos.

De qualquer forma e como já se referiu, esta situação encontra-se colmatada desde Julho do corrente ano, no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das

11/13

Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública (que teria subjacente a ideia de que os organismos em geral não estariam a cumprir esta obrigação), com base no qual se comunicou a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social, ou em alternativa ser permitido o acesso *on-line* às mesmas, sob pena de não lhes serem pagos os valores em dívida.

Sendo certo que, desde 20 de Novembro de 2007, o INAC, I.P. passou a ter esta situação totalmente regularizada.

Acresce que, nesta matéria foi desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC, I.P. que, até aqui, se encontrava dispersa. Base de Dados esta, que inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta, precisamente, a este problema, permitindo um acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças.

Nestes termos, e não obstante se admitir que o INAC, I.P. não aferiu, por vezes, da situação contributiva de todos os seus fornecedores sobretudo os habituais, nos termos em que a lei o impõe, sempre se dirá que não houve qualquer actuação dolosa do signatário e nem mesmo negligência, já que, em consciência, esta omissão teve na sua base uma convicção de estar a relacionar-se segundo critérios de boa fé advenientes do facto de existir uma especial relação de confiança com alguns dos seus fornecedores. Deste modo, considera-se que a responsabilização do ora signatário pela irregularidade prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto é excessiva face à inexistência de culpa e ainda, tendo em conta que, para além de esta situação se encontrar definitivamente colmatada, se desenvolveram e implementaram diversos procedimentos com vista à sua não verificação no futuro.



12/13

Termos em que e face a todo o exposto, considera-se ter sido cabalmente demonstrado que as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa à actuação do signatário, no exercício das suas funções como Director de Administração e Finanças do INAC, I.P., têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram estas matérias, não devendo ser, deste modo o ora signatário responsabilizado pelas infracções que directa e indirectamente lhe estão imputadas.

P.E.D.,

O Presidente do Conselho Directivo do INAC

(Luís A. Fonseca de Almeida)



URGENTE

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

30.NOV. 2007-010282

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

C/CONHECIMENTO

Exmª Senhora
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário
de Estado Adjunto, das Obras Públicas,
Transportes e Comunicações

Procº 6.45/2007

**Assunto: AUDITORIA FINANCEIRA AO INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (INAC),
GERÊNCIA DE 2005**

Na sequência ao ofício de V. Exª. nº 16747 de 2007.11.09 e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º (nº 3) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, junto envio as alegações referentes à Auditoria mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray

FM/AS

DETC 03 12º07 22684



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Relato de Auditoria do Tribunal de Contas
relativo à
“Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)
Gerência de 2006”

OBSERVAÇÕES

A propósito do Relato de Auditoria ao “Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) Gerência de 2006” remetido a este Gabinete pelo Tribunal de Contas, a coberto do ofício n.º 16747, de 2007.11.09, foi ouvido o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), conforme documentação que se junta em anexo.

Tendo em conta os comentários efectuados pelo INAC, constata-se que a maioria da Recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas já foram implementadas ou estão em vias de o ser.

Assim, no que diz respeito às Recomendações constantes dos pontos 4, 6, 7, 13, 14 e 15 o INAC já procedeu à alteração dos procedimentos de modo a acolher a recomendação formulada.

Relativamente aos pontos 1, 2, 3 e 16 o INAC encontra-se a diligenciar no sentido de promover as alteração de procedimentos necessárias de modo a acolher a recomendação formulada;

Já no que concerne as restantes Recomendações cumpre esclarecer o seguinte:

➤ **Ponto 5**

Considera o INAC que o procedimento por si adoptado, para registo da receita, corresponde à data de boa cobrança dos cheques e depósito bancário do numerário, apesar de reconhecer que o mesmo tem como inconveniente o facto de uma receita recebida na tesouraria com cheque ou numerário no último dia do trimestre só ser reconhecida para distribuição quando esse valor for efectivamente creditado na conta do INAC, o que forçosamente acontecerá depois do último dia do trimestre, adiando assim a distribuição desse valor para o trimestre seguinte, apesar dos valores em trânsito terem pouca expressão no valor global da distribuição.

No entanto, o INAC entende que de acordo com as boas práticas contabilísticas e recomendações da Comissão de Normalização da Contabilidade da Administração Pública, apenas deve reconhecer como proveito situações que efectivamente o sejam, devendo-se considerar para efeitos de contabilização dos factos patrimoniais um grau de precaução.

➤ **Pontos 8, 9 e 10**

Existem dúvidas quanto às recomendações efectuadas, na medida em que não contabiliza a totalidade da receita líquida proveniente da taxa de segurança como proveitos, dado que



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

apenas lhe pertence efectivamente 27% do valor da taxa cobrada e deste modo evita reconhecer proveitos que não possui.

Considerar 100% de receita como um proveito do INAC levaria a que posteriormente tivesse de escriturar 72,5%, pertencentes aos beneficiários da mesma, como um custo, não alterando assim o resultado ao método em vigor, evitando sim o automatismo que se encontra criado.

O método de contabilização em vigor, assume que, tal como os restantes organismos estatais, tudo o que se liquida é efectivamente cobrado, prática esta conforme ao que se encontra estabelecido no POCP e disposições legais associadas à contabilidade orçamental.

Neste contexto, opta-se por registar na contabilidade um dever a cumprir.

Face ao exposto, não se concorda com a afirmação de que o saldo se encontra inflacionado, tendo em conta as evidências suportadas pelas Guias de Receita emitidas, inerentes à Taxa de Segurança, os direitos e obrigações / compromissos futuros do INAC.

➤ **Ponto 11**

O INAC tem diligenciado no sentido de vir a ser ressarcido das despesas bancárias, tanto mais que os esforços de cobrança e de sensibilização junto dos operadores já levaram a uma redução anual dos valores em causa.

Esta situação é complexa e de resolução difícil. Todavia, o INAC, vai continuar a pressionar os operadores para assumirem as despesas em questão, quer por via da facturação mensal, quer por via de notificação anual.

➤ **Ponto 12**

O INAC considera que não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente “outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos”.

Lisboa, 30 de Novembro de 2007

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Data
Proc. N.º 25/07 – AUDIT DA III.1	Of. n.º 16751 De 09-11-2007	30-11-2007

Assunto: **Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.,
Gerência de 2005**

Amândio Dias Antunes, notificado do despacho do Exmo. Sr. Conselheiro da Área – DA III.1, com a referência n.º 16751, vem, na qualidade de Vogal do Conselho Directivo do INAC, I.P., a exercer as correspondentes funções desde 5 de Julho de 2004, em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na sequência da auditoria em epígrafe e retratadas no relato da auditoria datado de 7 de Novembro de 2007, apresentar nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as suas alegações, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

As irregularidades apontadas no referido relatório, susceptíveis de gerar uma eventual responsabilidade financeira para o ora signatário, individualmente considerado, tiveram por base a auditoria realizada aos exercícios de 2004 a 2006, na qual foi, especificamente, objecto de análise e liquidação a conta de gerência do ano de 2005.

Assim sendo, importa desde logo salientar que, não obstante a análise efectuada incidir, essencialmente, sobre situações identificadas na amostra realizada na conta de gerência de 2005, a verdade é que estas podem resultar de procedimentos encetados

DGTC 03 12'07 22759

1/13

nesse ano ou em anos anteriores, mas que, por razões de prática continuada, que se prendem com aspectos associados ao controlo interno organizacional, acabaram, necessariamente, por transitar para os anos seguintes.

Como se demonstrará, as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram a actuação do ora signatário, nesta matéria.

Com efeito, e perfilhando os fundamentos já apresentados pelo INAC, I.P. relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria datado de Novembro de 2007, considera-se, ainda assim, relevante ora apreciar concretamente as eventuais irregularidades apontadas no quadro constante do seu anexo I, porque susceptíveis de imputar ao signatário responsabilidades decorrentes das eventuais infracções financeiras identificadas, por forma a demonstrar-se a inexistência das mesmas.

No quadro constante do anexo I do referido relato considera-se, e desta feita como imputação individual ao signatário, que:

3.1.3.8) “O Instituto não diligencia no sentido de ser ressarcido de valores de despesas bancárias pelos devedores de taxa de segurança.

...

Tendo em conta as referidas disposições legais, a não recuperação, pelo INAC, do valor destas despesas bancárias, as quais são custos financeiros incorridos pelos devedores de taxa de segurança com as suas ordens de transferência bancária, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 63 do Relato de Novembro/2007)



2/13

Quanto a esta questão, importa desde logo referir que, todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito em português e inglês, a menção de que *“todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”*, pelo que todos os operadores tem perfeito conhecimento que estas despesas são da sua responsabilidade.

Convém também ter presente que o diferencial de receita entre o facturado e o efectivamente recebido, decorrente de encargos bancários de cobrança, embora sem reflexo na conta corrente do cliente, sempre foi objecto de reclamação junto dos operadores para ressarcimento deste Instituto, no final de cada exercício económico, não tendo tal procedimento, contudo, obtido qualquer efeito prático.

Ocorre que, quando os operadores são instados a ressarcir o INAC, I.P. destas despesas bancárias, estes consideram já ter procedido ao integral pagamento dos valores em dívida com as custas de transferência às suas expensas, afirmando desconhecer o facto de não ter ocorrido a liquidação da globalidade dos valores devidos ao INAC, I.P. a título de taxa de segurança.

Na verdade, esta questão apenas se verifica nos pagamentos com origem internacional, uma vez que, nestes casos, existem bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante, situação que acaba por ser alheia ao INAC e aos próprios operadores.

Ainda assim, o INAC, I.P. sempre considerou que devem ser os operadores a garantir que no valor das taxas de segurança a transferir para a conta do Instituto, sejam incluídos os custos com as mesmas.

Acontece porém que, existe um sentimento generalizado por parte dos operadores aeroportuários internacionais, de que face aos valores em causa não haverá lugar a qualquer processo judicial de cobrança dessas despesas, pois os custos decorrentes da instauração destes processos seriam muito superiores ao valor que se pretende

3/13

ressarcir e o seu desenvolvimento para além de complexo seria extremamente moroso, situação que conduz, a uma prática reiterada da sua actuação.

E na verdade, o facto é que, administrativamente, a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, seria praticamente inexecuível e extremamente complexa, uma vez que, estes operadores não possuem qualquer estabelecimento em Portugal, o que exigiria a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC e não compensadora numa relação custo/benefício, tendo em conta o número de processos a instaurar e reduzido valor inerente.

Efectivamente, esta matéria suscita grandes dificuldades em termos operacionais, uma vez que a percentagem dos encargos em questão depende do número e natureza das entidades bancárias internacionais envolvidas, bem como da percentagem do valor transferido cobrado por estas, não sendo previsível à priori qual o valor que irá ser deduzido e como tal qual o acréscimo que o operador deverá adicionar à instrução de pagamento (com expensas a seu cargo).

Nesta sequência, verifica-se que as despesas bancárias não são deduzidas pelo INAC, I.P. aos valores cobrados, sendo os valores creditados em conta já deduzidos de comissões bancárias, pelo que se considera que o INAC, I.P. cumpre a legislação que rege a distribuição da taxa de segurança, uma vez que a distribuição pelos beneficiários da taxa de segurança é efectuada com base nos valores creditados nas contas bancárias do Instituto.

Por último, convém sublinhar que apesar dos valores das comissões de transferência bancárias terem vindo a aumentar, o valor anual das despesas suportadas pelo INAC, I.P. com estas transferências tem vindo a diminuir consideravelmente, como se constata no quadro seguinte, facto que demonstra os esforços desenvolvidos por este Instituto para colmatar esta situação.

(em euros)

2005	2006	2007*
3.669,89	2.716,06	1.800

* - Valor acumulado até 01/Novembro/2007



4/13

Assim, e conforme anteriormente se expôs não pode extrair-se a conclusão de que o INAC, I.P. não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores em causa do facto de, até ao momento, não ter sido possível obter resultados das diligências que tem desenvolvido.

Para além disso refuta-se integralmente a imputação quanto ao facto de serem os credores da taxa de segurança a suportarem, a final, estes custos na respectiva proporção, conforme se referiu.

Pelo exposto, e salvo melhor entendimento, considera-se ter sido demonstrado não ser possível qualquer imputação objectiva a este nível e muito menos considera-se ter havido qualquer actuação intencional, ou mesmo negligente quanto a esta questão, pelo que se crê desajustada a imputação de qualquer responsabilidade ao ora signatário a este respeito.

Quanto à eventual irregularidade apontada no quadro constante do anexo I, onde se afirma que:

3.4.1) “O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

...

Esta situação é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Importa começar por referir que, não obstante competir ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT): “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”, verifica-se que o IGCP não presta a totalidade das operações actualmente realizadas pelo INAC, I.P..

5/13

Esta verificação decorre, desde logo, do ponto 3.4.1 do relato onde é apresentado um quadro síntese (nº. 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos.

Nestes termos, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder, de forma eficiente, a todas necessidades do INAC, no que se refere designadamente a:

- **Depósito de cheques bancários e numerário** – O depósito directo no IGCP, embora possível por intermediação da CGD, abarca um complexo e excessivo conjunto de procedimentos que têm subjacente a afectação de recursos, em tempo, muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial. Para além disso, este procedimento exige que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Por outro lado, este registo não é exigido na banca comercial. Assim, constata-se que a solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e conseqüentemente com custos superiores.
- **Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros** – O IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).
- **Recepção de transferências fora do espaço Euro** – Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC, I.P. Ora, esta situação decorre do facto de que nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.



6/13

- **Ordem de transferência** – A realidade da despesa do INAC, I.P. incide grandemente na utilização de transferências para fora do espaço Euro, e embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, tal ainda não dá resposta às necessidades do INAC, I.P., designadamente porque a aplicação homebanking não disponibiliza a realização de transferências para esses países.
- **Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal** – Por simplicidade do processo, o INAC, I.P tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.

Contudo o quadro síntese supra referido já se encontra a ser utilizado pelo INAC, I.P. como elemento orientador relativamente às relações que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Assim e apesar dos meios disponibilizados por aquele Serviço do Estado se revelarem por vezes insuficientes, conforme indiciado, o INAC, I.P. já encetou diversos procedimentos no sentido de implementar as potencialidades do IGCP, sendo exemplo disso o facto de, já no mês de Novembro de 2007, ter sido efectuado o pagamento de vencimentos através do IGCP.

Cumprido contudo salientar que as situações supracitadas são reportados mensalmente aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na

7/13

Banca privada não reverte para o INAC. Deste modo, destaca-se o facto destes dois Serviços do Estado terem pleno conhecimento da situação.

Pelo exposto e atendendo aos fundamentos apresentados, considera-se que a actuação do INAC quanto a esta matéria, não é passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, sendo evidente o esforço na adopção por parte do Instituto dos procedimentos inerentes ao Princípio da Unidade de Tesouraria, não obstante a insuficiência de meios capazes de satisfazer com eficácia as necessidades do INAC, I.P., assumindo por isso a grande dificuldade, se não mesmo a impossibilidade da sua adopção plena.

Deste modo, e face à objectividade da insuficiência do sistema disponibilizado pelo IGCP perante as necessidades reais do INAC nesta matéria, não é possível imputar ao signatário qualquer actuação a título de dolo ou sequer negligência, sobretudo quando reiteradamente foi sendo dado conhecimento da situação ao próprio IGCP e à DGO.

É também referido no quadro do anexo I que:

3.1.3.9) “O INAC não debitou os devedores em juros de mora pelos atrasos verificados no pagamento da taxa de segurança fora do prazo legal de 30 dias, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março.

e 3.5.1) ...

A não cobrança de juros de mora em dívidas de taxas ao Estado, pagas fora do prazo de pagamento voluntário, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)



8/13

Quanto a esta matéria cumpre informar que, o Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março, refere no n.º 2 do art.º 2º que “... estão isentas de juros de mora as dividas abrangidas por legislação especial em que se faça expressa referência, quer à não sujeição a juros de mora, quer a outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos.”

Ora, para além da legislação que regula a matéria das taxas de segurança ser considerada legislação especial, estabelece o n.º 2 do art. 4º do Decreto-lei n.º. 102/91 de 8 de Março, que: “... as condições e o prazo de entrega ao INAC das importâncias cobradas são definidos por despacho ...”.

Por sua vez, o disposto no art. 8º do referido diploma legal refere que a violação do estipulado no n.º 2 do art. 4º (a violação do prazo de pagamento) será punida com contra-ordenação, o que configura, portanto, um outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, tal como se estabelece no n.º. 2 do art. 2º do Decreto-lei n.º 73/99 de 16 de Março.

Assim e salvo melhor entendimento, considera-se que o INAC, I.P. não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, conforme estipulado no Decreto-lei n.º 73/99.

Não é, assim, possível sequer uma imputação objectiva deste facto ao signatário, dado que a situação não é juridicamente subsumível à norma apontada como tendo sido violada.

Verificou-se ainda que:

3.5.1) “Uma receita de taxa de medicina aeronáutica relativa à “guia de entrega” n.º 51/2005, no valor de € 9.565,44, que titula o débito de 11 guias de receita emitidas entre 1 e 27 de Julho de 2005, veio apenas a ser cobrada em 28 de Setembro de 2005.

9/13

...

O não cumprimento desta disposição legal, na liquidação e cobrança de receita, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Efectivamente as taxas aeronáuticas devem ser cobradas no acto da requisição, porém a eventual irregularidade reportada, para além de se tratar de uma situação pontual, encontra ainda justificação num procedimento de gestão de conta corrente adoptado pelo INAC, I.P., em relação a um conjunto específico de clientes ou utentes.

Ora este procedimento, visou a abertura de contas correntes a pedido dos clientes ou utentes que apresentavam um considerável volume de facturação e um elevado número de movimentos, em alguns casos superiores a 500 guias de receita mensais. Estas contas correntes são aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, I.P..

Desta forma pretende-se agilizar as relações entre o INAC, I.P. e estes clientes, reduzindo os custos administrativos e a burocracia inerente ao processamento individual das guias, bem como uma simplificação do controlo subjacente ao processo de cobrança, evitando assim, aproximadamente 4000 pagamentos individuais por mês. Trata-se, indubitavelmente, de um processo de simplificação administrativa.

Contudo as virtudes deste procedimento implicam necessariamente que se verifique um recebimento desfasado face à data do acontecimento que esteve na origem da receita, no entanto, tendo em conta o número de guias, os montantes envolvidos, a simplificação do processo e a melhoria do controlo, conclui-se que a relação custo/benefício é visivelmente compensadora.

Saliente-se que embora, as guias de receita devam ser liquidadas imediatamente após a prestação do serviço, em média, o prazo de recebimento das guias mensais de conta corrente é de 15 dias, salvo situações pontuais, como a que ora é reportada no relato



10/13

em apreço, que podem ocorrer em períodos de acréscimo de trabalho e férias, em que tal prazo ocasionalmente acaba por ser excedido.

Acresce que não colhe a imputação objectiva que é feita ao signatário, uma vez, e pese embora o desfasamento reconhecido, o que é um facto irrefutável é que houve liquidação e cobrança, tendo efectivamente tais receitas dado entrada nos cofres do estado, conforme exigência legal. Deste modo, não é possível imputar o ora signatário pela irregularidade prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por último, refere-se que:

3.6.1) “O INAC não tem cumprido o estabelecido sobre a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos – artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.

...

O não observância daquela disposição legal nos pagamentos de despesa pública é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta situação, assume-se que, efectivamente o INAC, I.P. relativamente aos fornecedores habituais não tem procurado aferir da situação contributiva dos mesmos, situação que, actualmente está absolutamente, regularizada.

Esta “irregularidade” encontrará explicação na sedimentação das relações comerciais existentes entre o INAC, I.P. e alguns destes fornecedores, tendo-se desenvolvido uma relação de confiança que, em alguns casos, se mantém há vários anos.

De qualquer forma e como já se referiu, esta situação encontra-se colmatada desde Julho do corrente ano, no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das

11/13

Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública (que teria subjacente a ideia de que os organismos em geral não estariam a cumprir esta obrigação), com base no qual se comunicou a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social, ou em alternativa ser permitido o acesso *on-line* às mesmas, sob pena de não lhes serem pagos os valores em dívida.

Sendo certo que, desde 20 de Novembro de 2007, o INAC, I.P. passou a ter esta situação totalmente regularizada.

Acresce que, nesta matéria foi desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC, I.P. que, até aqui, se encontrava dispersa. Base de Dados esta, que inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta, precisamente, a este problema, permitindo um acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças.

Nestes termos, e não obstante se admitir que o INAC, I.P. não aferiu, por vezes, da situação contributiva de todos os seus fornecedores sobretudo os habituais, nos termos em que a lei o impõe, sempre se dirá que não houve qualquer actuação dolosa do signatário e nem mesmo negligência, já que, em consciência, esta omissão teve na sua base uma convicção de estar a relacionar-se segundo critérios de boa fé advenientes do facto de existir uma especial relação de confiança com alguns dos seus fornecedores. Deste modo, considera-se que a responsabilização do ora signatário pela irregularidade prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto é excessiva face à inexistência de culpa e ainda, tendo em conta que, para além de esta situação se encontrar definitivamente colmatada, se desenvolveram e implementaram diversos procedimentos com vista à sua não verificação no futuro.



12/13

Termos em que e face a todo o exposto, considera-se ter sido cabalmente demonstrado que as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa à actuação do signatário, no exercício das suas funções como Director de Administração e Finanças do INAC, I.P., têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram estas matérias, não devendo ser, deste modo o ora signatário responsabilizado pelas infracções que directa e indirectamente lhe estão imputadas.

P.E.D.,

Vogal do Conselho Directivo do INAC

(Amândio Dias Antunes)

u

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência
Proc. N.º 25/07 – AUDIT
DA III.1

Sua Comunicação
Of. n.º 16752
De 09-11-2007

Data
30-11-2007

Assunto: **Auditoria Financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.,
Gerência de 2005**

Luís Filipe Ottolini Bebiano Coimbra, notificado no despacho do Exmo. Sr. Conselheiro da Área – DA III.1, com a referência n.º 16752, vem, na qualidade de Vogal do Conselho Directivo do INAC, I.P. a exercer as correspondentes funções desde 5 de Julho de 2004, e em resposta às eventuais infracções financeiras identificadas na sequência da auditoria em epígrafe e retratadas no relato da auditoria datado de 7 de Novembro de 2007, apresentar nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º (n.º 3) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as suas alegações, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

As irregularidades apontadas no referido relatório, susceptíveis de gerar uma eventual responsabilidade financeira para o ora signatário, individualmente considerado, tiveram por base a auditoria realizada aos exercícios de 2004 a 2006, na qual foi, especificamente, objecto de análise e liquidação a conta de gerência do ano de 2005.

Assim sendo, importa desde logo salientar que, não obstante a análise efectuada incidir, essencialmente, sobre situações identificadas na amostra realizada na conta de gerência de 2005, a verdade é que estas podem resultar de procedimentos encetados

nesse ano ou em anos anteriores, mas que, por razões de prática continuada, que se prendem com aspectos associados ao controlo interno organizacional, acabaram, necessariamente, por transitar para os anos seguintes.

Antes de mais, é de salientar que o signatário, sem prejuízo da solidariedade e co-responsabilidade que assume enquanto membro do Conselho Directivo para com os actos praticados, entende frisar que todas as matérias em apreço associadas aos pontos objecto de menção no relato de auditoria, como susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira, nunca integraram os Pelouros das áreas iminentemente técnico-aeronáuticas pelas quais foi e é responsável (Direcções de “Operações”, “Aeronavegabilidade” e “Infra-estruturas e Navegação Aérea”), nem nunca o signatário teve qualquer intervenção, ainda que casuística, quer em sede de reuniões do Conselho Directivo, quer em momentos pontuais de substituição dos restantes membros do Conselho, por ausência destes, em questões de natureza financeira.

De qualquer forma, mesmo em face do meu esclarecimento prévio constante do parágrafo anterior, mas uma vez analisado o Relatório do Tribunal de Contas, considera o signatário que as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram a actuação do ora signatário e restantes gestores do INAC.

Com efeito, e perfilhando os fundamentos já apresentados pelo INAC, I.P. relativamente às questões suscitadas no relato da auditoria datado de Novembro de 2007, considera-se, ainda assim, relevante ora apreciar concretamente as eventuais irregularidades apontadas no quadro constante do seu anexo I, porque susceptíveis de imputar ao signatário responsabilidades decorrentes das eventuais infracções financeiras identificadas, por forma a demonstrar-se a inexistência das mesmas.

u

No quadro constante do anexo I do referido relato considera-se, e desta feita como imputação individual ao signatário, que:

3.1.3.8) “O Instituto não diligencia no sentido de ser ressarcido de valores de despesas bancárias pelos devedores de taxa de segurança.

...

Tendo em conta as referidas disposições legais, a não recuperação, pelo INAC, do valor destas despesas bancárias, as quais são custos financeiros incorridos pelos devedores de taxa de segurança com as suas ordens de transferência bancária, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 63 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta questão, importa desde logo referir que todas as guias emitidas e enviadas aos operadores aeroportuários têm inscrito em português e inglês a menção de que *“todos os encargos bancários decorrentes da transferência de verbas são por conta dos operadores”*, pelo que todos os operadores têm perfeito conhecimento que estas despesas são da sua responsabilidade.

Convém também ter presente que o diferencial de receita entre o facturado e o efectivamente recebido, decorrente de encargos bancários de cobrança, embora sem reflexo na conta corrente do cliente, sempre foi objecto de reclamação junto dos operadores para ressarcimento deste Instituto, no final de cada exercício económico, não tendo tal procedimento, contudo, obtido qualquer efeito prático.

Ocorre que, quando os operadores são instados a ressarcir o INAC, I.P. destas despesas bancárias, estes consideram já ter procedido ao integral pagamento dos valores em dívida com as custas de transferência às suas expensas, afirmando desconhecer o facto de não ter ocorrido a liquidação da globalidade dos valores devidos ao INAC, I.P. a título de taxa de segurança.

Na verdade, esta questão apenas se verifica nos pagamentos com origem internacional, uma vez que, nestes casos, existem bancos intermediários para fazer a ligação à conta do Instituto, os quais cobram comissões ao beneficiário da transferência e não ao seu ordenante, situação que acaba por ser alheia ao INAC e aos próprios operadores.

Ainda assim, o INAC, I.P. sempre considerou que devem ser os operadores a garantir que no valor das taxas de segurança a transferir para a conta do Instituto, sejam incluídos os custos com as mesmas.

Acontece porém que existe um sentimento generalizado por parte dos operadores aeroportuários internacionais de que, face aos valores em causa não haverá lugar a qualquer processo judicial de cobrança dessas despesas, pois os custos decorrentes da instauração destes processos seriam muito superiores ao valor que se pretende ressarcir e o seu desenvolvimento para além de complexo seria extremamente moroso, situação que conduz a uma prática reiterada da sua actuação.

E na verdade, o facto é que, administrativamente, a instauração de processos executivos de cobrança a operadores não nacionais, seria praticamente inexecutável e extremamente complexa, uma vez que, estes operadores não possuem qualquer estabelecimento em Portugal, o que exigiria a contratação de serviços no país sede do operador para o desenvolvimento dos esforços necessários de cobrança, solução esta bastante onerosa para o INAC e não compensadora numa relação custo/benefício, tendo em conta o número de processos a instaurar e reduzido valor inerente.

Efectivamente, esta matéria suscita grandes dificuldades em termos operacionais, uma vez que a percentagem dos encargos em questão depende do número e natureza das entidades bancárias internacionais envolvidas, bem como da percentagem do valor transferido cobrado por estas, não sendo previsível a priori qual o valor que irá ser deduzido e como tal qual o acréscimo que o operador deverá adicionar à instrução de pagamento (com expensas a seu cargo).

Nesta sequência, verifica-se que as despesas bancárias não são deduzidas pelo INAC, I.P. aos valores cobrados, sendo os valores creditados em conta já deduzidos de

u

comissões bancárias, pelo que se considera que o INAC, I.P. cumpre a legislação que rege a distribuição da taxa de segurança, uma vez que a distribuição pelos beneficiários da taxa de segurança é efectuada com base nos valores creditados nas contas bancárias do Instituto.

Por último, convém sublinhar que apesar de os valores das comissões de transferência bancárias terem vindo a aumentar, o valor anual das despesas suportadas pelo INAC, I.P. com estas transferências tem vindo a diminuir consideravelmente, como se constata no quadro seguinte, facto que demonstra os esforços desenvolvidos por este Instituto para colmatar esta situação.

(em euros)

2005	2006	2007*
3.669,89	2.716,06	1.800

* - Valor acumulado até 01/Novembro/2007

Assim, e conforme anteriormente se expôs, não pode extrair-se a conclusão de que o INAC, I.P. não tem diligenciado no sentido de ser ressarcido dos valores em causa do facto de, até ao momento, não ter sido possível obter resultados das diligências que tem desenvolvido – diligências estas que, aliás, nunca passaram pelo signatário.

Para além disso refuta-se integralmente a imputação quanto ao facto de serem os credores da taxa de segurança a suportarem, afinal, estes custos na respectiva proporção, conforme se referiu.

Pelo exposto, e salvo melhor entendimento, considera-se ter sido demonstrado não ser possível qualquer imputação objectiva a este nível e muito menos considera-se ter havido qualquer actuação intencional, ou mesmo negligente quanto a esta questão, pelo que se crê desajustada a imputação de qualquer responsabilidade ao ora signatário a este respeito.

Quanto à eventual irregularidade apontada no quadro constante do anexo I, onde se afirma que:

3.4.1) **“O INAC não cumpre o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.**

...

Esta situação é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Importa começar por referir que, não obstante competir ao IGCP - Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público (ex-DGT): “...assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.”, verifica-se que o IGCP não presta a totalidade das operações actualmente realizadas pelo INAC, I.P..

Esta verificação decorre, desde logo, do ponto 3.4.1 do relato onde é apresentado um quadro síntese (nº. 17) que identifica os serviços financeiros utilizados pelo INAC e a correspondente capacidade do IGCP face aos mesmos.

Nestes termos, os meios disponibilizados pelo IGCP não permitem responder, de forma eficiente, a todas necessidades do INAC, no que se refere designadamente a:

- **Depósito de cheques bancários e numerário** – O depósito directo no IGCP, embora possível por intermediação da CGD, abarca um complexo e excessivo conjunto de procedimentos que têm subjacente a afectação de recursos, em tempo, muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial. Para além disso, este procedimento exige que se realize o registo no homebanking da linha óptica de cada cheque para depósito (a qual nos cheques estrangeiros nem sempre existe, facto para o qual o IGCP não tem solução). Por outro lado, este registo não é exigido na banca comercial. Assim, constata-se que a solução disponível no IGCP é ineficiente, morosa e conseqüentemente com custos superiores.

u

- **Emissão de cheques para pagamentos nacionais e estrangeiros** – O IGCP apenas permite a compra de cheques para um volume superior a 20 unidades e com um custo superior ao praticado pela banca comercial (0,20 euros por cheque).
- **Recepção de transferências fora do espaço Euro** – Existem situações em que os operadores aeroportuários ao efectuarem os seus pagamentos para depósito directo nas contas do IGCP, são confrontados com o desconhecimento pelo sistema interbancário internacional das contas em causa, levando a que estes incorram em custos e comissões bancárias adicionais e apresentem reclamação ao INAC, I.P. Ora, esta situação decorre do facto de que nestes casos o endereço do IGCP ser diferente do habitual, pelo que o Instituto após confirmação do endereço efectivo a ser utilizado para cada destino internacional de cobrança irá prontamente proceder à sua divulgação, testando, assim, a sua aceitação.
- **Ordem de transferência** – A realidade da despesa do INAC, I.P. incide grandemente na utilização de transferências para fora do espaço Euro, e embora exista uma evolução do IGCP nesta matéria, tal ainda não dá resposta às necessidades do INAC, I.P., designadamente porque a aplicação homebanking não disponibiliza a realização de transferências para esses países.
- **Pagamento de vencimentos e abonos de pessoal** – Por simplicidade do processo, o INAC, I.P tradicionalmente centralizou esta operação na banca comercial, todavia e tendo em conta as observações efectuadas nas auditorias realizadas ao Instituto nos anos de 2006 e 2007, nas quais se inclui a própria auditoria do Tribunal de Contas, procedeu-se à alteração da fonte de pagamento utilizada, tendo em Novembro/2007 passado a utilizar-se os serviços do IGCP para o pagamento de todos os vencimentos e abonos a pessoal.

Contudo o quadro síntese supra referido já se encontra a ser utilizado pelo INAC, I.P. como elemento orientador relativamente às relações que o Instituto continuará a manter com as instituições bancárias e as que deverá transferir para o IGCP.

Assim e apesar dos meios disponibilizados por aquele Serviço do Estado se revelarem por vezes insuficientes, conforme indiciado, o INAC, I.P. já encetou diversos procedimentos no sentido de implementar as potencialidades do IGCP, sendo exemplo disso o facto de, já no mês de Novembro de 2007, ter sido efectuado o pagamento de vencimentos através do IGCP.

Cumpre contudo salientar que as situações supracitadas são reportadas mensalmente, aquando do envio do Mapa de Unidade de Tesouraria à DGO e ao IGCP, sendo que, na presente data, continuam a ser desenvolvidas iniciativas para centralizar a generalidade das operações de cobrança e pagamento no IGCP, de modo a serem rentabilizados os excedentes de tesouraria, atendendo a que qualquer investimento na Banca privada não reverte para o INAC. Deste modo, destaca-se o facto de estes dois Serviços do Estado terem pleno conhecimento da situação.

Pelo exposto e atendendo aos fundamentos apresentados, considera-se que a actuação do INAC quanto a esta matéria, não é passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, sendo evidente o esforço na adopção por parte do Instituto dos procedimentos inerentes ao Princípio da Unidade de Tesouraria, não obstante a insuficiência de meios capazes de satisfazer com eficácia as necessidades do INAC, I.P., assumindo por isso a grande dificuldade, se não mesmo a impossibilidade da sua adopção plena.

Deste modo, e face à objectividade da insuficiência do sistema disponibilizado pelo IGCP perante as necessidades reais do INAC nesta matéria e pelo facto de nunca em qualquer circunstância ter passado pelo signatário este fluxo técnico-financeiro-administrativo, não é possível imputar ao signatário qualquer actuação a título de dolo ou sequer negligência, sobretudo quando

4

reiteradamente foi dado pelo INAC conhecimento da situação ao próprio IGCP e à DGO.

É também referido no quadro do anexo I que:

3.1.3.9) “O INAC não debitou os devedores em juros de mora pelos atrasos verificados no pagamento da taxa de segurança fora do prazo legal de 30 dias, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março.

e 3.5.1) ...

A não cobrança de juros de mora em dívidas de taxas ao Estado, pagas fora do prazo de pagamento voluntário, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 64 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta matéria cumpre informar que, o Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março, refere no n.º 2 do art.º 2º que “... estão isentas de juros de mora as dívidas abrangidas por legislação especial em que se faça expressa referência, quer à não sujeição a juros de mora, quer a outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos.”

Ora, para além da legislação que regula a matéria das taxas de segurança ser considerada legislação especial, estabelece o n.º 2 do art. 4º do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de Março, que: “... as condições e o prazo de entrega ao INAC das importâncias cobradas são definidos por despacho ...”.

Por sua vez, o disposto no art. 8º do referido diploma legal refere que a violação do estipulado no n.º 2 do art. 4º (a violação do prazo de pagamento) será punida com contra-ordenação, o que configura, portanto, um outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, tal como se estabelece no n.º 2 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março.

u
P

Assim e salvo melhor entendimento, considera-se que o INAC, I.P. não está sujeito à obrigatoriedade de aplicação de juros de mora quando o pagamento das guias de taxa de segurança for tardio, dado que a legislação especial por que se rege prevê expressamente outro procedimento relativo à falta de pagamento nos prazos estabelecidos, conforme estipulado no Decreto-lei n.º 73/99.

Não é, assim, possível sequer uma imputação objectiva deste facto ao signatário, dado que a situação não é juridicamente subsumível à norma apontada como tendo sido violada.

Verificou-se ainda que:

3.5.1) “Uma receita de taxa de medicina aeronáutica relativa à “guia de entrega” n.º 51/2005, no valor de € 9.565,44, que titula o débito de 11 guias de receita emitidas entre 1 e 27 de Julho de 2005, veio apenas a ser cobrada em 28 de Setembro de 2005.

...

O não cumprimento desta disposição legal, na liquidação e cobrança de receita, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Efectivamente as taxas aeronáuticas devem ser cobradas no acto da requisição, porém a eventual irregularidade reportada, para além de se tratar de uma situação pontual, encontra ainda justificação num procedimento de gestão de conta corrente adoptado pelo INAC, I.P., em relação a um conjunto específico de clientes ou utentes.

Ora este procedimento, visou a abertura de contas correntes a pedido dos clientes ou utentes que apresentavam um considerável volume de facturação e um elevado número de movimentos, em alguns casos superiores a 500 guias de receita mensais. Estas contas correntes são aprovadas pelo Conselho Directivo do INAC, I.P..

u

A não observância daquela disposição legal nos pagamentos de despesa pública é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.”

(cfr. Pg. 65 do Relato de Novembro/2007)

Quanto a esta situação, assume-se que, efectivamente o INAC, I.P. relativamente aos fornecedores habituais não tem procurado aferir da situação contributiva dos mesmos, situação que, actualmente está absolutamente, regularizada.

Esta “irregularidade” encontrará explicação na sedimentação das relações comerciais existentes entre o INAC, I.P. e alguns destes fornecedores, tendo-se desenvolvido uma relação de confiança que, em alguns casos, se mantém há vários anos.

De qualquer forma, e como já se referiu, esta situação encontra-se colmatada desde Julho do corrente ano, no seguimento de um e-mail enviado pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos a todos os organismos da Administração Pública (que teria subjacente a ideia de que os organismos em geral não estariam a cumprir esta obrigação), com base no qual se comunicou a todos os fornecedores deste Instituto que deveriam apresentar a declaração comprovativa da sua situação contributiva face à Segurança Social ou, em alternativa, ser permitido o acesso *on-line* às mesmas, sob pena de não lhes serem pagos os valores em dívida.

Sendo certo que, desde 20 de Novembro de 2007, o INAC, I.P. passou a ter esta situação totalmente regularizada.

Acresce que, nesta matéria, foi desenvolvida internamente uma Base de Dados de fornecedores, com o objectivo de gerir toda a informação relativa aos mesmos, enquadrando assim toda a informação existente no INAC, I.P. que, até aqui, se encontrava dispersa. Base de Dados esta que inclui nos seus parâmetros um cadastro electrónico que vem dar resposta, precisamente, a este problema, permitindo um acompanhamento e registo de informação actualizada sobre a situação contributiva perante a Segurança Social e Finanças.

Nestes termos, e não obstante se admitir que o INAC, I.P. não aferiu, por vezes, da situação contributiva de todos os seus fornecedores sobretudo os habituais, nos termos em que a lei o impõe, sempre se dirá que não houve qualquer actuação dolosa do INAC, muito menos do signatário e nem mesmo negligência, já que, em consciência, esta omissão teve na sua base uma convicção de o INAC estar a relacionar-se segundo critérios de boa fé advenientes do facto de existir uma especial relação de confiança com alguns dos seus fornecedores. Deste modo, considera-se que a responsabilização do ora signatário pela irregularidade prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto é excessiva face à inexistência de culpa e ainda, tendo em conta que, para além de esta situação se encontrar definitivamente colmatada, se desenvolveram e implementaram diversos procedimentos com vista à sua não verificação no futuro.

Termos em que e face a todo o exposto, o signatário considera ter sido cabalmente demonstrado que as eventuais irregularidades apontadas no relato de auditoria em causa à actuação do Director de Administração e Finanças do INAC, I.P., têm ou tiveram sempre subjacentes preocupações factuais, muitas vezes específicas do sector em questão, cuja concretização assentou em conceitos de redução de despesa e de utilização de recursos, simplificação administrativa, sem que tivesse sido posto em causa, de forma intencional ou negligente, o não cumprimento escrupuloso das normas legais que enquadram estas matérias, não devendo ser, deste modo o ora signatário responsabilizado pelas infracções que directa ou indirectamente lhe foram imputadas.

P.E.D.,

Vogal do Conselho Directivo do INAC

(Luís Filipe Ottolini Bebianco Coimbra)

Meritíssimo Sr. Juiz Conselheiro Dr. José Fernandes Farinha Tavares
Mui Digno Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC),
gerência de 2005.

Em resposta ao ofício desse venerando Tribunal, ref. ª Proc. N.º 25/2007 –
Audit – DA III.1, de 9 de Novembro, entendo apresentar as alegações que
se seguem as quais têm por objectivo contribuir para o esclarecimento dos
aspectos relevantes constantes no relato de auditoria e para uma melhor
compreensão da evolução da situação financeira do INAC no triénio de
2004/2006.

Ciente de que o nível de desempenho individual não é alheio ao ambiente
interno das organizações, o esclarecimento que se pretende dar inclui,
também, as circunstâncias em que exerci as funções de Administrador, até
porque as mesmas compreenderam dois períodos distintos a que
corresponderam órgãos de Administração com diferente composição.

Assim, optou-se por desenvolver o presente documento em dois capítulos.

O primeiro, designado por introdução, trata do enquadramento da
actividade exercida pelo signatário no INAC, do acesso à informação na
posse deste Instituto e apresenta uma análise pessoal sucinta sobre a
evolução da sua situação financeira.

O segundo capítulo pretende abordar as questões específicas sobre a
matéria objecto de auditoria.

I – Introdução

1 – Enquadramento do exercício de funções de Administrador

O signatário exerceu as funções de Vogal do Conselho de Administração do
INAC no período compreendido entre 2 de Dezembro de 2002 e 6 de Janeiro
de 2006.

Neste período de pouco mais de três anos o signatário integrou duas
equipas de direcção cuja composição era a seguinte:

- No período entre 2 de Dezembro de 2002 e 4 de Julho de 2004
Presidente: José Ernesto da Costa Queiroz

30-11-2007

DGTC 03 12'07 22783


1

Vogais: José Tomás Gouveia Enes Baganha
Francisco Manuel da Naia Balacó
Hernâni Machado Duarte

- No período entre 5 de Julho de 2004 e 6 de Janeiro de 2006
Presidente: Luís António Fonseca de Almeida
Vogais: Hernâni Machado Duarte
Amândio Dias Antunes
Luís Filipe Ottolini Bebiano Coimbra

O Conselho de Administração presidido pelo Eng.º José Queiroz tomou posse em Junho de 2001, na sequência da cessação de funções dos membros do anterior Conselho, uns por demissão e outros a seu pedido, conforme elucida a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 73/2001 (2.ª série), publicada no Diário da República, II Série, n.º 146, de 26 de Junho de 2001 (Ver cópia em anexo A).

A fundamentação que esteve na base da decisão sobre a cessação de funções consta no texto da referida RCM nos termos seguintes:

*"Considerando que os factos apurados em auditoria efectuada pela Direcção Geral do Orçamento integram a previsão do n.º 3 e suas alíneas do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, e pela sua gravidade inviabilizam, de forma definitiva e irreversível, a relação de confiança em que deve assentar a relação dos gestores públicos com o Estado".*¹

Com efeito a auditoria efectuada pela Direcção Geral do Orçamento, a que se seguiu uma outra conduzida pelas Inspeções Gerais da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações,² concluíram pela existência de um extenso rol de ilegalidades e irregularidades administrativas.

Das conclusões formuladas na última auditoria destacam-se os seguintes comportamentos dos membros do Conselho de Administração:

- *"Violação dos princípios de direito mais basilares referentes a recrutamento de pessoal"* (Pág. 270 do relatório de inspecção);

¹ Transferida para a esfera disciplinar do Instituto, a decisão governamental que determinou a exoneração do Conselho de Administração é equivalente ao despedimento de um trabalhador alegando justa causa.

² Processo IGAP/IGOPTC n.º 232/01-IE – Livro n.º 2

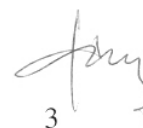
30-11-2007

- Participação em deliberações que *“repetidamente desrespeitaram o regime de estágio estabelecido no Regulamento de Carreiras do INAC, indiciam, por parte dos membros do CA um comportamento faltoso grave por quebra do dever de zelo”* (Pág. 278 do relatório de inspecção);
- Participação em deliberações que *“repetidamente e sem poderes para tal autorizaram a celebração de contratos de prestação de serviços com pessoas singulares, indiciam um comportamento faltoso grave por quebra do dever de zelo”* (Pág. 286 do relatório de inspecção);
- Atribuição, pelo CA, de benefícios aos seus próprios membros (atribuição e utilização de viaturas, atribuição de plafonds de combustível, telefones domiciliários e telemóveis, utilização de cartões de crédito), sem ter poderes para tal (Pág. 294/5 do relatório de inspecção);
- *“Desrespeito genérico do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nos processos de aquisição de bens e serviços* (Pág. 301 do relatório de inspecção);
- Inexistência de regulamentos internos, designadamente, de recrutamento de pessoal (Pág. 273 do relatório de inspecção), e de realização de estágios profissionais (Pág. 277 do relatório de inspecção).

Estes factos apenas são referidos no sentido de se compreender a dificuldade que o Conselho de Administração presidido pelo Eng.º José Queiroz teve de enfrentar, logo no início das suas funções, uma vez que teve de regularizar as ilegalidades detectadas e pacificar o ambiente laboral que, então, se encontrava altamente deteriorado.

As inconformidades legais detectadas nas referidas auditorias foram sendo sanadas na primeira fase do mandato, tendo o signatário colaborado nas últimas regularizações, ao mesmo tempo que se ia sedimentando um clima de bom ambiente laboral propício ao desenvolvimento de projectos estratégicos de grande alcance para o futuro do INAC.

Porém, em Julho de 2004, a equipa do Eng.º Queiroz foi, inopinadamente, substituída pela equipa presidida pelo Dr. Luís de Almeida.



30-11-2007

3

Curiosamente o Dr. Luís de Almeida é a mesma pessoa que integrava, na qualidade de Vogal, o Conselho de Administração exonerado pelo Governo em virtude de inexistência de *"relação de confiança em que deve assentar a relação dos gestores públicos com o Estado"*.

Na vigência do Conselho de Administração presidido pelo Eng.º José Queiroz foram lançados projectos estratégicos que estão relacionados com alguma da matéria objecto da auditoria do Tribunal de Contas.

Refiro-me, concretamente, ao projecto de "Atendimento Geral" e ao projecto de "Reengenharia da Taxa de Segurança".

O primeiro visava a reorganização dos processos internos com a integração da informação e desmaterialização de alguns procedimentos com o objectivo de melhor servir os "clientes" internos e externos, libertando recursos humanos dedicados a operações rotineiras para os reafectar a tarefas de maior valor acrescentado.

No que à matéria do relatório de auditoria diz respeito, o desenvolvimento salutar deste projecto levaria à integração da informação que corria nas diversas aplicações informáticas "Taxas", "Taxa de Segurança", "Gestor" e "RH+" de modo que tenderia a eliminar os problemas que, nesta matéria, são mencionados no relato de auditoria.

O segundo tinha por objecto uma alteração substancial na forma da cobrança das taxas de segurança, abarcando a reengenharia de processos administrativos e a alteração da legislação, e conduziria a um controlo mais rigoroso nesta área, eliminando o problema de falta de pagamento de pequenas empresas estrangeiras e de encargos bancários suportados pelo INAC, normalmente a elas associados.

A falta de continuidade da equipa de gestão que lançou estes projectos levou a que o seu salutar desenvolvimento fosse prejudicado uma vez que não tiveram o apoio da nova equipa.

Relativamente ao projecto de "Atendimento Geral", existem episódios retratados nas actas do Conselho de Administração que ilustram essa falta de apoio, o último dos quais consta na acta da reunião realizada no dia 5 de Setembro de 2005, conforme se pode verificar na cópia da referida acta em anexo B.

30-11-2007

4

No que respeita ao desenvolvimento do projecto de "Reengenharia da Taxa de Segurança" já o signatário teve oportunidade de informar esse Venerando Tribunal das circunstâncias que, na sua opinião, conduziram ao seu insucesso.³

Refira-se que, no período abrangido pela auditoria do Tribunal de Contas, o signatário teve responsabilidades delegadas na área financeira em períodos intermitentes.

Com efeito, a responsabilidade da área de administração financeira do INAC esteve delegada nos seguintes Membros do Conselho de Administração, nos períodos que se identificam:

- Mestre Hernâni Machado Duarte – Entre 2 de Dezembro de 2002⁴ e 8 de Julho de 2004.⁵
- Licenciado Amândio Dias Antunes – Entre 8 de Julho de 2004 e 22 de Março de 2005.⁶
- Mestre Hernâni Machado Duarte – Entre 22 de Março de 2005 e 6 de Janeiro de 2006.⁷

A distribuição de pelouros pelos membros do Conselho de Administração, concretizada na reunião realizada em 8 de Julho de 2007, teria sido discutida no primeiro almoço, para o qual não fui, obviamente, convocado, que os membros do Conselho fizeram no dia 5 de Julho de 2004, no próprio dia da sua tomada de posse, tendo a respectiva factura sido apresentada ao INAC pelo Dr. Luís de Almeida para efeitos de reembolso.

2 – Impossibilidade objectiva de acesso à informação

Nos termos da última parte do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, é conferido ao signatário a possibilidade de acesso à informação

³ Ver ofício de 16 de Fevereiro de 2007, dirigido ao Meritíssimo Juiz Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro, a propósito das considerações efectuadas ao teor do relatório de Auditoria n.º 41/06-2.ª S.

⁴ Data de início de funções do signatário no INAC.

⁵ Data da primeira reunião do Conselho de Administração após a nomeação de três novos Membros (os quais ainda se mantêm em funções), em que foi deliberado proceder à distribuição de pelouros, no âmbito da qual a coordenação e supervisão da área da administração financeira passou a ser responsabilidade do Vogal licenciado Amândio Dias Antunes.

⁶ Data em que o Conselho de Administração deliberou inverter a decisão anterior, retirando aquela responsabilidade ao licenciado Amândio Antunes e devolvendo-a ao signatário.

⁷ Data da cessação de funções do signatário.

30-11-2007



5

disponível no INAC no sentido de melhor sustentar a resposta à citação do Tribunal de Contas.⁸

No caso concreto essa possibilidade está prejudicada uma vez que não é de todo possível proceder à consulta da documentação pertinente em poder do INAC, porquanto o signatário foi, por uma vez, fisicamente impedido, pelos serviços de segurança, de entrar no INAC, por ordem expressa do Presidente do Conselho de Administração. Por uma questão de dignidade pessoal e até institucional não me é consentida a possibilidade de reincidência do procedimento.

Por outro lado, o Conselho de Administração do INAC decidiu participar criminalmente, após a cessação de funções do signatário, por duas vezes, contra o signatário.

Na primeira participação foi alegada "ofensa a pessoa colectiva pública", neste caso ao INAC, tomando por base o teor do relatório de fim de mandato que elaborei em cumprimento do estabelecido no artigo 22.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.⁹

Note-se que o referido relatório foi endereçado à Tutela sectorial que não terá encontrado qualquer matéria que justificasse participação criminal uma vez que não tomou essa iniciativa.

Na segunda os participantes atribuíram-me o crime de "difamação com publicidade por escrito" em resultado de referências efectuadas pela imprensa escrita do dia 15 de Maio de 2006 ao referido relatório.

8

Artigo 13.o
Princípio do contraditório

1— Nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro.

2— É assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efectivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respectivos.

9

Artigo 22.o
Renovação da comissão de serviço dos titulares dos cargos de direcção superior

1 — Para efeitos de eventual renovação da comissão de serviço, os titulares dos cargos de direcção superior darão conhecimento do termo da respectiva comissão de serviço ao membro do Governo competente, com a antecedência mínima de 90 dias.

2 — A comunicação referida no número anterior será acompanhada de relatório dos resultados obtidos durante o mandato, tendo como referência os planos e relatórios de actividades, bem como uma síntese da aplicação do sistema de avaliação do respectivo serviço.

3 — A renovação da comissão de serviço depende dos resultados evidenciados no respectivo exercício.

30-11-2007

6

Nesta última participação os autores das notícias estão devidamente identificados pelo que, a haver alguma participação criminal, esta deveria ser efectuada contra os autores das referidas notícias.

Conforme se compreenderá não estão reunidas condições objectivas para que o direito consagrado na norma da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas atrás referida possa ser efectivado, razão pela qual a resposta do signatário poderá estar limitada por falta de acesso à informação.

Espero bem que a presente resposta ao Tribunal de Contas não motive os actuais membros do Conselho de Administração a apresentar nova participação criminal contra o signatário, circunstância que confirmaria o tique obsessivo indiciado pelas participações já concretizadas, cujos custos são suportados pelo INAC.

3 – Opinião sobre a evolução da situação financeira do INAC

Neste ponto pretendo dar um contributo adicional para uma melhor compreensão da evolução financeira do INAC, designadamente, na área da despesa.

Os dados que serviram de base aos comentários abaixo foram extraídos dos documentos oficiais publicados no Diário da República em anexo às Contas Gerais do Estado, que se encontram publicadas na página electrónica da Direcção Geral do Orçamento ¹⁰ e, subsidiariamente, aos constantes no relato de auditoria.

E isto porque, apesar do artigo 44.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprovou o quadro legal dos Institutos Públicos, determinar que estes organismos devem publicitar, na respectiva página electrónica, entre outros, *“os orçamentos e as contas dos últimos 3 anos, incluindo os respectivos balanços”*, o INAC não cumpre o estabelecido nesta mesma norma, conforme se pode confirmar pela consulta à página www.inac.pt.

A reformulação da “página electrónica” do INAC estava prevista ser concretizada no âmbito do desenvolvimento do projecto de “Atendimento Geral” em que esta vertente seria, necessariamente, contemplada.

¹⁰ www.dgo.pt

O facto de não procederem à publicidade referida, para além de violar a Lei, configura uma falta de transparência.

a) - Receita

A Taxa de Segurança é a mais representativa natureza de receita do INAC uma vez que representa mais de 98% da receita total anual (com exclusão dos saldos de gerência, cuja receita é gerada em exercícios anteriores), ultrapassando, mesmo, a despesa total (Ver Quadro I em anexo C).

Esta circunstância deve-se ao crescimento do tráfego aéreo de passageiros e às melhorias que foram sendo introduzidas no respectivo processo de cobrança que culminou, já em 2005, com a introdução da facturação electrónica.

b) - Despesa

Pela análise do Quadro II em anexo D se verifica que a despesa global, líquida de transferências e despesas de investimento, tem conhecido taxas de crescimento significativas.

Com efeito aquele agregado passou de 7.870,6 para 10.009,1 mil € entre 2003 e 2006 correspondente a um acréscimo, no triénio, de 27,2% o que equivale a uma taxa média de crescimento de 8,34% ao ano.

Os encargos do pessoal contratado em regime de prestação de serviços encontram-se registados na rubrica de "Outros Trabalhos Especializados" a qual se integra no subagrupamento da despesa de "Aquisição de Serviços".

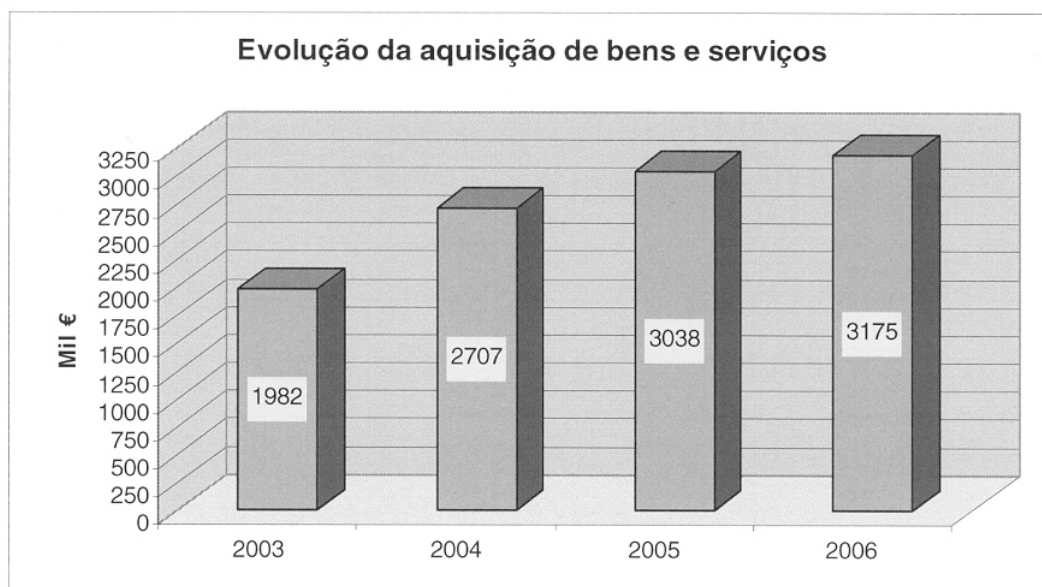
Com a actual Administração os encargos com a contratação deste pessoal ultrapassa 40% da totalidade do referido subagrupamento, tendo conhecido um crescimento anormal, contribuindo para que o desempenho do INAC, na vertente da despesa, não constitua exemplo a seguir pelos demais serviços da Administração Pública.¹¹

Com efeito, a despesa registada no agrupamento de "Aquisição de Bens e Serviços" passou de 1.981,8 mil euros em 2003 para 3.175,2 mil euros em 2006, conforme mostra gráfico seguinte:

¹¹ Note-se que os montantes referentes à aquisição de bens têm uma expressão diminuta no total da rubrica de "Aquisição de bens e serviços" (8,3%, 6,6% e 6,3%, respectivamente, nos anos de 2004, 2005 e 2006).

30-11-2007

8



No triénio este agregado da despesa cresceu a uma taxa média anual de 17,01%; a taxa de crescimento entre 2004, ano em que a actual Administração foi empossada, ¹² e o ano imediatamente anterior foi de 36,61%, representando um acréscimo de despesa de 725,48 mil €, muito em resultado da política de contratação de prestadores de serviço que foi, desde então, prosseguida.

Face à dificuldade “imposta” pelo Ministério das Finanças em recrutar pessoal para o quadro permanente o INAC procedeu à contratação de um grande número de prestadores de serviço.

Ao invés, o anterior Conselho de Administração optou por dotar o INAC com recursos humanos permanentes ao lançar concursos públicos para a admissão de 22 técnicos superiores (essencialmente engenheiros e pilotos), após obtida a necessária autorização do Ministro das Finanças (na altura Dra. Ferreira Leite).

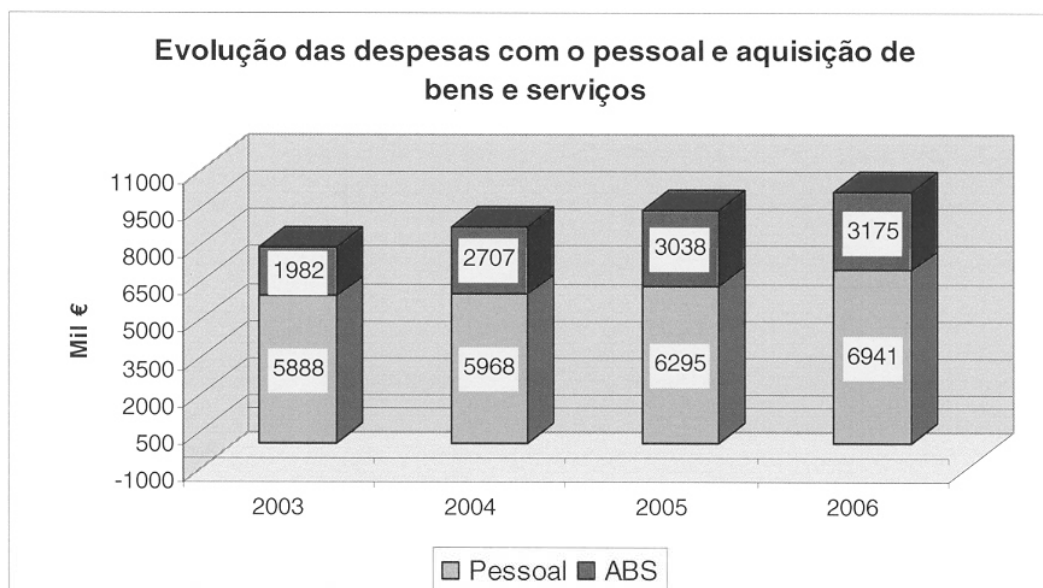
Mesmo com o recrutamento destes profissionais, que se verificou no decurso de 2005, a taxa média de crescimento anual das despesas com o pessoal, observada no triénio, foi de 5,64% o que fica muito aquém da verificada na aquisição de bens e serviços.

Apesar do recrutamento destes técnicos superiores os números reflectidos nas contas da organização demonstram que o actual Conselho de

¹² Os membros do actual Conselho de Administração tomaram posse em 5 de Julho de 2004.

Administração não procedeu à dispensa da esmagadora maioria dos prestadores de serviço que, entretanto, tinha recrutado.

Assim, os encargos de funcionamento do Instituto (considerando, conjuntamente, os trabalhadores permanentes e a aquisição de bens e serviços (ABS) que inclui os prestadores de serviço) dispararam em consequência da política prosseguida, conforme se mostra no gráfico seguinte:



O aumento verificado nas despesas de funcionamento no triénio elevou-se a 2.246,5 mil €, representando um acréscimo de 28,5%, o que, em média anual, se cifrou em 8,73%.

Passemos, agora, a analisar algumas das rubricas da despesa incluídas no agrupamento de "Aquisição de Bens e Serviços" que, pela sua própria natureza, são de mais fácil controlo por parte do Conselho de Administração, na medida em que resultam, directamente, das suas decisões.¹³

Relativamente aos encargos relevados na rubrica de "Prémios, Condecorações e Ofertas" verifica-se que, em 2006, eles se elevaram a 10.468,02 €, quase que duplicando os suportados em 2005.

¹³ Trata-se das rubricas "Prémios, Condecorações e Ofertas", "Representação dos Serviços", "Estudos, Pareceres, Projectos e Consultorias", "Seminários, Exposições e Similares", "Publicidade" e "Outros Trabalhos Especializados". Apenas se possuem elementos referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006.

Os encargos relacionados com a "Representação dos Serviços" são constituídos, basicamente, pelos pagamentos de refeições que os membros do Conselho de Administração decidem suportar em representação do INAC, tendo sido um dos temas que recebeu fortes críticas do signatário no relatório de fim de mandato, uma vez que os considerou manifestamente exagerados.

Considerando que em 2004 e 2005 havia 4 membros do Conselho de Administração e apenas 3 no ano de 2006, a média anual das despesas de representação, por cada um dos seus membros, foi de (valores em €): ¹⁴

- 2004 5.632,6
- 2005 5.143,6
- 2006 8.508,8

A média mensal que cada membro do Conselho de Administração despendeu em 2006 com as despesas de representação ascendeu a 773,5.¹⁵

O valor é totalmente irrazoável por confronto com os valores da mesma natureza despendidos pelos membros do anterior Conselho de Administração e mesmo pelo signatário.

No tocante às despesas incorridas com "Estudos, pareceres, projectos e consultoria" verifica-se, também, um crescimento anormal entre 2004 e 2006, já que aquelas atingiram o valor de 237.023,86 €, o que suplanta em 42,3% o suportado em 2004.

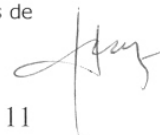
A rubrica que, em termos relativos, maior crescimento conheceu foi a de "Seminários, Exposições e Similares", uma vez que multiplica por mais de 26 a despesa suportada em 2004.

Com efeito, em 2004 foram despendidos 3.515,44 € nesta natureza de despesa; em 2006 o montante suportado ascendeu a 92.648,38 €.

Das rubricas do agrupamento de despesa de "Aquisição de Bens e Serviços" listadas no Quadro II, apenas a referente a publicidade teve uma evolução favorável.

¹⁴ Note-se que os valores suportados pelo INAC referentes a despesas de representação apresentadas pelo signatário foram de € 177,15 em 2004 e € 309,9 em 2005.

¹⁵ Para calcular a média consideraram-se apenas 11 meses dado que não é normal suportar despesas de representação no mês de férias.



Na rubrica de "Outros Trabalhos Especializados" são relevadas, entre outras, as despesas suportadas com a contratação dos prestadores de serviço.

A contratação de pessoal em regime de prestação de serviços está condicionada à aprovação prévia do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, nos termos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro.

Os encargos registados na referida rubrica ascenderam aos valores seguintes (em mil €):

- 2004 1.059,97
- 2005 1.316,47
- 2006 1.366,26

A taxa de crescimento dos referidos encargos verificada entre 2004 e 2006 elevou-se a 28,9%, tendo representado um crescimento médio anual de 13,53%.

Como todos os processos de recrutamento deste pessoal, incluindo os referentes à renovação dos respectivos contratos, têm de ter a aprovação expressa do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, forçoso é concluir que a política que, neste domínio, é prosseguida pelo Conselho de Administração é secundada pela Tutela ministerial.

Conforme se refere no relatório de fim de mandato do signatário verificou-se um acréscimo anormal no recrutamento de pessoal em regime de prestação de serviço após 5 de Julho de 2004, data em que o actual Conselho de Administração entrou em funções.

Apesar de não se possuírem elementos detalhados relativamente ao ano de 2003 é possível afirmar que o panorama da execução orçamental atrás descrito ainda seria pior se este fosse o ano base de comparação, uma vez que, como já se referiu, se verificou, em 2004, um agravamento de 36,6% na despesa registada no agrupamento de "Aquisição de Bens e Serviços", por referência com a realizada no ano anterior.

O resultado da análise efectuada demonstra a pouca relevância que o actual Conselho de Administração devota à função financeira do Instituto.

c) Resultados operacionais

O relato de auditoria apresenta uma análise sucinta da situação patrimonial do INAC.¹⁶

Os dados reportados permitem concluir que a gestão empreendida pelo actual Conselho de Administração tem implicado uma perda acentuada da "performance" financeira do INAC, não obstante o crescimento verificado no movimento de passageiros e, por conseguinte, na receita com origem na taxa de segurança.¹⁷

Esta conclusão resulta da leitura dos seguintes indicadores:

- Os "Fundos Próprios" cresceram 6% entre 2004 e 2005 e apenas 2% entre 2005 e 2006, reduzindo em 3 vezes a taxa de crescimento anual;
- Os "Resultados Operacionais" cresceram 2% entre 2004 e 2005 e diminuíram 84% entre 2005 e 2006, apresentando, neste último ano, um valor no limiar dos prejuízos operacionais, uma vez que os custos operacionais quase que igualaram os proveitos operacionais.

Parece, assim, que as piores previsões efectuadas pelo signatário sobre a situação financeira e orçamental do INAC, plasmadas no relatório de fim de mandato, se estão a concretizar.

II – Questões suscitadas pela auditoria

1 – Aspectos Gerais

No relato de auditoria, designadamente no ponto 3.1.3 são mencionadas situações de grande pormenor e detalhe relativamente a determinados procedimentos e formas concretas de contabilização de determinadas operações.

Sem me eximir às responsabilidades que me cabem na matéria parece-me óbvio que, na qualidade de Administrador, era expectável que a minha actuação incidisse em maior grau nos aspectos estratégicos da organização,

¹⁶ Ponto 3.3.4 a pág. 46

¹⁷ Segundo as estatísticas de tráfico publicadas pela Direcção de Estratégia e Marketing Aeroportuário da ANA, E.P. as taxas de crescimento anual de passageiros foram de +7,4% no ano de 2004, +4,4% no ano de 2005 e +8,9% no ano de 2006.

designadamente, na regulamentação interna e desenvolvimento de projectos que projectassem o INAC para o futuro.

Foi o que procurei fazer na liderança do projecto de "Atendimento Geral" e na coordenação dos trabalhos que conduziram à elaboração dos seguintes regulamentos internos:

- Regulamento de Arrecadação de Receitas e de Realização de Despesas – aprovado pelo Conselho de Administração em 31 de Janeiro de 2003;
- Regulamento de Recrutamento e Selecção de Pessoal – aprovado pelo Conselho de Administração em 22 de Maio de 2003;
- Regulamento de Avaliação de Desempenho – aprovado pelo Conselho de Administração em 4 de Março de 2005;

Não obstante, o teor do relato de auditoria suscita-me os seguintes comentários de ordem geral:

a) – No ponto 3.1.1, a páginas 22, a redacção do primeiro tópico induz a percepção de que o Conselho de Administração era composto apenas por 3 elementos.

Tal não é correcto, conforme atrás se referiu, uma vez que o signatário também se manteve em funções enquanto Vogal do Conselho de Administração, pelo que, no período a que se reporta a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas com limite de 6 de Janeiro de 2006, este órgão era composto por 4 elementos;

b) – No mesmo ponto atrás referido, no sétimo tópico, é referido que "foram elaboradas actas das reuniões do CA".

O signatário elaborava as referidas actas enquanto secretário do Conselho de Administração, qualidade que adquiriu na sequência de eleição realizada na reunião deste órgão efectuada no dia 8 de Julho de 2004, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo.

Porém, há um conjunto de actas das reuniões do Conselho de Administração que se encontram por regularizar, situação que ofende o estipulado no n.º 2 do artigo 27.º do Código do Procedimento Administrativo, uma vez que lhes falta a assinatura do Secretário do Conselho de Administração.

30-11-2007

14

Esta situação permanece irregular por manifesta falta de vontade dos membros do Conselho de Administração que, reiteradamente, resolveram ignorar as diversas chamadas de atenção feitas pelo signatário.

As actas que permanecem irregulares são as referentes às seguintes reuniões do Conselho de Administração, todas realizadas no decurso do ano de 2005:

- Reunião realizada no dia 13 de Setembro;
- Reunião realizada nos dias 25 e 26 de Outubro;
- Reunião realizada no dia 16 de Novembro;
- Reunião realizada no dia 25 de Novembro;
- Reunião realizada no dia 29 de Novembro.

c) – Ainda no mesmo ponto atrás referido mas no tópico 9 é mencionado que o INAC elaborou, no triénio auditado, Planos e Relatórios de Actividades.

No relatório de fim de mandato, cuja cópia tive a oportunidade de enviar ao Tribunal de Contas, na sequência de solicitação expressa, conforme fax n.º 443/07 – DA III.1, de 24 de Maio de 2007, dado que esse documento, apesar de ter sido discutido pelos órgão de gestão e fiscalização do INAC em reunião oficial, não foi disponibilizado pelos mesmos aos auditores, é relatada a forma como foi elaborado o Plano de Actividades de 2005, cuja responsabilidade recaía sobre o Dr. Amândio Antunes (Vide págs. 17 a 21 do relatório de fim de mandato).

O processo, então, seguido denota que a obrigação legal de elaboração de documentos de gestão previsional era considerada uma mera formalidade administrativa, sem qualquer ligação ao ciclo de gestão que deve imperar em organismos da administração pública.

d) – No último tópico do ponto 3.1.2.1, a páginas 24, é referido que o recrutamento de pessoal "tem sido efectuado através de requisição ou de cedência ocasional de trabalhadores".

Sem ignorar a existência dessas modalidades de recrutamento não me parece que as mesmas tenham tido a prevalência durante o período auditado.



Com efeito, no referido período, lançaram-se concursos públicos de recrutamento na sequência de autorização da Sra. Ministra das Finanças, a que lhes foi aplicado o Regulamento de Recrutamento e Selecção de Pessoal elaborado sob a coordenação do signatário, em resultado dos quais ingressaram no INAC cerca de uma vintena de trabalhadores permanentes.

A segunda modalidade de recrutamento de pessoal mais relevante no período considerado foi o recurso à contratação de prestadores de serviço individuais, cujo acréscimo, um ano após a entrada em funções da Administração actual, se elevou a 14 novos elementos, conforme se reportou no relatório de fim de mandato (Pág. 38 a 40), com reflexos nefastos a nível da situação financeira do INAC.

No relato de auditoria é referido que o número de trabalhadores em regime de avença e prestação de serviços tem vindo a reduzir-se, especialmente no ano de 2007.

É um movimento que se regista e que não consegui imprimir enquanto tive responsabilidades dirigentes no INAC, por manifesta falta de vontade dos restantes membros do Conselho e Administração.

Com efeito, elaborei um memorando com data de 3 de Outubro de 2005 sobre a execução do orçamento de funcionamento relativo ao ano de 2005, discutido em reunião do Conselho de Administração realizada no dia imediato.

Todas as medidas de contenção da despesa propostas no ponto 59 do referido memorando foram aprovadas pelo Conselho de Administração.

Uma das medidas propostas previa a *"rescisão dos contratos de, pelo menos, 5 prestadores de serviço.."*

A decisão, registada em acta foi *"que o PCA, Dr. Luís Almeida, apresente no decurso da próxima semana, a lista dos prestadores de serviço cujos contratos devem ser rescindidos"*.

Das diligências do Dr. Luís Almeida resultaram, até ao dia da minha cessação de funções no dia 6 de Janeiro de 2006, zero contratos rescindidos.

30-11-2007

16

A evolução recente no número de prestadores de serviço que se refere no relato de auditoria deverá ser consequência de "imposição" do Ministério da Finanças.

Por outro lado está-se a assistir, agora, a um acréscimo de trabalhadores em regime de trabalho temporário, situação que acaba por diminuir o alcance resultante da redução de efectivos acima referida (entre 2004 e 2006 este tipo de trabalhadores mais que duplicou ao passar de 12 para 25 – pág. 46 do relato).

A política que, neste domínio, tem sido prosseguida pela actual administração não me parece a mais correcta, porquanto o conhecimento não fica "acumulado" no INAC.

Na minha opinião, a política a empreender passa pelo lançamento de concursos públicos de recrutamento tendo em vista dotar o INAC de recursos permanentes e qualificados.

Obviamente que esta política é de mais difícil concretização uma vez que, para além de ser necessária a autorização do Ministro das Finanças, ela implica uma preparação cuidada de todo o processo.

e) – Na pág. 51 do relato de auditoria é afirmado que "*Observou-se que as contas bancárias que o Instituto detém na banca comercial constituem destino de parte significativa das suas cobranças e são utilizadas para efectuar grande parte dos pagamentos*".

Esta afirmação poderá levar a concluir que o volume dos depósitos na Direcção Geral do Tesouro assumia uma expressão residual.

Pelas razões já aduzidas não me é possível aceder à informação contabilística do INAC; todavia, recordo-me que, durante o período em que coordenava directamente a área financeira, a proporção dos fundos em depósito na banca comercial não ultrapassava, em média, mais de 20%.

2 – Aspectos específicos mencionados no Anexo I do relato de auditoria

Passemos, agora, a tratar individualmente cada uma das questões formuladas no Anexo I, de que resultaram eventuais infracções financeiras assacadas ao signatário:

30-11-2007



17

a) - Não ressarcimento de valores de despesas bancárias resultantes das transferências da taxa de segurança efectuadas pelos respectivos devedores mas suportadas pelo INAC.

De acordo com o relato de auditoria as referidas despesas bancárias ascenderam a 3,7 mil € em 2005 e € 2,7 em 2006 (Pág. 37 do relato).

Nos mesmos anos a receita da taxa de segurança elevou-se a 31.889 mil € e 33,932 mil €, respectivamente (Pág. 40 do relato).

É do meu conhecimento que as despesas bancárias tinham origem, basicamente, no pagamento efectuado por pequenos operadores aéreos internacionais, não tendo o INAC instrumentos operacionais que lhe permitisse "obrigar" os mesmos a suportar esses encargos.

Tenho a noção de que o Departamento de Cobrança fazia esforços no sentido de que os pagamentos oriundos do estrangeiro não fossem onerados com encargos bancários e solicitava a respectiva regularização sempre que isso acontecia.

Porém, o valor unitário das despesas bancárias era diminuto, pelo que havia uma dificuldade acrescida no sentido de obter o seu ressarcimento.¹⁸

Este problema estava identificado havendo a intenção de o resolver definitivamente com o desenvolvimento do projecto de reengenharia da taxa de segurança.

Porém, por circunstâncias a que o signatário é totalmente alheio, o projecto não foi desenvolvido conforme o planeado, situação que tive a oportunidade de reportar ao Tribunal de Contas no já mencionado ofício de 16 de Fevereiro de 2007.

Esta matéria constava, também, do relatório de fim de mandato enviado, em finais de Julho de 2005, a S. Exa. O Sr. Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações.

Embora não se tratando de situações similares o certo é que o Estado prescinde de certas receitas de pequeno montante referentes a reposições

¹⁸ Havia casos em que os custos associados à regularização da situação poderiam ultrapassar o valor da própria receita a cobrar.

30-11-2007

18

por considerar que o custo associado à respectiva cobrança supera o valor da própria receita.

Com efeito, o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que aprovou o Regime de Administração Financeira do Estado, estipula que não há lugar a reposição quando o valor em causa seja inferior a 25 € (Valor estabelecido no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março).

b) – Falta de cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado

Corresponde, efectivamente, à verdade o facto do INAC possuir contas activas sedeadas na Caixa Geral de Depósitos.

Recorde-se que, na vigência do Conselho de Administração presidido pelo Sr. Comandante Lopes, o INAC possuía, para além das detectadas pela auditoria, mais 2 ou 3 contas na banca comercial as quais foram encerradas quando o signatário coordenava a área financeira do INAC.

De acordo com as informações que detinha na altura o Tesouro não possuía as mesmas funcionalidades da banca comercial, designadamente, em matéria de desconto de cheques sobre o estrangeiro.

Ora, o INAC recebe uma grande quantidade de cheques sobre praças estrangeiras pelo que havia uma necessidade imperiosa de se manterem contas abertas na Caixa Geral de Depósitos.

O Departamento de Orçamento e Contas tinha orientações no sentido de manter o maior volume de disponibilidades nas contas do Tesouro, situação que é consistente com o referido no relato de auditoria.¹⁹

Note-se que apenas relativamente a 2005 é que o signatário coordenava directamente a área financeira.

c) – O INAC não debitou os devedores em juros de mora pelos atrasos verificados nos pagamentos da taxa de segurança

Quando entrei no INAC não havia “*know how*” no que respeita à cobrança coerciva.

¹⁹ As contas do Tesouro detinham 79% das disponibilidades do INAC em 2004, 87% em 2005 e 84% em 2006 (Pág. 51 do relato).

Assim que houve necessidade de proceder à cobrança de uma dívida com recurso à figura da execução fiscal (falta de pagamento da Air Luxor referida no relato de auditoria) foi o signatário que indicou aos respectivos serviços internos os procedimentos que se deveriam adoptar.

Por outro lado, os atrasos verificados no desenvolvimento do projecto de "Atendimento Geral", por circunstâncias alheias e não controláveis pelo signatário, tiveram como consequência a falta de evolução dos sistemas de informação, tendo em vista a integração das diversas aplicações informáticas, o que impossibilitou a libertação de Recursos Humanos.

Como é sabido o Departamento de Cobranças apenas tinha 4 trabalhadores, 2 dos quais com a função de Tesoureiro, para o desenvolvimento de todas as tarefas inerentes à cobrança o que, apesar do grande esforço de informatização empreendido e que culminou com a instituição da facturação electrónica, se considera insuficiente no estágio de desenvolvimento dos sistemas de informação em exploração no Departamento.

Dada a carência geral de Recursos Humanos não foi possível reafectar mais trabalhadores ao Departamento de Cobranças cuja principal actuação se concentrava na cobrança das receitas regulares.

d) – Cobrança após a realização dos serviços de uma receita de taxa de medicina aeronáutica

O INAC cobra taxas diversas por contrapartida de serviços que presta, designadamente, pela emissão de licenças de vária natureza.

Normalmente a cobrança da respectiva taxa processa-se no acto de prestação do serviço.

Acontece que, relativamente aos serviços de medicina aeronáutica, alguns operadores de serviços aéreos suportam, directamente, os encargos dos seus trabalhadores.²⁰

Por essa razão foi estabelecido um procedimento com certos operadores de molde a que estes procedessem ao pagamento mediante a apresentação das respectivas guias.

²⁰ Esta situação também ocorre, pontualmente, com as taxas devidas pela realização de exames aeronáuticos.

Este procedimento tinha como objectivo ir de encontro às pretensões das empresas, uma vez que, em última análise, eram elas quem se constituíram como responsáveis pela satisfação dos pagamentos dos serviços fornecidos aos respectivos trabalhadores.

O procedimento seguido tinha como preocupação primordial o cumprimento do princípio da desburocratização e da eficiência plasmado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, sem que de tal facto resultasse prejuízo para o INAC.

e) – Não cumprimento do estabelecido sobre a aferição da situação contributiva dos beneficiários face à Segurança Social, aquando da realização dos pagamentos.

Relativamente a algumas das aquisições de bens e serviços, os serviços internos procediam ao controlo da situação contributiva para com a Segurança Social.

É óbvio que se deve instituir uma rotina no sentido desse controlo se efectuar de forma sistemática.

Lisboa, 30 de Novembro de 2007

Hernâni Machado Duarte

Ex-Vogal do Conselho de Administração do INAC



Exmo. Sr.:
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor - Coordenador
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC),
gerência de 2005.

Por ofício ref.^a Proc. N.º 25/2007- Audit DA III.1, solicitou V. Ex.^a. que me
pronunciasse sobre o relato da auditoria acima referenciada, em especial no
especificado no Anexo I.

No referido Anexo I o signatário é indicado como eventual responsável por falta
de cumprimento, por parte do INAC, do Regime de Tesouraria do Estado,
aprovado pelo Decreto - Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Esse incumprimento consubstancia-se no facto do INAC manter contas de
depósitos activas na Caixa Geral de Depósitos.

Importa referir que, segundo informações recolhidas junto da Direcção - Geral
do Tesouro (DGT) esta organização não possuía, à data, algumas das
funcionalidades oferecidas pelo sistema bancário.

Uma das funcionalidades inexistente consubstanciava-se no facto de não ser
possível proceder a operações de desconto de cheques a favor do INAC
quando estes eram emitidos sobre praças do estrangeiro.

Dado que o INAC recebe amiúde uma grande quantidade de cheques do
estrangeiro, os quais se destinam a satisfazer o pagamento de taxas de
segurança, não restava outra alternativa que não fosse a manutenção de
contas activas na CGD.

A falta que é, eventualmente, apontada resulta, assim, de uma necessidade
imperiosa do INAC.

Mas, ciente da necessidade de cumprimento da Lei, havia orientações no
sentido de que a maioria das disponibilidades do INAC deveriam estar
depositadas na DGT.

Por outro lado, as receitas provenientes dos juros vencidos nas referidas
contas de depósitos eram transferidas para a DGT, pelo que esta situação não
implicou qualquer vantagem patrimonial para o INAC.

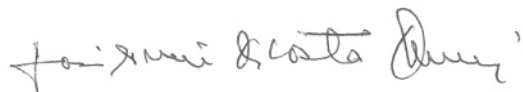
Continuo convencido da bondade das razões que explicam as práticas
financeiras então utilizadas e das quais não resultaram prejuízos nem para o

DGTC 05 12'07 22978

INAC nem para o Estado, antes pelo contrário resultaram em benefício operacional na recepção de fundos.

Embora tenham passado alguns anos, julgo ter sido esta situação concertada com a DGT.

Com os melhores cumprimentos



José Ernesto da Costa Queiroz

Exmo. Sr.:
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor - Coordenador
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria financeira ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC),
gerência de 2005.

Por ofício ref.^a Proc. N.º 25/2007- Audit DA III.1, solicitou V. Ex.^a. que me pronunciasse sobre o relato da auditoria acima referenciada, em especial no especificado no Anexo I.

No referido Anexo I sou indicado como eventual responsável por falta de cumprimento, por parte do INAC, do Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Esse incumprimento consubstancia-se no facto do INAC manter contas de depósitos activas na Caixa Geral de Depósitos.

Importa referir que, segundo informações recolhidas junto da Direcção - Geral do Tesouro (DGT) esta organização não possuía, à data, algumas das funcionalidades oferecidas pelo sistema bancário.

Uma das funcionalidades inexistente consubstanciava-se no facto de não ser possível proceder a operações de desconto de cheques a favor do INAC quando estes eram emitidos sobre praças do estrangeiro.

Dado que o INAC recebe amiúde uma grande quantidade de cheques do estrangeiro, os quais se destinam a satisfazer o pagamento de taxas de segurança, não restava outra alternativa que não fosse a manutenção de contas activas na CGD.

A falta que é, eventualmente, apontada, resulta, assim, de uma necessidade imperiosa do INAC.

Mas, ciente da necessidade de cumprimento da Lei, havia orientações no sentido de que a maioria das disponibilidades do INAC deveriam estar depositadas na DGT.

Por outro lado, as receitas provenientes dos juros vencidos nas referidas contas de depósitos eram transferidas para a DGT, pelo que esta situação não implicou qualquer vantagem patrimonial para o INAC.

Assim, continuo convencido da bondade das razões que explicam as práticas financeiras então utilizadas, das quais não considero não terem resultado

DGTC 05 12'07 22979

prejuízos nem para o INAC nem para o Estado mas, antes pelo contrário, aumento da receita pública.

Com os melhores cumprimentos

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Balacó', with a stylized flourish at the end.

Francisco Balacó

Lisboa, 29 de Novembro de 2007