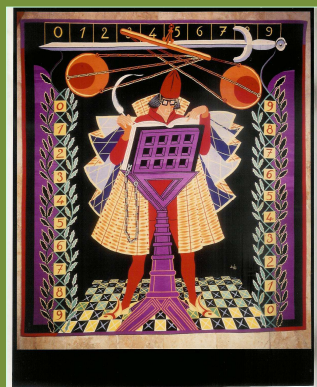




# Tribunal de Contas



Proc. n.º 38/08 - AUDIT

2ª SECÇÃO

RELATÓRIO  
DE  
AUDITORIA  
N.º 22/09



AUDITORIA FINANCEIRA

GERÊNCIA DE 2007



## ÍNDICE

<b>Índice de quadros</b> .....	1
<b>Relação de siglas</b> .....	2
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	3
NOTA PRÉVIA .....	3
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	3
RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
1.1. NATUREZA E ÂMBITO .....	8
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA .....	8
1.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	9
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS .....	9
1.5. CONTRADITÓRIO .....	10
<b>2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA</b> .....	10
2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE .....	10
2.2. COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO.....	15
2.3. SISTEMA CONTABILÍSTICO.....	18
2.4. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	18
2.5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA .....	20
2.6. CONTAS BANCÁRIAS.....	21
2.7. PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO.....	22
2.8. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	23
2.9. ANÁLISE SUMÁRIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS .....	26
2.10. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DA DESPESA .....	28
2.10.1 DESPESAS COM PESSOAL .....	29
2.10.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	34
2.10.3 ENCARGOS ASSUMIDOS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL.....	37
2.10.4 DÍVIDAS A FORNECEDORES.....	40
2.11. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DA RECEITA .....	43
2.11.1 DÍVIDAS DE CLIENTES .....	43
2.11.2 RECEITAS COBRADAS PELA ADISA E INOVISA .....	45
2.11.3 RECEITAS PROVENIENTES DA CEDÊNCIA DE CASAS DE FUNÇÃO .....	47
<b>3. JUÍZO SOBRE A CONTA</b> .....	48
<b>4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	49
<b>5. DECISÃO</b> .....	49
<b>6. ANEXOS</b> .....	50
6.1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES .....	50
6.2 EMOLUMENTOS .....	52
6.3 RESPONSÁVEIS PELO EXERCÍCIO DE 2007 .....	52
6.4 SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	53
6.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	53
6.6 FICHA TÉCNICA.....	53
6.7. MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO .....	54

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>QUADRO 1 – RECURSOS HUMANOS – EVOLUÇÃO (2005-2007)</b> .....	13
<b>QUADRO 2 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA</b> .....	20
<b>QUADRO 3 – CONTAS BANCÁRIAS</b> .....	21
<b>QUADRO 4 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA – 2005 A 2007</b> .....	26
<b>QUADRO 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – DESPESA (2007)</b> .....	27
<b>QUADRO 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - RECEITA (2007)</b> .....	28
<b>QUADRO 7 – ENCARGOS ASSUMIDOS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL</b> .....	38
<b>QUADRO 8 – JUROS DE MORA</b> .....	39
<b>QUADRO 9 – DÍVIDA REPORTADA/DÍVIDA AUDITADA</b> .....	41
<b>QUADRO 10 – DÍVIDA APURADA</b> .....	41
<b>QUADRO 11 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP)</b> .....	42
<b>QUADRO 12 – DÍVIDAS DE CLIENTES</b> .....	43
<b>QUADRO 13 – ANTIGUIDADE DA DÍVIDA DE TERCEIROS</b> .....	44



## RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADISA	Associação para o Desenvolvimento do ISA
BISA	Biblioteca do ISA
CA	Conselho Administrativo
CD	Conselho Directivo
CECON	Centro de Congressos do ISA
CEDISA	Centro Editorial do ISA
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIISA	Centro de Informática do ISA
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DF	Demonstrações Financeiras
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Diário da República
GIAF	Sistema de Gestão Integrada Administrativa e Financeira
IDEA	<i>Interactive Data Extraction and Analysis</i>
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGMCTES	Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior
INOVISA	Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Empresarial
ISA	Instituto Superior de Agronomia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LO	Lei Orgânica
MUST	<i>Monetary Unit Sampling Technique</i>
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PGA	Programa Geral de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Crédito
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POC-Educação	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCE	Rubrica de Classificação Económica
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
RNAP	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos
RP	Receita Própria
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	Sistema de Informação Contabilística
TC	Tribunal de Contas
UTL	Universidade Técnica de Lisboa
UE	União Europeia



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2008, foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma auditoria financeira ao Instituto Superior de Agronomia (ISA).

No presente sumário executivo sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria efectuada, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do Relatório, nos quais se referem os trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações feitas e conclusões extraídas.

### PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
2.1	<b>BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE</b>	O ISA é uma pessoa colectiva de direito público, com <b>autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira</b> , integrado na Universidade Técnica de Lisboa (UTL). São fins do ISA <sup>1</sup> o ensino de nível superior de graduação e de pós-graduação, de especialização e de actualização, a investigação fundamental e aplicada, bem como a prestação de serviços à comunidade numa perspectiva de valorização recíproca.
2.2	<b>COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO</b>	<p>O CD tem competência própria para a autorizar despesas com a aquisição de bens e serviços (até 199.519,16€). Nestes âmbito, também o Reitor da UTL subdelegou competências no Presidente do CD do ISA (até 1.000.000€).</p> <p>Foram autorizadas despesas no valor de 653.936,35€ por membros do CD sem que tivessem competência para o efeito. Estes actos foram ratificados pelo Presidente do CD em 2008, no decurso desta auditoria.</p> <p>Foram efectuados pagamentos ilegais no montante de 1.604.969,05€, por não terem sido autorizados pelo CA.</p>
2.4	<b>DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO CONTAS</b>	O Instituto não implementou ainda o sistema de contabilidade patrimonial assente no POC-Educação.

<sup>1</sup> Os actuais Estatutos do ISA homologados por Despacho do Reitor da UTL de 08/04/2009 e publicados no DR, II Série, de 17/04/09, determinam que é missão do ISA, enquanto instituição de Ensino Universitário e de investigação científica no domínio das Ciências e Engenharias da Agricultura, Florestas, Alimentação e outras ciências da Vida e do Ambiente, assegurar elevados padrões de exigência em actualização constante e integrando meios inovadores, realizar processos de transferência de tecnologia e contribuir para o desenvolvimento sustentável e a competitividade do país, sendo os respectivos órgãos, nos termos n.º 1 do art. 9.º, o Conselho de Escola, o Presidente, o Conselho de Gestão, o Conselho Científico e o Conselho Pedagógico.



ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
		<p>A prestação de contas não inclui o parecer do órgão de fiscalização, conforme previsto na alínea h) do n.º 1 do art. 4.º da Portaria n.º 794/2000, de 20/09, uma vez que o titular daquele órgão ainda não foi nomeado.</p> <p>O Instituto não cumpriu o disposto no art. 12.º do DL n.º 252/97, de 26/09, que impõe a realização de auditorias externas de dois em dois anos, para efeitos de avaliação da gestão financeira<sup>2</sup>.</p>
2.5	<b>DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA</b>	<p>No período em análise, o ISA realizou despesa (18.611.466€) em montante superior à receita arrecadada (18.610.597,15€), tendo o saldo orçamental decrescido de 331.143€ (em 2006) para 330.276€ (em 2007), em incumprimento da regra de equilíbrio orçamental prevista no n.º 1 do art. 9.º e n.º 1 do art. 25.º, ambos da Lei n.º 91/2001, de 20/08.</p>
2.6	<b>CONTAS BANCÁRIAS</b>	<p>No âmbito da circularização bancária efectuada, verificou-se que o ISA era, em 31/12/2007, titular de 10 contas bancárias, com um saldo global de 1.162.251,64€.</p> <p>Todas as contas bancárias apuradas encontravam-se, à data de 31/12/2007, reflectidas contabilisticamente no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias,</p>
2.7	<b>UNIDADE TESOURARIA</b>	<p>Pese embora, em 31/12/2007, 96,4% das disponibilidades de tesouraria do Instituto não se encontrarem depositadas em contas no IGCP, foi dado cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, em virtude do ISA se encontrar dispensado desta obrigação nos termos do n.º 4 do art. 34.º do DL n.º 50-C/2007, de 06/03 (DLEO), por a média dos saldos diários do mês, das respectivas contas bancárias, não ultrapassar 5% das receitas próprias arrecadadas em 2006.</p>
2.8	<b>CONTROLO INTERNO</b>	<p>Não obstante os pontos fortes evidenciados, conclui-se que o SCI do ISA no que respeita às áreas da receita própria, património e aquisição de bens e serviços, é deficiente.</p>
2.9	<b>ANÁLISE SUMÁRIA DA DESPESA</b>	<p>A despesa apresentou um grau de execução, relativamente ao orçamento corrigido, de cerca de 97,8 %, tendo ascendido ao valor global de 18.611.466€.</p> <p>Do total das despesas realizadas, destacam-se as despesas com pessoal (63,2% - 11.763.966€), as referentes a aquisição de bens e serviços correntes (19,8%) e as transferências correntes (13,0%).</p>

<sup>2</sup> O RJIES que veio revogar esta norma, estabelece, também, no seu art. 118.º, a obrigatoriedade de realização de auditorias externas de dois em dois anos.





ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
2.9	<b>ANÁLISE SUMÁRIA DA RECEITA</b>	Da totalidade das receitas cobradas em 2007, salientam-se as receitas provenientes de transferências do OE (funcionamento) que representaram 57,6% (10.450.039€) do total (18.941.740€).
2.10.1	<b>CONTRATOS DE AVENÇA</b>	Autorização de pagamentos ilegais no valor de 145.727,24€, relativos à manutenção de dez contratos de avença sem comunicação ao Ministro da Tutela e aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e Administração Pública ou ao Reitor da UTL, nos termos do n.º 2 do art. 8.º do DL n.º 169/2006, de 17/08.
2.10.1	<b>CONTRATOS DE TAREFA</b>	Despesas ilegais no valor de 562.520€ e pagamentos ilegais no valor de 308.685€, pela celebração de contratos de tarefa para satisfação de necessidades permanentes, e em que as funções eram exercidas num quadro de subordinação hierárquica, sem autorização do Ministro da Tutela e sem comunicação ao mesmo e aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e Administração Pública, assim como ao Reitor da UTL.
2.10.1	<b>AJUDAS DE CUSTO</b>	No ano de 2007 foram efectuadas despesas e pagamentos ilegais de ajudas de custo que ascenderam a 186.488,03€, porquanto não foram previamente autorizadas.
2.10.2	<b>FALTA DE AUTORIZAÇÃO DA DESPESA</b>	Em 1057 processos analisados relativos a despesas efectuadas pelos serviços centrais, departamentos, secções autónomas e projectos de investigação, as quais ascenderam ao valor global de 826.146,08€, constatou-se que as mesmas foram concretizadas sem qualquer acto de autorização.
2.10.2	<b>REEMBOLSOS</b>	Foram realizadas despesas e pagamentos ilegais através de reembolsos, no montante de 124.886,62€.
2.10.3	<b>ENCARGOS ASSUMIDOS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL</b>	Do total de 1.502.655,25€ de despesas processadas e pagas em 2008 de anos anteriores, verificou-se que 1.084.200,25€ (72% daquelas) foram assumidas em 2007 sem cobertura orçamental nas respectivas rubricas.
2.10.3	<b>JUROS DE MORA</b>	Foram pagos juros de mora a fornecedores, no valor de 45.116,36€, em violação dos critérios da boa gestão financeira. À data de 31/12/2007, encontravam-se por liquidar juros no montante de 14.702,94€.
2.10.4	<b>DIVIDAS A FORNECEDORES</b>	Em 31/12/2007, as dívidas a fornecedores atingiram o valor de 1.543.712,29€, sendo que 49% respeitam a facturas emitidas no ano de 2007.



ITEM	ÁREA	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
		<p>A natureza da dívida apurada consiste, essencialmente, em encargos com as instalações, comunicações, assistências técnicas, equipamentos, materiais e consumíveis de informática e laboratório.</p> <p>Das dívidas a fornecedores à data de 31/12/2007, encontrava-se por pagar, em 30/06/2008, o valor de 921.641,35€ (59,7%).</p> <p>O Prazo Médio de Pagamento (PMP) foi, em 2006 e 2007, de 210 e 158 dias, respectivamente, registando-se, assim, uma evolução positiva.</p>
2.11.1	<b>DIVIDAS DE CLIENTES</b>	<p>De acordo com os registos contabilísticos do Instituto, à data de 31/12/2007, encontravam-se por receber dívidas de clientes no valor de 504.589,73€, das quais 81% (408.638,85€) dizem respeito à venda de bens e prestação de serviços e 19% (95.950,88€) a propinas.</p>
2.11.2	<b>RECEITAS COBRADAS PELA ADISA E INOVISA</b>	<p>O ISA celebrou com a ADISA e INOVISA (Associações de Direito Privado nas quais participa) dois protocolos de cedência de espaços para a gestão e exploração de edifícios do Instituto, tendo as receitas cobradas em 2007, por estas duas entidades, ascendido a 261.804,13€ (ADISA) e 21.758,80€ (INOVISA).</p> <p>Não foi entregue pela ADISA ao Instituto o montante de 249.575,23€ daquela receita, apesar do protocolo assinado entre ambas as partes determinar esta obrigação.</p>
2.11.3	<b>CASAS DE FUNÇÃO</b>	<p>Verificou-se que existiam casas de função do ISA cujos ocupantes não detinham qualquer título válido para utilizar estes imóveis, uma vez que se encontram aposentados ou deixaram de exercer funções no Instituto.</p>
3.	<b>JUIZO SOBRE A CONTA</b>	<p>A apreciação final respeitante à fiabilidade das contas é favorável com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.</p> <p>A prestação de contas relativa ao período de 01 Janeiro a 31 de Dezembro de 2007, não foi organizada nos termos previstos no POC-Educação.</p> <p>Consequentemente, a prestação de contas apenas reflecte os pagamentos e os recebimentos efectuados no período entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2007.</p>



## RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

1. Respeito pelas disposições legais e estatutárias reguladoras da competência dos órgãos e respectivas delegações e subdelegações, no que se refere à autorização da despesa e do pagamento;
2. Cumprimento do POC-ED e das Instruções n.º 1/2004 do TC, no que respeita à elaboração das suas demonstrações financeiras e à instrução do processo de prestação de contas a remeter a este Tribunal;
3. Implementação de um SCI, que permita colmatar os pontos fracos identificados, nas áreas da receita própria, património-CIBE e aquisição de bens e serviços;
4. Observância das disposições legais relativas à contratação de pessoal em regime de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença, nos termos previstos no art. 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02;
5. Cumprimento das fases da realização da despesa no que se refere às ajudas de custo e aquisição de bens e serviços, designadamente quanto à autorização e cabimentação prévia na correspondente dotação orçamental, nos termos da legislação aplicável;
6. Pagamento atempado dos respectivos compromissos de forma a evitar o pagamento de juros a fornecedores;
7. Concretização de medidas de controlo interno que permitam a reconciliação das contas a pagar em tempo útil, de forma a obter informação financeira correcta e tempestiva visando a redução do PMP;
8. Implementação de medidas adequadas à liquidação e cobrança da receita e à integração dos sistemas de facturação;
9. Realização de diligências visando a cobrança das receitas em dívida provenientes da prestação de serviços e regularização das dívidas de propinas;
10. Arrecadação das receitas cobradas pela ADISA relativas à exploração dos imóveis e espaços do Instituto;
11. Adopção de medidas adequadas à disponibilização das casas de função do ISA, cujos moradores não reúnam os pressupostos legais para a sua ocupação, de forma a assegurar a sua utilização na prossecução dos fins do Instituto.





## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. NATUREZA E ÂMBITO

*Natureza* 1. Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2008, foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria financeira ao Instituto Superior de Agronomia (ISA)**.

*Âmbito* 2. A acção de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito à gerência de 2007, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posterior, nas situações em que tal se entendeu pertinente.

### 1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA

*Fundamento* 3. A presente auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40.º da Lei n.º 98/97, de 26/08<sup>3</sup>.

*Metodologia* 4. A **metodologia** utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC, desenvolvendo-se em quatro fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relato e Ante-Projecto de Relatório de Auditoria.

Incluiu a verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos valores constantes nas Demonstrações Financeiras (DF) e respectivos registos contabilísticos.

*Dimensão da Amostra* 5. A representatividade da **amostra** analisada relativa à **despesa** ascendeu a 31,8% (4.821.061,79€) do total do ano de 2007 (Cfr. Mapa I do Anexo 6.7), tendo sido utilizados os seguintes métodos:

- Amostragem não estatística / selecção por blocos (despesas com o pessoal);
- Exame a 100% (Contratos Individuais de Trabalho, Tarefas, Avenças, Ajudas de Custo, Juros e Outros Encargos e Transferências para Instituições Privadas);
- Amostragem estatística / selecção aleatória e amostragem por unidades monetárias (*Monetary Unit Sampling Technique* - MUST) das restantes rubricas de bens e serviços correntes e de capital.

6. A representatividade da **amostra da receita** analisada foi de 92,31% (17.179.649,10€) do total da receita cobrada em 2007 (Cfr. Mapa I do Anexo 6.7).

<sup>3</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, que a republicou em anexo, e pela Lei n.º 35/2007, de 13/08.



7. A receita foi seleccionada através de amostragem por unidades monetárias com recurso ao *Interactive Data Extraction and Analysis* (IDEA), e apenas foi considerada a receita própria proveniente de propinas e taxas diversas, rendimentos de propriedade, venda de bens e prestação de serviços, dado que a restante receita [Orçamento do Estado (OE), União Europeia (UE) e Outros sectores e subsectores] se encontra devidamente certificada pelas entidades competentes.

### 1.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA

- Objectivos* 8. De acordo com o disposto no art. 54.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os objectivos visados foram os seguintes:
- a) Verificar a correcção do processo de prestação de contas e dos respectivos mapas financeiros, nos termos das Instruções do TC;
  - b) Avaliar o grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o sector da Educação (POC-Educação);
  - c) Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
  - d) Analisar o processo de elaboração do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)<sup>4</sup>, nomeadamente, no que diz respeito à inventariação e valorização dos bens e cálculo das respectivas amortizações;
  - e) Verificar a legalidade e a regularidade das operações de receita e despesa, da correcção dos respectivos registos e da sua contabilização, e da conformidade da apresentação, classificação e descrição das referidas operações com as normas contabilísticas aplicáveis;
  - f) Validar a informação prestada pelo ISA, no seguimento da acção de identificação dos principais credores do Estado em 31/12/2006 e de 2007 (previsto no Plano de Acção do TC para 2007 e 2008), relativamente às dívidas a fornecedores de bens e serviços, e respectiva caracterização.

### 1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

- Condicionantes e Limitações* 9. Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos do ISA, tendo-se verificado, contudo, atrasos significativos nas respostas aos pedidos de elementos e esclarecimentos formulados, facto que dificultou a análise atempada das informações prestadas e a conclusão do presente relatório.

<sup>4</sup> Portaria n.º 671/2000, publicada no DR, II Série, de 17/10.



## 1.5. CONTRADITÓRIO

- Contraditório*
10. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas no art.13.º e no n.º 3 do art. 87.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2007, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, assim como os membros do CD do ISA no ano de 2007.
  11. Exerceram o direito de contraditório a totalidade dos membros do CA na gerência de 2007, os quais continuam actualmente em funções, bem como os membros do CD, Maria Helena de Oliveira, Isabel Moreira Leitão e Joaquim Costa Crespo, tendo sido apresentadas alegações conjuntas<sup>5</sup>.
  12. As alegações foram transcritas, na íntegra ou em síntese, no âmbito do respectivo item e tidas em consideração na elaboração do presente Relatório.

## 2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### 2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

*Enquadramento Legal*

13. O ISA é uma escola da UTL, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 2.º dos Estatutos da UTL<sup>6</sup>, constando os princípios gerais da sua organização e funcionamento dos respectivos estatutos, os quais foram homologados por Despacho do Reitor da UTL, de 06/06/2000, publicado no DR, II Série, de 19/07<sup>7</sup>.
14. É uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira (art. 1.º dos Estatutos) e sujeita à tutela do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
15. Nos termos do art. 2.º dos seus Estatutos prossegue as seguintes finalidades:
  - a) Ministrando ensino de nível superior de graduação e de pós-graduação, de especialização e de actualização;
  - b) Realizar e desenvolver investigação fundamental e aplicada;
  - c) Desenvolver as capacidades intelectuais e a formação humana, cultural, científica e técnica dos seus estudantes;

<sup>5</sup> Não apresentaram alegações os seguintes membros do CD em 2007: Jorge Miguel Correia Faria dos Santos, Luís Miguel Damásio, Mariana Ramirez de Carvalho e Pedro Ricardo Costa Rogado Barão da Cunha.

<sup>6</sup> Despacho Normativo n.º 70/89, publicado no DR, I Série, de 01/08.

Entretanto, a UTL dispõe de novos estatutos homologados por despacho do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, de 28/10/2008, publicado em DR, II Série, de 06/11, que determinam, à semelhança do disposto no art. 97.º do RJES, a criação de um Conselho de Unidade Orgânica, órgão colegial com 15 membros eleitos e cooptados, que disporá das competências previstas nos novos Estatutos do ISA, que vierem a ser aprovados e no n.º 7 do art. 29.º dos estatutos da UTL, aplicando-se o art. 20.º dos mesmos, com as necessárias adaptações, assim como, de um Conselho de Gestão com competências análogas às do Conselho de Gestão da UTL, presidido pelo Presidente da unidade orgânica, de acordo com a alínea b) do art. 100.º do RJES.

<sup>7</sup> As referências e análises efectuadas neste Relatório quanto aos Estatutos do ISA, são feitas relativamente a estes estatutos.



- d) Favorecer e estimular a actualização e o aperfeiçoamento do seu pessoal docente e de investigação e não docente;
- e) Prestar serviços à comunidade numa perspectiva de valorização recíproca;
- f) Estabelecer intercâmbio e cooperação cultural, científica e técnica com instituições congéneres e outros organismos com interesses afins, nacionais e estrangeiros, públicos ou privados.

## Organização e Funcionamento

16. Os **órgãos de gestão central** do ISA (n.º 1 do art. 20.º) e respectivas competências são, entre outras, as seguintes:

- **Assembleia de Representantes** – Eleger o Presidente do Conselho Directivo (CD) e aprovar as orientações gerais do funcionamento da escola, entre outras (art. 23.º);
- **Conselho Directivo** – Superintender na gestão global do ISA, designadamente, elaborar o relatório de actividades e contas e o projecto de plano orçamental e de actividades, entre outras (art. 26.º e art. 32.º);
- **Conselho Científico** – Estabelecer as linhas gerais de actividades de ensino e de investigação científica, aprovar o projecto do plano orçamental e de actividades para o ano seguinte, propor a criação de novos cursos e estabelecer os critérios de afectação das verbas orçamentais aos departamentos, secções autónomas, estabelecimentos anexos, estruturas de apoio e serviços, entre outras (art. 34.º);
- **Conselho Pedagógico** - Definir as normas relativas ao funcionamento regular dos cursos, promover acções de formação pedagógica e propor ao CD acções que visem a melhoria das condições pedagógicas, entre outras (art. 39.º).

17. O ISA dispõe ainda de **Conselho Administrativo**<sup>8</sup> (CA) e **Conselho Consultivo** (n.º 2 do art. 20.º), cabendo ao primeiro assegurar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do Instituto, de harmonia com a legislação em vigor aplicável aos órgãos dirigentes dos organismos públicos com autonomia administrativa e financeira (art. 42.º), e ao segundo, pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos por outros órgãos de gestão e elaborar o regulamento (art. 45.º).

18. O ISA está ainda organizado nas seguintes unidades constitutivas (n.º 1 do art. 13.º):

- **Departamentos**<sup>9</sup> (art. 14.º) - Unidades orgânicas permanentes numa determinada área de saber, dirigidas às tarefas de ensino e investigação ;

<sup>8</sup> É composto pelo Presidente do CD, que preside, dois professores ou investigadores, designados pelo presidente do CD e dois funcionários administrativos também por si designados (art. 41.º).

<sup>9</sup> São órgãos dos Departamentos, o Conselho do Departamento e a Comissão Executiva (n.º 1 do art. 49.º). Ao primeiro compete eleger e propor a destituição do Presidente e colaborar na elaboração do projecto de orçamento e do relatório de actividades do ISA e balanço social, entre outras competências, ao segundo, cabe coadjuvar o Presidente do departamento no exercício das suas funções e competências e exercer todas as que nela venham a ser delegadas pelo Conselho do Departamento.



- **Secções autónomas<sup>10</sup> (art. 15.º)** - Estruturas pedagógico-científicas de dimensão inferior aos departamentos que se encontram na dependência directa dos órgãos de gestão central da escola;
- **Unidades de investigação<sup>11</sup> (art. 16.º)** - Unidades inseridas no âmbito dos departamentos ou secções autónomas podendo adoptar a designação de Núcleos, Centros ou Institutos de investigação;
- **Unidades especiais (art. 17.º)** – Estruturas de âmbito específico, de apoio à ciência, à tecnologia e ao desenvolvimento, cujo funcionamento está associado ao ISA e que se regem por estatutos homologados pelo Reitor da UTL;
- **Unidade de apoio (art. 18.º)** – Unidades geridas de acordo com regulamentos a homologar pelo CD;
- **Serviços (art. 19.º)** – Cobrem as áreas financeira, dos recursos humanos, académica e patrimonial.

19. As unidades constitutivas são as que se apresentam no quadro seguinte:

UNIDADES CONSTITUTIVAS (EXCEPTO ÓRGÃOS DE GESTÃO)			
DEPARTAMENTOS	UNIDADES DE APOIO	UNIDADES ESPECIAIS	SERVIÇOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Botânica e Engenharia Biológica;</li><li>• Ciências do Ambiente;</li><li>• Química Agrícola e Ambiental;</li><li>• Engenharia Rural;</li><li>• Produção Agrícola e Animal;</li><li>• Engenharia Florestal;</li><li>• Economia Agrária e Sociologia Rural;</li><li>• Protecção das Plantas e Fitoecologia;</li><li>• Matemática;</li><li>• Engenharia Agro-Industrial e Agronomia Tropical.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centro de Informática (CIISA);</li><li>• Biblioteca (BISA);</li><li>• Centro Editorial (CEDISA);</li><li>• Centro de Congressos (CECON).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Laboratório de Patologia Vegetal Veríssimo de Almeida<sup>12</sup>;</li><li>• Jardim Botânico da Ajuda;</li><li>• Tapada da Ajuda;</li><li>• Herbário João de Carvalho e Vasconcellos;</li><li>• Laboratório de Estudos Técnicos;</li><li>• Centro de Conservação e Utilização dos Recursos Genéticos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Divisão Financeira;</li><li>• Divisão Recursos Humanos;</li><li>• Divisão Académica;</li><li>• Divisão Patrimonial.</li></ul>

Pessoal 20. A evolução do número total de efectivos de pessoal docente, investigador e não docente, e respectivos encargos, no período de 2005 a 2007, é a seguinte:

<sup>10</sup> De acordo com o art. 54.º, a estrutura dos órgãos e o regime de funcionamento das secções autónomas, serão condicionados pelas dimensões destas e pelos princípios referidos para os departamentos, aplicando-se, com as adaptações decorrentes da sua especificidade, o disposto nos artigos referentes à organização dos departamentos.

<sup>11</sup> Os núcleos e os centros são unidades de investigação constituídas por docentes e investigadores do mesmo departamento ou secção autónoma para a execução de um ou mais projectos (n.º 1 do art. 57.º e do art. 58.º). Os institutos de investigação são unidades de investigação nas quais participam pelo menos uma entidade exterior ao ISA, pública ou privada, nacional ou estrangeira (n.º 1 do art. 59.º)

<sup>12</sup> Estabelecimento anexo do ISA, dispondo de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, nos termos do artigo 48.º dos Estatutos UTL e do Decreto n.º 9247, de 15/11/1923.



Quadro 1 – RECURSOS HUMANOS – EVOLUÇÃO (2005-2007)

Recursos Humanos	2005	2006	2007	Varição 05/07
Pessoal Docente	154	148	148	-3,90
Pessoal Investigador	5	5	4	-20,00
Pessoal não docente	218	199	176	-19,27
Dirigente	3	3	4	33,33
Técnico Superior	17	16	17	0,00
Técnico	14	13	13	-7,14
Técnico Profissional	57	52	47	-17,54
Administrativo	30	27	21	-30,00
Operário	28	13	12	-57,14
Auxiliar	14	26	25	78,57
Outros	55	49	37	-32,73
<b>Encargos com o pessoal</b>	<b>11.247.429,00</b>	<b>10.864.534,63</b>	<b>9.991.934,38</b>	<b>-11,16</b>
Pessoal Docente	8.283.603,30	8.114.606,75	7.428.299,04	-10,33
Investigador	296.169,09	43.580,44	240.527,15	-18,79
Pessoal Não Docente	2.667.656,61	2.706.347,44	2.323.108,19	-12,92

Fonte: Balanço Social de 2005, 2006 e 2007

- Da análise do quadro anterior, destaca-se a redução do pessoal docente (-3,9%), investigador (-20%) e não docente (-19%), bem como a redução em 11,1% dos respectivos encargos com remunerações naquele período.

*Actividade  
Desenvolvida*

21. No que concerne às actividades de ensino, investigação e desenvolvimento, os principais indicadores do ISA, nos anos lectivos de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, são os seguintes:





Quadro 2 – Actividade Desenvolvida

INDICADORES DE ACTIVIDADE / ANOS				
ACTIVIDADES DE ENSINO	2004/2005 (1)	2005/2006 (2)	2006/2007 (3)	Variação (1) / (3)
<b>LICENCIATURA/PÓS-GRADUAÇÃO/DOUTORAMENTOS</b>				
<i>Número total de alunos inscritos</i>	1562	1430	1269	-18,8
Licenciaturas	1338	1217	1087	-18,8
Mestrados	75	78	45	-40,0
Doutoramentos	149	135	137	-8,1
<i>Número total de cursos em funcionamento</i>	15	16	23	53,3
Licenciaturas	7	7	13	85,7
Mestrados	8	9	10	25,0
Doutoramentos	9	9	9	0,0
<b>FORMAÇÃO CONTÍNUA ESPECIALIZADA</b>				
<i>Número total de alunos inscritos</i>				
<b>Pós-Graduação</b>	<b>104</b>	<b>97</b>	<b>270</b>	<b>159,6</b>
<i>Número total de cursos em funcionamento</i>				
<b>Pós-Graduação</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>80,0</b>
<b>PROJECTOS DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO</b>				
<b>Projectos de investigação em curso</b>	<b>158</b>	<b>130</b>	<b>200</b>	<b>26,58</b>
<b>Receitas dos Projectos</b>	<b>5.731.853</b>	<b>7.060.176</b>	<b>4.538.304</b>	<b>-20,82</b>

Fonte: Relatórios de Actividades (2005/2006/2007) /Dados fornecidos pelo ISA

22. Da análise das diferentes actividades desenvolvidas pelo Instituto, conclui-se que:
- O número total dos alunos inscritos em licenciatura, mestrado e doutoramento diminuiu de 1562 para 1269 (-18,8%), apesar do aumento do número de licenciaturas (de 7 para 13) e de mestrados (de 8 para 10);
  - O número de alunos de cursos pós-graduação aumentou de 104 para 270 (159.6%), tendo a respectiva oferta crescido de 5 para 9 (80%);
  - O número de projectos de investigação em curso aumentou de 158 para 200 (26,6%), pese embora o decréscimo das respectivas receitas (-20,82%).



## 2.2. COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO

*Autorização de despesas*

23. O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior delegou nos Reitores da UTL, José Dias Lopes da Silva<sup>13</sup> e Fernando Ramôa Ribeiro<sup>14</sup>, com faculdade de subdelegação, competências para autorizarem as despesas:
  - a) Com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite de 1.000.000€;
  - b) Relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, até ao limite de 2.493.985€.
24. Por sua vez, os Reitores da UTL subdelegaram nos Presidentes do ISA, Pedro Leão de Sousa<sup>15</sup> e Carlos José de Almeida Noéme<sup>16</sup>, as mesmas competências para autorizarem as despesas.
25. De acordo com as disposições conjugadas do art. 26.º dos Estatutos e da al. b) do n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 08/06, o CD tem competência própria para autorizar a realização de despesas com a aquisição de bens e serviços até ao montante de 199.519,16€.
26. Nos termos do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 29.º dos mencionados Estatutos, o Presidente do ISA exerce, em permanência, as competências do CD.
27. Não obstante os regimes legal e estatutário acima referidos, verificou-se que os membros do CD, Francisco Gomes da Silva, Maria da Graça Abrantes e Isabel Nunes de Sousa autorizaram a realização de despesas no montante global de 653.936,35€, sem que tivessem competências para o efeito, tendo estes actos sido ratificados através de posterior despacho de delegação de competências do Presidente do ISA<sup>17</sup>.
28. Uma vez que o Presidente do CD não delegou competência nos restantes membros deste órgão para autorizar a realização de despesas e aquela não se presume, isto é, deve ser definida por Lei ou Regulamento [n.º 1 do art. 29.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)], conclui-se que a despesa autorizada por órgão ou agente sem competência própria ou delegada, no ano de 2007, é ilegal por se encontrar ferida do vício de incompetência.
29. No entanto, atenta a ratificação dos actos daqueles membros do CD efectuada pelo Presidente deste órgão, a ilegalidade encontra-se sanada, sendo de salientar, todavia, que a

<sup>13</sup> Despacho n.º 15 508/2005, de 20/06, publicado no DR, II Série, de 18/07.

<sup>14</sup> Despacho n.º 7510/2007, de 19/03, publicado no DR, II Série, de 20/04.

<sup>15</sup> Despacho n.º 18 535/2005, de 28/07, publicado no DR, II Série, de 25/08.

<sup>16</sup> Despacho n.º 9713/2007, de 20/04, publicado no DR, II Série, de 25/05.

<sup>17</sup> Despacho n.º 26 155/2008, de 03/10, publicado no DR, II Série, de 17/10, o qual ratificou os actos praticados por estes membros do CD desde 17/01/2007.



ratificação não deve servir de instrumento habitual de sanação de práticas que consubstanciam o exercício de competências que a Lei atribui a outros órgãos, tanto mais que aquele acto visou produzir efeitos a partir de 17/01/2007<sup>18</sup>, e após a situação ter sido detectada pela equipa no decurso dos trabalhos.

30. Sobre esta matéria, o Presidente do CD informou que:

Desde 2007, as aquisições de bens e serviços pelos serviços centrais, laboratórios do ISA e aquisições no âmbito de projectos de investigação iniciados em 2007 são previamente autorizadas pelo CD. No caso de projectos de investigação iniciados anteriormente ao ano de 2007, ainda não foi possível implementar o mesmo procedimento, com vista a prevenir atrasos nos respectivos recebimentos que resultassem da não elegibilidade das despesas. A evidência desta autorização é actualmente garantida, devido à alteração ao documento de proposta de aquisição de bens e serviços efectuada em Agosto de 2008.

31. Foram ainda realizadas despesas pelos serviços centrais, departamentos, secções autónomas e projectos de investigação, **sem autorização prévia**, no valor global de 826.146,08€ (cfr. item 2.10.2.A), e foram pagos **reembolsos de despesas** sem aquela autorização no valor de 124.886,62€ (cfr. item 2.10.2.C) pelo que as mesmas se encontram feridas de ilegalidade por violação do disposto nas disposições conjugadas do n.º 1 e als. a) e b) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08<sup>19</sup>, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08<sup>20</sup> [Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)], arts. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07, al. b) do n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 08/06, do art. 26.º e al. c) do n.º 1 do art. 29.º dos Estatutos do ISA e n.º 1 do art. 29.º do CPA.

32. A responsabilidade pela realização daquelas despesas ilegais no montante global de 951.032,70€<sup>21</sup>, recai sobre o Presidente do CD, uma vez que nos termos do n.º 1 do art. 29.º do CPA, o não exercício de competências definidas por lei, viola o princípio da irrenunciabilidade da competência.

33. Sobre esta matéria os responsáveis, **em contraditório**, afirmaram que:

Pese embora a ratificação dos actos dos membros do CD importa salientar que o Vice-Presidente, em caso de impedimento do Presidente do Conselho Directivo, pode assumir as competências do mesmo, conforme n.º 4, do art. 11º, dos Estatutos do Instituto Superior de Agronomia (ISA), publicados em Diário da República, a 19 de Julho de 2000. Apesar desta situação, o presidente do Conselho Directivo (CD) atribuiu responsabilidades e pelouros a todos os elementos da Comissão Executiva, tendo ficado um elemento com a responsabilidade da área financeira. A distribuição de pelouros está patente na acta n.º 1, de reunião ordinária do plenário do CD, a 17 de Janeiro de 2007.

34. Em face do alegado, cumpre esclarecer que não se ignora a possibilidade de assunção de competências pela Vice-Presidente do CD, em caso de impedimento do Presidente do

<sup>18</sup> Data em que o Presidente iniciou funções.

<sup>19</sup> Doravante as referências feitas à Lei n.º 91/2001, de 20/08 reportam-se à data da sua entrada em vigor.

<sup>20</sup> Doravante as referências feitas à Lei 48/2006, de 29/08, reportam-se à data da sua entrada em vigor.

<sup>21</sup> Valor global no qual se compreendem 826.146,33€ relativos a despesas sem autorização prévia, e 124.886,62€ relativos a reembolsos.



órgão, tal como se encontra previsto nos estatutos, todavia, resulta da análise efectuada que a autorização de despesas por aquela responsável foi concretizada no contexto da gestão normal e corrente dos Serviços, e não naquelas circunstâncias.

35. Por outro lado, a distribuição de pelouros só por si não atribui competências a quem as não possui, nomeadamente, não habilita os responsáveis à prática de actos de autorização de despesa nas respectivas áreas de actuação, impondo-se sempre um acto expresso de delegação nesse sentido do órgão competente.

36. Por esse facto, e alertado para a necessidade da delegação, já no decurso da presente auditoria o Presidente do CD atribuiu aquela competência aos responsáveis do CD identificados no ponto 27, procedendo, concomitantemente, à ratificação das situações ocorridas no ano de 2007.

#### *Autorização de Pagamentos*

37. Nos termos estatutários, o CA é o órgão competente para promover a arrecadação de receitas [al. b) do art. 42.º], verificar a legalidade das despesas e autorizar o respectivo pagamento [al. d) do mesmo artigo].

38. Todavia, da análise das actas deste órgão do ano de 2007, verificou-se que o mesmo não deliberou a autorização de pagamentos.

39. Constatou-se, ainda, que os pagamentos foram autorizados por vários membros do CA, embora o órgão não tenha delegado esta competência.

40. Atento o facto da competência pertencer ao órgão colegial, conclui-se que os pagamentos efectuados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2007, no montante de 1.604.969,05€, não foram autorizados pelo órgão legalmente competente.

41. Sobre esta matéria, o Presidente do CD informou que:

No passado dia 4 de Agosto de 2008 alterámos os procedimentos/formulários por forma a colmatar esta necessidade. Actualmente, as ordens de pagamento não são autorizadas por documento de despesa mas por lotes de documentos, o que viabiliza a evidência do cumprimento da lei em termos de autorização de pagamento.

42. Regista-se o facto da presente situação se encontrar em vias de sanção, sendo de realçar a necessidade do cumprimento rigoroso das disposições legais e estatutárias em matéria de competências dos órgãos do ISA para a autorização de pagamentos.

43. A responsabilidade pela realização de pagamentos sem autorização do CA no montante total de 1.604.969,05€, recai sobre os membros deste órgão que os autorizaram, e nas situações em que não houve um acto expresso nesse sentido, são responsáveis todos os membros do CA (Vide mapa II do anexo 6.7) por se verificar a omissão de um dever legal a que estavam sujeitos, atento o disposto no n.º 2 do art. 70.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08.



44. **Em sede de contraditório**, os responsáveis não se pronunciaram sobre as competências dos órgãos do Instituto para a autorização dos pagamentos pelo que se recomenda que o ISA cumpra as disposições legais e estatutárias reguladoras da competência dos órgãos e respectivas delegações e subdelegações, no que se refere à autorização dos pagamentos.
45. Nestes termos, reitera-se o enquadramento jurídico constante do relato, sendo a situação susceptível de constituir eventual responsabilidade sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## 2.3. SISTEMA CONTABILÍSTICO

- Contabilidade Orçamental*
46. O sistema contabilístico adoptado na gerência em apreciação assenta na contabilidade orçamental, encontrando-se actualmente em fase de desenvolvimento a implementação do POC-Educação e de um sistema de contabilidade por centros de custo.
47. Todo o processamento contabilístico é efectuado através da utilização de várias aplicações informáticas para as áreas de contabilidade (base de dados em ACCESS e folhas de cálculo em EXCEL), de gestão académica (SIGES), de recursos humanos e de facturação (GIAF) as quais não estão interligadas entre si.
48. Complementarmente, é utilizado o SIGO – Sistema de Informação e Gestão Orçamental para a realização de pagamentos e para a elaboração dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC) relativos a verbas do Orçamento de Estado (OE).

## 2.4. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Prestação de Contas - POC-Educação*
49. O ISA encontra-se obrigado à prestação de contas de acordo com o POC - Educação, aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20/09, devendo, por consequência, estas ser remetidas ao TC nos termos das Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção, publicadas no DR, II Série, de 14/02. Enquanto escola da UTL, deverá ser incluída no perímetro de consolidação da Universidade.
50. Contudo, o ISA prestou contas nos termos das Instruções do TC, publicadas no DR, I Série, de 13/11/1985 – contabilidade orçamental.
51. Com efeito, até à presente data, o ISA ainda não implementou um sistema de contabilidade patrimonial assente no POC-Educação e, conseqüentemente, não elaborou as demonstrações financeiras previstas naquele plano de contas e nas referidas Instruções n.º 1/2004, pelo que a contabilidade apenas reflecte as operações numa óptica de caixa e não na óptica patrimonial, não permitindo a obtenção de uma informação de gestão mais adequada às exigências internas e à legislação aplicável, nomeadamente ao nível da determinação:



- a) Do valor do património;
- b) Dos resultados e correspondentes custos e proveitos, tendo em conta o princípio da especialização dos exercícios;
- c) Dos custos de cada actividade, dos custos previsionais e reais por produto ou serviço final e seus desvios, dos proveitos identificados com uma actividade, respectivos custos e resultados (contabilidade analítica).

52. A prestação de contas efectuada não inclui, também, o parecer do Órgão de Fiscalização, conforme previsto na alínea h) do n.º 1 do art. 4.º da Portaria n.º 794/2000, de 20/09, uma vez que o titular daquele órgão ainda não se encontra nomeado.

53. Sobre este assunto, o Presidente do CD informou que:

O ISA participou no projecto conjunto, que englobou todas as unidades orgânicas da Universidade Técnica de Lisboa, Universidade de Lisboa e Universidade Nova de Lisboa, para aquisição de *software* e serviços visando a implementação do POCED. O projecto teve início em 2001 e, em 2004, foi adjudicada a proposta à empresa Deloitte & Touche. Em 2005, o ISA iniciou o registo da informação contabilística, tendo sido forçado a abandonar o projecto por erros numerosos e graves do *software* fornecido. Este processo ainda não se encontra totalmente concluído por se encontrar em contencioso. Em meados de 2007, o ISA adquiriu uma nova aplicação informática. No entanto, não foi possível realizar o registo de toda a informação necessária ao fecho de contas pelo POCED no 2º semestre de 2007. O Conselho Directivo definiu como objectivo a prestação de contas relativas ao ano de 2008 de acordo com a Instrução acima mencionada<sup>22</sup>.

54. Constatou-se, ainda, o incumprimento do disposto no art. 12.º do DL n.º 252/97, de 26/09, que determinava a obrigatoriedade, para efeitos de avaliação da sua gestão financeira, da realização às universidades, de dois em dois anos, de "(...) auditorias externas, a realizar por empresas de auditoria de reconhecido mérito, por si contratadas para o efeito", porquanto as contas do Instituto não são objecto de uma auditoria externa desde 2004, tendo sido elaborada uma carta de recomendações – versão preliminar sobre os procedimentos contabilísticos e medidas de controlo interno.

55. Quanto a esta matéria, o Presidente do CD apresentou a seguinte justificação:

O ISA participou no concurso público de aquisição de serviços de auditoria de gestão financeira conducentes à emissão de certificação legal das contas/certificação das contas das unidades orgânicas da UTL. O despacho de adjudicação à entidade seleccionada data de 10-07-2008 (Anexo IX). A minuta do contrato de aquisição de serviços de auditoria de gestão financeira conducente à emissão da certificação de contas para a gerência de 2006 encontra-se em fase de apreciação pelo jurista que presta serviços ao ISA.

<sup>22</sup> Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção, publicadas no DR, II Série, de 14/02. No entanto, até esta data a prestação de contas não foi entregue no TC, apesar de duas prorrogações de prazo.





## 2.5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

56. A demonstração numérica da conta da responsabilidade dos membros do CA do ISA, no período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2007, é a seguinte [Quadro 2]:

Quadro 2 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

Unidade: Euros

Débito		Crédito	
<b>Saldo de Abertura</b>	<b>411.256,92</b>	<b>Despesa da gerência</b>	<b>22.683.260,56</b>
De operações orçamentais	331.143,17	De operações orçamentais	18.611.464,41
De operações de tesouraria	80.113,85	De operações de tesouraria	4.071.796,15
<b>Receita da gerência</b>	<b>22.601.557,22</b>	<b>Saldo de Encerramento</b>	<b>329.553,58</b>
De operações orçamentais	18.610.597,15	De operações orçamentais	330.276,21
De operações de tesouraria	3.990.960,07	De operações de tesouraria	-722,63
<b>Total</b>	<b>23.012.814,14</b>		<b>23.012.814,14</b>

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa – 2007

57. O Mapa de Fluxos de Caixa incluiu valores negativos nas seguintes rubricas:

Rubrica	Valor
<b>Saldo da Gerência Anterior</b>	
Descontos em Fornecimentos	-2.683,97€
<b>Saldo para a Gerência Seguinte</b>	
Descontos em vencimentos e salários – Receitas de Estado	-6.834,57 €
Descontos em vencimentos e salários – Operações de Tesouraria	-1,28 €

58. Sobre esta matéria, o Presidente do CD informou que:

O saldo negativo de € 6.834,57 de Receitas de Estado resultou do excesso de estimativa de I.R.S a pagar em termos de trabalho independente nas requisições de fundos mensais (...). O saldo negativo de €1.28 em termos de operações de tesouraria refere-se ao pagamento em excesso neste montante ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

59. Quanto ao saldo da gerência anterior relativo a descontos em fornecimento (2.683,97€), nada referiu.
60. Uma vez que o Mapa da Conta de Gerência apenas deve evidenciar os recebimentos e pagamentos, tal procedimento não se afigura correcto, pelo que não deverão constar neste documento valores negativos.
61. Em **sede de contraditório**, os responsáveis vieram alegar que:

Sempre que, as retenções efectuadas em descontos em vencimentos e fornecimentos são inferiores às estimativas das mesmas, aquando a formulação dos PLC mensais,



pode surgir este problema. Por consequência, os saldos de tesouraria tornam-se inevitavelmente negativos. Sendo os pagamentos superiores às retenções efectivamente efectuadas, os saldos de tesouraria terão de ser negativos. Esta situação não compromete a fiabilidade dos dados constantes no mapa de conta de gerência.

O montante negativo de € 2.683,97 resulta da estimativa por excesso de retenções a efectuar mensalmente, em termos de ADSE e IRS para trabalhadores independentes, até 31-12-2006.

- 62. Tal procedimento, porém, não se nos afigura correcto porquanto o Mapa da Conta de Gerência, deverá evidenciar apenas os recebimentos e pagamentos ocorridos no ano, pelo que não deverão constar neste documento valores negativos. O ISA deve providenciar no sentido de as retenções efectuadas terem por base os valores efectivamente retidos e não estimativas.
- 63. No período em análise, o ISA realizou despesa em montante superior (18.611.464,11€) à receita arrecadada (18.610.597,15€), de modo que o saldo orçamental decresceu de 331.143,47€ (em 2006) para 330.276,21€ (em 2007), em incumprimento da regra de equilíbrio orçamental nos termos previstos no n.º 1 do art. 9.º e n.º 1 do art. 25.º ambos da Lei n.º 91/2001, de 20/08.
- 64. De acordo com o estipulado no n.º 3 do art. 25.º da aludida Lei, encontra-se prevista a possibilidade de haver dispensa de aplicação da regra de equilíbrio orçamental, por decisão do Ministro das Finanças, competindo ao ISA fundamentar a necessidade de dispensa, o que não se verificou.
- 65. Face ao exposto, deverá ser respeitada a regra de equilíbrio orçamental conforme imposto pela Lei n.º 91/2001, de 20/08, devendo, em caso de possibilidade de dispensa daquela regra nos termos previstos na aludida Lei, ser submetido o pedido ao Ministro das Finanças devidamente fundamentado.

## 2.6. CONTAS BANCÁRIAS

Contas Bancárias

- 66. No âmbito da circularização bancária efectuada, com referência à data de 31/12/2007, verificou-se a existência das seguintes contas bancárias:

Quadro 3– CONTAS BANCÁRIAS

Unidade: Euros

Instituição	N.º Contas	Saldo em 31-12-2007	%
IGCP	2	41.789,33	3,60%
CGD	6	1.046.940,41	90,08%
SANTANDER TOTTA	2	73.521,90	6,33%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>1.162.251,64</b>	<b>100,00%</b>



67. Da análise do quadro anterior conclui-se que o ISA é titular de 10 contas bancárias, cujo saldo global, a 31/12/2007, ascendia a 1.162.251,64€, encontrando-se as mesmas reflectidas contabilisticamente no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, àquela data.

## 2.7. PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO

### Unidade de Tesouraria

68. O ISA gere as suas disponibilidades através de 2 contas bancárias abertas no IGCP, de 6 contas bancárias na CGD e de 2 contas no SANTANDER TOTTA (cfr. Ponto 66).
69. A conta bancária no IGCP<sup>23</sup> destina-se, essencialmente, a receber as transferências do OE e parte da RP, e ao pagamento dos vencimentos contabilizados, respectivamente, nos orçamentos do OE e RP.
70. As contas bancárias existentes na CGD e SANTANDER TOTTA destinam-se, principalmente, ao depósito da receita diária gerada pelos diversos departamentos/unidades e serviços, recebimentos provenientes de projectos de investigação e ao pagamento de despesas.
71. Sobre este assunto, o Presidente do CD informou que:

A média de saldos diários de cada mês no ano de 2007 das contas bancárias dos quais o ISA é titular não ultrapassou 5% das receitas próprias arrecadadas em 2006, que equivale ao montante de € 384.582,40. Assim sendo, o ISA estaria dispensado do princípio da unidade de tesouraria. (...)

Acresce que, com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10/09, diploma que estabelece o novo regime jurídico das instituições de ensino superior, o ISA passou a estar apenas sujeito ao regime da tesouraria do Estado no que se refere às dotações transferidas do OE e dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo OE (cfr. n.º 3 do art. 115.º).

72. Em face dos esclarecimentos apresentados<sup>24</sup>, e pese embora à data de 31/12/2007, das disponibilidades de tesouraria do Instituto, 96,4% não se encontrarem depositadas em contas no IGCP, conclui-se que foi dado cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, em virtude de o Instituto se encontrar dispensado desta obrigação nos termos do n.º 4 do art. 34.º do DL n.º 50-A/2007, de 06/03 (DLEO):

Os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, são dispensados da obrigação prevista no n.º 1 do artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, quando a média dos saldos diários do mês, das respectivas contas bancárias, não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2006.

73. Acresce que, com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10/09, diploma que estabelece o novo regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), estas entidades passaram a estar apenas sujeitas ao regime da tesouraria do Estado no que respeita às dotações transferidas do OE e dos saldos de gerência provenientes das dotações

<sup>23</sup> Pese embora a existência de duas contas, no ano de 2007 apenas uma foi movimentada.

<sup>24</sup> No exercício de 2007, os saldos médios mensais oscilaram entre os 10.625,76€ e os 30.154,32€.



concedidas pelo OE (cfr. n.º 3 do art. 115.º), ao contrário das demais receitas que, de modo expresso, são agora afastadas daquele regime.

## 2.8. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

74. Efectuado o levantamento e avaliação do SCI existente, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos:

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
PONTOS FORTES	
<b>ORGANIZAÇÃO GERAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>São elaborados o Plano de Actividades e o Relatório Anual de Actividades, que contém uma descrição pormenorizada (quantitativa e qualitativa) da actividade prevista e desenvolvida;</li><li>Definição de funções e responsabilidades por serviços / unidade orgânica;</li><li>Segregação de funções e responsabilidades por serviços e por funcionários.</li></ul>
<b>RECEITA PRÓPRIA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Existem tabelas de preços avulsas.</li></ul>
<b>DISPONIBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>O ISA obriga-se perante os bancos por duas assinaturas de membros do CA (de entre quatro possíveis);</li><li>São elaboradas periodicamente reconciliações bancárias;</li><li>Existem regras genéricas quanto ao conteúdo e funcionamento do Fundo Fixo de Caixa, designadamente: objectivos, conteúdo, funcionamento (constituição, reposição e liquidação).</li></ul>
<b>AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Segregação de funções entre a proposta de despesa, a informação de cabimento, a autorização, a requisição, autorização de pagamento e pagamento;</li><li>São exigidas certidões comprovativas da situação regular dos fornecedores perante as Finanças e a Segurança Social, nos termos do DL n.º 236/95, de 13/09, e DL n.º 411/91, de 17/10, respectivamente.</li></ul>
<b>PESSOAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Existe para cada funcionário / agente um processo individual, actualizado sempre que ocorrem alterações na carreira e dados pessoais;</li><li>Segregação departamental entre o processamento de vencimentos e o pagamento.</li></ul>
PONTOS FRACOS	
<b>ORGANIZAÇÃO GERAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Não implementação do POC-Educação;</li><li>Inexistência de um manual de procedimentos internos, estando a generalidade dos procedimentos, documentos e circuitos documentais inerentes às diversas áreas do sistema de controlo interno a funcionar com um grau de formalidade reduzido;</li></ul>



- Os procedimentos são instituídos através de diversos despachos e apenas contemplam o pedido de requisição de factura (receita), a aquisição de bens e serviços e deslocações de bolseiros (despesa), bem como a prestação de contas aos financiadores.
- Ausência de um sistema de informação contabilística de âmbito patrimonial, o que inviabiliza o conhecimento dos montantes em dívida perante terceiros.

---

## DISPONIBILIDADES

- Utilização quase exclusiva do cheque como meio de pagamento.

---

## RECEITA PRÓPRIA

- Inexistência de Regulamentos de Utilização de Espaços e Equipamentos do ISA e de Prestação de Serviços, designadamente no que concerne à forma de pagamento dos valores contratados;
- Não existem normas que definam a periodicidade dos depósitos da receita arrecadada;
- A Divisão Financeira apenas se baseia na informação constante das requisições das facturas para efectuar os registos contabilísticos, não dispondo de qualquer outro meio de controlo que lhe permita conferir os valores arrecadados (v.g. não é efectuado qualquer controlo sobre os recibos emitidos);
- Não existe no Instituto um arquivo, em suporte de papel, sequencial de toda a facturação emitida (duplicados ou triplicados) pelos vários centros geradores de receita;
- Não se encontram definidos procedimentos que assegurem que a totalidade das receitas geradas pelos Departamentos/Unidades de Apoio/Serviços, no âmbito da prestação de serviços prestados à comunidade, são efectivamente arrecadadas pelo ISA;
- Inexistência de um sistema de facturação integrado, verificando-se a emissão de diferentes suportes documentais (facturação informática, facturas/vendas a dinheiro manuais várias, talões não numerados);

---

## PATRIMÓNIO

- O imobilizado não se encontra totalmente relevado contabilisticamente, não sendo, consequentemente, objecto de amortizações anuais, nos termos do CIBE;
- Não se encontram definidos procedimentos de controlo dos bens.

---

## AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

- A realização das despesas não evidencia o registo do cabimento prévio nem da autorização por parte do órgão com competência;
- Ausência de um sistema de informação relativo à gestão de contratos e aquisições de bens e serviços;
- A função de compras não está centralizada num único departamento;
- Reembolso de despesas com a aquisição de bens e serviços não concordantes com o regime legal aplicável;
- A contabilização das obrigações perante terceiros apenas ocorre quando se realiza o respectivo pagamento, o que não permite conhecer o montante dos compromissos efectivamente em dívida, em cada momento.



## AVALIAÇÃO

Não obstante os pontos fortes evidenciados, **conclui-se que o SCI do ISA no que respeita às áreas acima indicadas, é deficiente.**

75. **Em sede de contraditório**, os responsáveis informaram que foram entretanto introduzidas algumas alterações no sentido de colmatar os pontos fracos detectados, encontrando-se outras situações em vias de correcção, sendo que algumas delas apenas serão implementadas em 2010.

76. Com efeito, referem que:

O ISA encontra-se em fase de preparação para a consulta de empresas prestadoras de serviços de elaboração de manual de procedimentos.

Em 2007, os pagamentos efectuados por transferência bancária representaram 34% dos registos contabilísticos. Em 2008, esta percentagem aumentou para 41%.

Encontramo-nos em fase de criação de base de dados bancários de fornecedores para que seja possível reduzir a utilização dos cheques. Actualização das fichas de fornecedores com os dados bancários recorrentes encontra-se em curso.

Existem tabelas de preços fixadas, mas que não se encontram publicitadas. A prestação de serviços baseia-se em preços e prazos de pagamento diferenciados conforme as condições de mercado. Esta situação aplica-se no caso do Laboratório de Estudos Técnicos e dos centros de investigação, que se encontram, para determinados serviços, protocolados com os respectivos mapas financeiros.

Actualmente, os documentos de suporte da facturação dos principais centros geradores de receita encontram-se arquivados de forma sequencial. Encontra-se em curso, o arquivo dos restantes centros geradores nos mesmos moldes.

Os diferentes suportes documentais resultam de vendas a pronto pagamento fora do edifício principal do ISA e geralmente sem condições para acesso ao sistema informático de facturação. Não obstante, estes suportes documentais são entregues e conferidos na tesouraria.

No entanto, tem-se como objectivo criar, no prazo de um ano, condições para que o Jardim Botânico tenha acesso ao sistema de facturação.

Não obstante a falta de sistema de informação contabilística de âmbito patrimonial, cuja implementação se encontra em curso, o controlo dos montantes em dívida perante terceiros é possibilitado através de mapas auxiliares criados a partir da base de dados da aplicação Access.

Com a finalização do inventário físico e da implementação do POCED este ponto será resolvido.

A implementação do sistema, bem como a centralização de compras, encontram-se previstos no âmbito da reestruturação estatutária que terá lugar durante o ano civil de 2010.

77. Quanto à observação de auditoria relativa ao facto de a contabilização das obrigações perante terceiros apenas ocorrer quando se processa o respectivo pagamento, o que não permite conhecer o montante dos compromissos efectivamente em dívida, em cada momento, os responsáveis informaram que:





*Rina Cruz*

As obrigações são contabilizadas à medida que são entregues na Divisão Financeira, após conferência por cada requisitante do bem ou serviço, e não aquando o pagamento, pelo que a cada momento é possível conhecer o montante dos compromissos em dívida, tal como demonstrado, no exemplo enviado por correio electrónico no passado dia 17-11-2008, à equipa de auditoria com a relação das despesas por pagar. Estas despesas foram analisadas por um membro do Conselho Administrativo, para decisão posterior de autorização de pagamento.

- 78. Embora se afirme que as obrigações não são contabilizadas aquando do seu pagamento, os factos apurados na presente auditoria não corroboram tal afirmação, na medida em que se constatou a contabilização de facturas cujo cabimento e compromisso prévios não foram efectuados, verificando-se a sua contabilização e processamento apenas no momento em que as mesmas são apresentadas para pagamento.
- 79. Assim, as alegações não alteram, no essencial, as considerações feitas no relato. No entanto, é de realçar a realização de diligências no sentido de as situações detectadas se encontrarem a ser sanadas, devendo o Instituto adoptar as medidas adequadas a colmatar os pontos fracos identificados no SCI.

**2.9. ANÁLISE SUMÁRIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

**Despesa**

*Evolução da Despesa*

- 80. Apresenta-se, em seguida, um mapa comparativo da despesa realizada pelo ISA no triénio 2005/2007, evidenciando a respectiva variação e estrutura:

Quadro 4 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA – 2005 A 2007

Designação	2005		2006		2007		Unidade: Euros Var. (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	05/06	06/07	05/07
Despesas c/ pessoal	11.695.623	63,64%	11.589.263	53,70%	11.763.966	63,21%	-0,91	1,51	0,58
Aquisição bens e serviços correntes	3.139.180	17,08%	2.726.928	12,63%	3.680.984	19,78%	-13,13	34,99	17,26
Juros e outros encargos	2.648	0,01%	8.999	0,04%	158	0,00%	239,84	-98,24	-94,03
Transferências correntes	2.649.111	14,42%	6.331.272	29,33%	2.424.505	13,03%	139,00	-61,71	-8,48
Outras despesas correntes	103.530	0,56%	100.695	0,47%	155.394	0,83%	-2,74	54,32	50,10
Aquisição de bens de capital	787.195	4,28%	823.079	3,81%	586.459	3,15%	4,56	-28,75	-25,50
Transferências de capital	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,00	0,00	0,00
Activos Financeiros	0	0,00%	2.750	0,01%	0	0,00%	0,00	-100,00	0,00
<b>TOTAL FUNCIONAMENTO</b>	<b>18.377.287</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.582.986</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.611.466</b>	<b>100,00%</b>	<b>17,44</b>	<b>-13,77</b>	<b>1,27</b>
<b>TOTAL DESPESA</b>	<b>18.377.287</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.582.986</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.611.466</b>	<b>100,00%</b>	<b>17,44</b>	<b>-13,77</b>	<b>1,27</b>

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa de 2005/ 2006/2007

- 81. A despesa realizada pelo ISA no período de 2005/2007 foi, em média, de 19.523.913€, tendo registado um ligeiro crescimento, no mesmo período, de 1,27%. As despesas evidenciaram um acréscimo de 1,27%, respeitante a despesas de funcionamento<sup>25</sup>.
- 82. O aumento das despesas de funcionamento, deveu-se, essencialmente, ao aumento das despesas com aquisição de bens e serviços correntes e outras despesas correntes.

<sup>25</sup> O ISA não dispõe de um Orçamento de Investimento – PIDDAC correndo estas despesas pela Reitoria da UTL.



Execução  
Orçamental –  
Despesa

83. Em 2007, o **orçamento inicial foi de 16.345.039€** tendo o **orçamento corrigido** atingido o valor de **19.029.922€**, como se pode constatar no quadro seguinte:

Quadro 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – DESPESA (2007)

Unidade: Euros

Rubricas	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais	Orçamento Corrigido	Desvio Orçamental	Pagamentos	Grau Execução
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)=[(3)/(1)]-1	(5)	(7)=(5)/(3)
Despesas c/ pessoal	11.417.170	558.694	11.975.864	4,89%	11.763.966	98,23%
Aquisição bens e serviços correntes	2.418.286	1.463.817	3.882.103	60,53%	3.680.984	94,82%
Juros e outros encargos	6.000	-5.571	429	-92,85%	158	36,83%
Transferências correntes	2.103.583	321.298	2.424.881	15,27%	2.424.505	99,98%
Outras despesas correntes	60.000	95.394	155.394	158,99%	155.394	100,00%
Aquisição de bens de capital	340.000	251.251	591.251	73,90%	586.459	99,19%
Transferências de capital	0	0	0	0,00%	0	0,00%
<b>TOTAL FUNCIONAMENTO</b>	<b>16.345.039</b>	<b>2.684.883</b>	<b>19.029.922</b>	<b>16,43%</b>	<b>18.611.466</b>	<b>97,80%</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>16.345.039</b>	<b>2.684.883</b>	<b>19.029.922</b>	<b>16,43%</b>	<b>18.611.466</b>	<b>97,80%</b>

Fonte: Orçamento Inicial e Mapa Controlo Orçamental - Despesa de 2007

84. Da análise efectuada, conclui-se que a **despesa** apresentou um **grau de execução** relativamente ao orçamento corrigido de cerca de **97,8 %**, tendo **ascendido ao valor global de 18.611.466€**.
85. Do total das despesas realizadas, destacam-se as **despesas com pessoal (63,2%)**, as referentes a **aquisição de bens e serviços correntes (19,8%)**, e as **transferências correntes (13,0%)**, as quais, no seu conjunto, representam **96% dos pagamentos realizados na gerência**.
86. Em 2007, o ISA recebeu um reforço orçamental da Reitoria destinado a suportar as despesas com remunerações e outras obrigações associadas (CGA, IRS, entre outros) do pessoal com vínculo ao ISA e à substituição das janelas do edifício principal cujo estado degradado constituía uma ameaça à segurança de pessoas e bens.

## Receita

Evolução da  
Receita

87. O quadro seguinte apresenta a evolução da receita cobrada no período entre 2005 e 2007:
88. **A receita cobrada, no período de 2005/2007, foi, em média, de 19.923.813€** tendo-se registado um crescimento, no mesmo período, de **1,7%**, em resultado do aumento da receita



*Rina Cruz*

própria, designadamente das Venda de Bens e Serviços Correntes (22,9%) e do saldo da gerência anterior (240,9%), pese embora a diminuição de 6,5% nas Transferências Correntes.

Execução Orçamental – Receita

89. A **execução orçamental da receita** consta do quadro seguinte, tendo-se verificado que a respectiva taxa de execução se **cifrou em 100%**:

Quadro 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - RECEITA (2007)

Unidade: Euros

Rubricas	Previsões Iniciais (1)	Alterações Orçamentais (2)	Previsões Corrigidas (3)	Desvio Orçamental (4)= [(3)/(1)]-1	Receita Cobrada (5)	%	Grau de Execução (6)=(5)/(3)
Taxas, Multas e outras Penalidades	1.336.000	132.111	1.468.111	9,9%	1.467.542	7,8	100,0%
Rendimentos da Propriedade	2.000	-1.710	290	-85,5%	290	0,0	100,0%
Transferências Correntes	13.995.039	1.118.028	15.113.067	8,0%	15.104.817	79,7	99,9%
Venda de Bens e Serviços Correntes	986.000	214.033	1.200.033	21,7%	1.200.032	6,3	100,0%
Outras Receitas Correntes	1.000	-1.000	0	-100,0%	0	0,0	-
Transferências Capital	15.000	821.154	836.154	5474,4%	836.154	4,4	100,0%
RNAP	10.000	-8.238	1.762	-82,4%	1.762	0,0	100,0%
Saldo da Gerência Anterior	-	410.505	410.505	-	331.153	1,8	80,7%
<b>TOTAL FUNCIONAMENTO</b>	<b>16.345.039</b>	<b>2.684.883</b>	<b>19.029.922</b>	<b>16,4%</b>	<b>18.941.740</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0%</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>16.345.039</b>	<b>2.684.883</b>	<b>19.029.922</b>	<b>16,4%</b>	<b>18.941.740</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Orçamento Inicial, Mapa de Controlo da Execução Orçamental e Mapa Fluxos de Caixa

90. Relativamente ao peso das diferentes fontes de financiamento<sup>26</sup>, salientam-se as receitas provenientes de transferências do OE (funcionamento) que representaram, em 2007, 57,6% (10.450.039€) do total. De referir que estas receitas ascendiam, em 2005, a cerca de 57,4% (10.672.663€) tendo-se registado uma redução no seu peso relativo.

91. No mesmo período, a representatividade das receitas provenientes do Auto financiamento, aumentou dos 13% (2.422.850€) para 14,3% (2.667.864€).

92. De entre as receitas próprias mais significativas em termos de valores, destacam-se as receitas provenientes de Investigação, Laboratórios, Protocolos, Propinas/Taxas, Venda de Bens, Alugueres e Habitações.

## 2.10. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DA DESPESA

93. Nos itens seguintes apresentam-se as conclusões resultantes da verificação documental efectuada à despesa do ISA, com referência ao exercício de 2007.

<sup>26</sup> Sem considerar o saldo transitado da gerência anterior.



## 2.10.1 DESPESAS COM PESSOAL

94. Da apreciação das despesas realizadas com o pessoal, conclui-se que as mesmas são legais e regulares, com excepção das referentes aos contratos de avença, tarefa e ajudas de custo, analisados nos pontos seguintes, encontrando-se devidamente suportadas, registadas e contabilizadas em conformidade com os princípios contabilísticos aplicáveis.

### Contratos de Avença

#### Contratos de Avença

95. No ano de 2007, estavam em vigor 10 contratos de avença celebrados pelo ISA (cfr. mapa III do Anexo 6.7).
96. Estabelece-se no n.º 2 do art. 8.º do DL n.º 169/2006, de 17/08, diploma que introduziu diversas alterações ao DL n.º 41/84, de 03/02, o seguinte:

Os serviços que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, disponham de pessoal ao abrigo de contratos de tarefa e de avença informam, no prazo de 30 dias contados dessa vigência e de modo fundamentado, o ministro da tutela e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública sobre os contratos cuja manutenção consideram necessária.

97. Solicitados esclarecimentos sobre o cumprimento do disposto naquela norma, esclareceu o Presidente do CD que:

É do entendimento decorrente da Lei da Autonomia Universitária que, sempre que era referido na legislação o «membro do governo competente» se lia «reitor», por a Universidade ser autónoma e dispor de governo próprio. Este entendimento foi sempre seguido e aceite por todas as instâncias judiciais, e mesmo pelo Ministério, e em algumas situações o reitor surgia não só como membro do governo competente mas também como detendo a tutela da matéria. Quanto ao dever de comunicação, assumimos que não o cumprimos no âmbito desta interpretação.

98. Mesmo entendendo-se que ao Reitor da UTL caberia considerar a necessária manutenção dos mencionados contratos de avença, exercendo, assim, a competência atribuída ao membro do Governo responsável pela área das Finanças<sup>27</sup>, verificou-se que o ISA não submeteu àquele responsável da UTL, a informação prevista no citado no n.º 2 do art. 8.º do DL n.º 169/2006, de 17/08.
99. E o Instituto estava vinculado àquele dever de informação, em virtude do DL n.º 41/84, de 03/02, ser expressamente aplicável às instituições de ensino superior (art. 1.º)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Entendimento sufragado no parecer da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), de 01/08/2008, relativamente à questão da aplicabilidade do disposto no n.º 4 do art. 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, às Instituições de Ensino Superior, o qual foi homologado pelo Ministro de Estado e das Finanças através de Despacho de 12/09/2008.

<sup>28</sup> No mesmo sentido, veja-se a sentença do TC n.º 14/2007 (Proc. n.º 9/JRF/2006-Faculdade de Arquitectura da UTL) quando refere que: *A enunciação destas alterações ao Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, relativamente a contratos de prestação de serviços, tarefas e avenças, do regime incisivo introduzido com a Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, permite concluir que não houve qualquer alteração legislativa no sentido de isentar as universidades públicas da disciplina jurídica relativa a contratos de prestação de serviços, incluindo tarefas e avenças, em vigor para todas as administrações públicas incluindo*



100. Aliás, esta obrigatoriedade surge reforçada no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), ao prever a remessa trimestral ao Ministro responsável pela área das finanças e ao Ministro da tutela de elementos relativos a despesas com pessoal, incluindo contratos de avença e tarefa (n.º 2 do art. 125.º)<sup>29</sup>.
101. Ora, nos termos do n.º 3 do art. 8.º do mencionado DL n.º 169/2006, de 17/08, a ausência de informação tinha como consequência a obrigatoriedade da cessação dos contratos, até 31 de Dezembro de 2006, o que, no ISA, não sucedeu.
102. Uma vez que a cessação não teve lugar, conclui-se que a manutenção dos contratos é ilegal por violar o disposto naquele último preceito legal, assim como na al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08.
103. A responsabilidade pelos pagamentos ilegais, no montante total de 145.727,24 €, no ano de 2007, recai sobre os elementos do CA identificados no mapa VII do Anexo 6.7.
104. Estes factos consubstanciam eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## Contratos de Tarefa

### Contratos de Tarefa

105. No ano de 2007, existiam 43 contratos de tarefa celebrados pelo ISA (29 celebrados em 2007 e 14 em 2005/2006) compreendendo a prestação de serviços de vigilância (19), limpeza (17), jardinagem (5) rececionista (1) e motorista (1) (Cfr. mapa IV do anexo 6.7).
106. Da análise destes contratos de tarefa, designadamente do seu objecto, teor das propostas de aquisição de serviços, bem como da natureza das funções efectivamente desempenhadas, constatou-se que:
  - **Vinham sendo exercidas com carácter de continuidade e em 31 das situações<sup>30</sup> através de sucessivos contratos de tarefa**, dada a necessidade da sua permanência no Instituto, não tendo carácter de eventualidade ou excepcionalidade, o que indicia a **satisfação de necessidades permanentes** dos serviços;
  - Foram exercidas **num quadro de subordinação hierárquica**, sem qualquer autonomia na realização das mesmas, estando ainda sujeitos a horário de trabalho e controlo hierárquico por parte do ISA;
  - Inseriam-se nos **conteúdos funcionais das carreiras previstas no respectivo quadro de pessoal**, nomeadamente auxiliar<sup>31</sup> (vigilância, motorista, rececionista) e operário

a autónoma, até 18 de Agosto de 2006. Antes pelo contrário, a disciplina do controlo de prestação de serviços, incluindo tarefas e avenças, sai particularmente reforçada, fazendo sujeitar as universidades públicas à necessidade de autorização para celebração e renovação pelo Ministro da Tutela e dos Ministros responsáveis pelas Finanças e Administração Pública.

<sup>29</sup> E de aquisição de serviços com pessoas singulares, sob pena de poder ser retido 10% do duodécimo das transferências correntes do OE por cada mês de atraso.

<sup>30</sup> Todos os contratos, excepto 12.

<sup>31</sup> Na qual se compreendem as áreas funcionais de Vigilância e controlo de pessoas e bens, condução e manutenção de viaturas, recepção e encaminhamento de chamadas.



qualificado (jardinagem), sendo que o actual quadro de pessoal não docente do ISA, estabelecido pelo Despacho n.º 19 598/2006, de 25/08<sup>32</sup>, comporta a existência de vagas correspondentes.

107. Acresce, ainda, que a celebração dos contratos não foi precedida de:

- Autorização do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior nos termos do n.º 7 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02;
- **Autorização do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**, com o parecer favorável dos Ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, nos termos do mesmo dispositivo legal, com a redacção introduzida pelo DL n.º 169/2006, de 17/08<sup>33</sup>, relativamente aos contratos celebrados após a entrada em vigor deste diploma;
- No que se refere aos 14 contratos celebrados em 2005 e 2006, o ISA **não informou o ministro da tutela e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública sobre os contratos cuja manutenção considerava necessária** conforme estipulado no n.º 2 do art. 8.º do mesmo diploma.

108. Solicitados esclarecimentos sobre a matéria em apreço, o Presidente do CD explicou que:

Os contratos de tarefa celebrados no ano de 2007 referem-se à prestação de serviços de limpeza, jardinagem, censos para projecto científico, vigilância e segurança. Estes trabalhos não obrigam necessariamente a um contrato de necessidade permanente dada a sazonalidade da própria prestação de serviços. Estes contratos são celebrados seguindo uma boa prática de gestão.

109. Os argumentos apresentados não colhem pela seguinte ordem de motivos:

- As funções em causa, as quais se prendem com áreas como a vigilância, recepção, limpeza das instalações, condução de viaturas, não assumem carácter sazonal dado que se revelam essenciais ao normal funcionamento do ISA;
- O ISA celebrou sucessivos contratos de tarefa com os mesmos trabalhadores para funções idênticas, encontrando-se alguns destes a prestar serviços no Instituto desde o ano de 2004;
- Acresce, ainda, que não ficou demonstrado ser a prestação de serviços por pessoas singulares a melhor solução em termos de boa prática de gestão, atenta a possibilidade de contratação de empresas especializadas nestas áreas, o que poderia consubstanciar menores custos para o ISA.

110. Em face do exposto, conclui-se que os contratos de tarefa são ilegais, na medida em que visaram suprir necessidades permanentes do Instituto em violação do disposto no n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 41/84, de 03/02, no n.º 1 do art. 10.º, do DL n.º 184/89, de 02/06, e n.º 1 do art. 43.º do DL n.º 427/89, de 07/12, e não foram precedidos da autorização prevista no

<sup>32</sup> Publicado no DR, II Série, de 25/09.

<sup>33</sup> Este artigo refere que "A celebração e a renovação dos contratos de tarefa e de avença depende de proposta do dirigente máximo do serviço dirigida ao membro do Governo da tutela que, depois de emitido parecer favorável pelos Ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, autoriza a contratação ou a renovação."



n.º 7 do art. 17.º do aludido DL n.º 41/84, de 03/02, além de não ter sido informado da necessidade de manutenção dos 14 contratos vigentes à data da entrada em vigor do DL n.º 169/2006, de 17/08, em incumprimento do disposto no n.º 2 do art. 8.º deste diploma.

111. As despesas ilegais, no montante de 562.520,00€, por violação do disposto na al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, foram autorizadas pelo Presidentes do CD Pedro Leão de Sousa (479.900,00€) e Carlos José de Almeida Noéme (82.620,00€) e os pagamentos ilegais no montante de 308.685€, são da responsabilidade dos elementos do CA identificados no Mapa VII do anexo 6.7.

112. Sobre esta matéria os responsáveis afirmaram, em contraditório, o seguinte:

Os contratos de tarefa têm sido rescindidos à medida que o seu prazo de vigência termina<sup>34</sup>. A celebração destes contratos é tida com regra de boa gestão, na medida em que se revelam mais vantajosos, em termos de contenção de custos com pessoal. Este tipo de contrato revela-se menos oneroso para o ISA, do que a contratação de empresas especializadas ou através do preenchimento de vagas do quadro de pessoal não docente.

113. Conforme havia sido apontado e que resulta do regime legal aplicável às tarefas, devem as mesmas cessar no fim do prazo da vigência dos respectivos contratos, ou sujeitas a autorização da entidade competente, nas situações que justifiquem a celebração de novos contratos, o que tem sido sucessivamente ignorado pelo ISA.

114. Salieta-se, ainda, que os contratos ora rescindidos correspondem apenas a 21% dos trabalhadores em regime de tarefa que desempenhavam funções no Instituto, o que leva a concluir que à presente data, ainda se mantêm em vigor contratos que já deveriam ter sido cessados, e não o foram, ao contrário do que alegam os responsáveis.

115. Atento o exposto, reafirmam-se a análise e as conclusões constantes do Relato de Auditoria, sendo a situação susceptível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

*Ajudas de Custo*

### **Ajudas de custo**

116. No ano de 2007, o ISA abonou aos seus trabalhadores o montante de 186.488,03€, a título de ajudas de custo nos termos do DL n.º 106/98, de 24/04, e DL n.º 192/95, de 28/07.

117. Da análise dos respectivos processos, constatou-se que não havia acto prévio de autorização para o processamento da despesa, limitando-se os beneficiários a apresentar os boletins de itinerário após as deslocações terem sido efectuadas, sendo estes posteriormente objecto de autorização de pagamento por um dos membros do CA.

118. Esta situação consubstancia o incumprimento das fases de realização da despesa previstas nos arts. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07, designadamente a autorização prévia e a cabimentação, nos termos, ainda, do n.º 1 a) e b) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08.

<sup>34</sup> De acordo com os Responsáveis do ISA foram rescindidos 10 contratos de tarefa.





119. Questionados os serviços, o Presidente do CD informou que:

Embora possa ocorrer casos em que não haja autorização explícita para ajudas de custo de docentes do ISA, as suas deslocações ao estrangeiro obrigam à concessão de autorização prévia de equiparação a bolseiro por parte do Conselho Directivo, onde consta o objectivo da deslocação e qual o Projecto que deverá suportar a despesa. Em relação a ajudas de custo em território nacional, não havia a norma de apresentação prévia de proposta do boletim itinerário. A razão para que tal acontecesse, baseia-se no facto de só estarem a ser autorizadas saídas para reuniões de coordenação e trabalho de campo no âmbito da realização de projectos de investigação. Esses processos são, muitas vezes, acordados entre os parceiros, sem que haja antes um planeamento rigoroso ou, nalguns casos, alterando inesperadamente os planos previamente estabelecidos. De realçar que essas despesas, auditadas já pela FCT, não apresentaram qualquer irregularidade substantiva.

120. Pese embora os argumentos apresentados, em nenhuma das situações analisadas, relativas a ajudas de custo em território nacional ou no estrangeiro, foi obtida a evidência de acto prévio autorizador da despesa.

121. Tal é reconhecido pelos responsáveis no que respeita às ajudas de custo mencionadas em segundo lugar e, quanto às restantes, não pode considerar-se que o pedido e respectiva autorização de equiparação a bolseiro tenha implícita qualquer referência à natureza das despesas a suportar com deslocações ao estrangeiro, nomeadamente, o número de dias, o valor do transporte e do alojamento, que tinha de ser objecto de aprovação prévia dos órgãos competentes do ISA.

122. A responsabilidade pela realização daquelas despesas ilegais, no montante global de 186.488,03€, recai sobre o Presidente do CD, uma vez que nos termos do n.º 1 do art. 29.º do CPA, o não exercício de competências definidas por lei, viola o princípio da irrenunciabilidade da competência.

123. Os pagamentos ilegais, no montante de 186.488,03€, são da responsabilidade dos elementos do CA identificados no Mapa VII do Anexo 6.7.

124. **Em sede de contraditório**, os responsáveis afirmam que:

Apesar de não existir evidência nos documentos de suporte de cada despesa, no caso de reembolsos e ajudas de custo que se referem a viagens ao estrangeiro, a autorização prévia deriva da autorização de equiparação a bolseiro concedida pelo Presidente do Conselho Directivo (por delegação de competência do Sr. Reitor da Universidade Técnica de Lisboa) ou pelo Vice-Presidente, em caso de impedimento do mesmo, conforme n.º 4, do art. 11.º dos Estatutos do Instituto Superior de Agronomia (ISA).

125. As alegações proferidas em sede de contraditório pelos responsáveis não alteram a conclusão formulada, pois nos pedidos de equiparação a bolseiro analisados não é feita menção, quando a despesa é suportada pelo Instituto, da sua natureza e montante previsto.



Assim, a situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## 2.10.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

126. As despesas realizadas com a aquisição de bens e serviços são legais e regulares, com excepção das situações analisadas nos parágrafos seguintes, encontrando-se devidamente suportadas, registadas e contabilizadas em conformidade com os princípios contabilísticos aplicáveis.

### A - Falta de Autorização de Despesa

127. Em 1057 processos analisados, relativos a despesas efectuadas pelos serviços centrais, departamentos, secções autónomas e projectos de investigação, as quais ascenderam a 826.146,08€, foram autorizados pagamentos, **sem que a realização das correspondentes despesas tenha sido objecto de qualquer acto de autorização.**

128. A autorização é uma operação de execução orçamental prevista na Lei para a realização de despesas, conforme resulta do disposto no n.º 1 e al. a) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, onde se encontram também previstos os requisitos de validade do acto, sendo a mesma identificada como uma das fases da despesa (cfr. ainda arts. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07).

129. Por sua vez, e tratando-se de despesas com a aquisição de bens e serviços, é o n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 08/06, conjugado com as normas dos Estatutos do ISA (art. 26.º e al. c) do n.º 1 do art. 29.º) que define qual o órgão competente para proceder à autorização das mesmas, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição (cfr. n.º 1, do art. 29.º do CPA).

130. Neste contexto, a assunção de despesas pelos serviços centrais, departamentos, secções autónomas e projectos de investigação, sem que exista norma ou acto de delegação que a legitime, consubstancia o incumprimento do conjunto de normas acima invocadas.

131. Questionados os serviços, o Presidente do CD afirmou que:

Desde 2007, as aquisições de bens e serviços pelos serviços centrais, laboratórios do ISA e aquisições no âmbito de projectos de investigação iniciados em 2007 são previamente autorizadas pelo CD. No caso de projectos de investigação iniciados anteriormente ao ano de 2007, ainda não foi possível implementar o mesmo procedimento, com vista a prevenir atrasos nos respectivos recebimentos que resultassem da não elegibilidade das despesas. A evidência desta autorização é actualmente garantida, devido à alteração ao documento de proposta de aquisição de bens e serviços efectuada em Agosto de 2008.

132. Sucede, porém, que da análise documental se verificou que 59% do valor global da despesa não tinha sido objecto de autorização prévia e, como tal, não se pode afirmar que as aquisições de bens e serviços efectuadas pelo ISA em 2007 tenham cumprido aquele requisito legal.



133. Acresce, ainda, que sem prejuízo da importância da alteração ao modelo tipo de proposta de despesa, devia ser assegurado que todos os intervenientes no processo aquisitivo submetam essas propostas aos órgãos competentes para as autorizarem, o que não se verificou no ano da gerência em análise.
134. Tal como referido no item 2.2, a responsabilidade pela realização das despesas ilegais, no valor de 826.146,08€, recai sobre o Presidente do CD, Carlos Noéme.
135. A responsabilidade pela realização de pagamentos sem autorização do CA, no montante total de 826.146,08€, atento o disposto no n.º 2 do art. 70.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, recai sobre os membros deste órgão que os autorizaram e nas situações em que não houve um acto expresso nesse sentido, são responsáveis todos os membros do CA (Cfr. Mapa V do Anexo 6.7) por se verificar a omissão de um dever legal a que estavam sujeitos.
136. **No âmbito do contraditório**, os responsáveis afirmam que:
- Não obstante, a falta de evidência da referida autorização, em última análise, as despesas realizadas são sempre objecto de autorização por parte do CD. Acresce que não existe igualmente evidência das despesas não autorizadas, na medida em que o seu registo não é imperativo por lei.
137. Não sendo legalmente admissível considerar-se que a autorização de pagamento possa substituir a autorização da despesa, atento o regime jurídico aplicável à realização da mesma, designadamente, autorização da despesa pelo órgão competente, registo do cabimento prévio, do compromisso e do processamento, autorização do pagamento e pagamento, as alegações proferidas em sede de contraditório pelos responsáveis não alteram a conclusão formulada.
138. A situação pode configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## **B – Incorrecta instrução do processo de despesa**

139. Da análise efectuada, evidenciaram-se as seguintes ilegalidades e irregularidades:
- A realização das despesas não é previamente autorizada, sendo apenas autorizado o seu pagamento quando a respectiva factura é remetida pelo fornecedor;
  - As despesas não são previamente informadas quanto à estimativa dos encargos a suportar;
  - As despesas não são objecto de cabimento orçamental;
  - Os procedimentos instituídos não respeitam todas as fases da realização da despesa: cabimento prévio, compromisso, autorização do pagamento e pagamento.
140. **No âmbito do contraditório**, os responsáveis alegaram que: *“Por força de instruções estipuladas pela Direcção Geral do Orçamento, o controlo do cabimento orçamental toma-se evidente no carregamento da execução orçamental mensal no Sistema de Informação de Gestão Orçamental”*.



141. O teor das alegações produzidas não altera a matéria exposta, sendo de salientar que o facto de o cabimento mensal ser efectuado no carregamento orçamental mensal no SIGO, não significa que as despesas tenham sido objecto de adequado cabimento orçamental prévio, à assunção do compromisso, ao processamento da despesa ou autorização de pagamento, tendo-se verificado a assumpção de encargos sem dotação orçamental (cfr. item 2.10.3).

## C – Reembolso de Despesas

142. Constatou-se, também, que a tesouraria realizou frequentemente **reembolsos de despesas**, os quais, na gerência de 2007, ascenderam a 124.886,62€.

143. Estes reembolsos respeitam a formação, material de laboratório, combustíveis e lubrificantes, material de escritório e consumíveis de informática, livros, deslocações e estadas, equipamento e software informático e equipamento básico.

144. Porém, não existe evidência do cumprimento das fases da realização da despesa, designadamente a cabimentação prévia e autorização da despesa pelo órgão competente.

145. Assim, **as despesas assumidas e pagas através de reembolsos nestas condições são ilegais**, não sendo ainda, respeitadas as seguintes normas:

- N.º 1 e als. a) e b) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, e arts. 21.º a 31º do DL n.º 155/92, de 28/07 (fases da realização da despesa, designadamente autorização prévia e cabimento prévio);
- Al. b) do n.º 1 do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 08/06, art. 29.º do CPA, arts. 26.º e 29.º, n.º 1, al. c) dos Estatutos (normas legais e estatutárias definidoras de competência).

146. Questionados os serviços, foi informado pelo Presidente do CD que

Nas situações de reembolso, a autorização de despesa é, na prática, dada nos casos em que o pedido de reembolso é aceite e o respectivo pagamento autorizado. Com a nova aplicação informática o cumprimento das fases de despesa será acautelado na medida em que obriga à actualização de procedimentos que vão de encontro com a salvaguarda destas fases.

147. Acontece, porém, que é pressuposto legal da realização de qualquer despesa que a mesma seja autorizada nos termos previstos nos arts. 21º a 31º do DL nº 155/92, de 28/07, designadamente para assegurar a sua conformidade legal, regularidade financeira e economia, eficiência e eficácia. Acresce ainda a necessidade, sendo caso disso, de assegurar o cumprimento dos procedimentos aplicáveis às aquisições de bens e serviços previstos, à data, nas normas constantes do DL nº 197/99, de 08/06.

148. Nos casos analisados, inexistente essa autorização, verificando-se, outrossim, que os serviços são confrontados *a posteriori* com pedidos de pagamento de despesas não anteriormente autorizadas, pelo que os correspondentes reembolsos são ilegais.



149. Tal como referido no Ponto 2.2, a responsabilidade pela realização das despesas ilegais, no valor de 124.886,62€, recai sobre o Presidente do CD.

150. A responsabilidade pelos pagamentos ilegais, no mesmo montante, recai, atento o disposto no n.º 2 do art. 70.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, sobre os membros do CA que os autorizaram e nas situações em que não houve um acto expresso nesse sentido, são responsáveis todos os membros deste órgão (cfr. Mapa VI do Anexo 6.7) por se verificar a omissão de um dever legal a que estavam sujeitos.

151. **Em sede de contraditório**, os responsáveis afirmam que:

Os reembolsos de despesas de baixo valor referem-se à prossecução de projectos científicos que correriam o risco de não serem realizados, caso fossem interrompidos por falta de material, como por exemplo, de reagentes.

152. As alegações proferidas em sede de contraditório não alteram os factos relatados na medida em que estas despesas de baixo valor e urgentes poderiam ter sido cobertas pelo mecanismo legal do fundo de manei.

153. Em face do exposto, mantém-se a análise e respectivas conclusões constantes do Relato de Auditoria, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

### **2.10.3 ENCARGOS ASSUMIDOS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL**

154. Conforme já referido no item 2.4, a contabilidade do ISA apenas reflecte os pagamentos numa óptica de caixa, o que inviabilizou, designadamente, o apuramento exaustivo dos montantes em dívida a entidades terceiras à data da realização da presente auditoria.

155. Procedeu-se, contudo, e com as devidas reservas, ao levantamento dos montantes em dívida em 31/12/2007, tendo-se, para o efeito, recorrido a informação disponibilizada quer pelos serviços de contabilidade quer pelos próprios fornecedores, na sequência da respectiva confirmação externa.

156. Assim, tendo por base os mapas do controlo orçamental da despesa, bem como a execução da mesma, à data de 11 de Novembro de 2008, elaborou-se o quadro seguinte:



*Álvaro Cunhal*

Quadro 7 – ENCARGOS ASSUMIDOS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL

Unidade :Euros

RCE	DESIGNAÇÃO	SALDO EM 31/12/2007	PAGAMENTOS 2008		DESPESAS SEM DOTAÇÃO	
			DESPESAS ANOS ANTERIORES	Valor	%	
<b>01.01.00</b>	<b>Despesas com pessoal</b>	<b>211.898,00</b>	<b>352.229,30</b>	<b>-140.331,30</b>	<b>12,9%</b>	
01.01.01	Remunerações certas e permanentes	79.187,00	0,00	0,00	0,0%	
01.02.00	Abonos variáveis ou eventuais	112.301,00	138.269,72	-25.968,72	2,4%	
01.03.00	Segurança social	20.410,00	213.959,58	-193.549,58	17,9%	
<b>02.00.00</b>	<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>201.119,00</b>	<b>1.031.669,27</b>	<b>-830.550,27</b>	<b>76,6%</b>	
02.01.00	Aquisição de bens	3.258,00	105.440,81	-102.182,81	9,4%	
02.02.00	Aquisição de serviços	197.861,00	926.228,46	-728.367,46	67,2%	
<b>03.00.00</b>	<b>Juros e outros encargos</b>	<b>271,00</b>	<b>9.194,60</b>	<b>-8.923,60</b>	<b>0,8%</b>	
03.06.00	Outros encargos financeiros	271,00	9.194,60	-8.923,60	0,8%	
<b>04.00.00</b>	<b>Transferências correntes</b>	<b>375,00</b>	<b>5.813,75</b>	<b>-5.438,75</b>	<b>0,5%</b>	
04.03.00	Administração Central	0,00	1.225,00	-1.225,00	0,1%	
04.07.00	Instituições s/fins lucrativos	375,00	2.590,20	-2.215,20	0,2%	
04.08.00	Famílias	0,00	1.645,00	-1.645,00	0,2%	
04.09.00	Resto do mundo	0,00	353,55	-353,55	0,0%	
<b>06.00.00</b>	<b>Outras despesas correntes</b>	<b>0,00</b>	<b>6.799,89</b>	<b>-6.799,89</b>	<b>0,6%</b>	
06.02.00	Diversas	0,00	4.453,25	-4.453,25	0,4%	
06.03.00	Outras	0,00	2.346,64	-2.346,64	0,2%	
<b>07.00.00</b>	<b>Aquisição de bens de capital</b>	<b>4.792,00</b>	<b>96.948,44</b>	<b>-92.156,44</b>	<b>8,5%</b>	
07.01.00	Investimentos	4.792,00	96.948,44	-92.156,44	8,5%	
<b>TOTAL</b>		<b>418.455,00</b>	<b>1.502.655,25</b>	<b>-1.084.200,25</b>	<b>100,0%</b>	

157. Consta-se, assim, que do total de 1.502.655,25€ de despesas processadas e pagas em 2008 de anos anteriores, 1.084.200,25€ (72% daquelas) foram assumidas em 2007 sem cobertura orçamental nas respectivas rubricas.

158. O agrupamento das despesas com Aquisição de Bens e Serviços, no valor de 830.550,27€, foi a que mais contribuiu para esta situação, com 76,6%.

159. Sobre este assunto, o Presidente informou:

Esta situação decorre apenas do sub financiamento a que o ISA tem estado sujeito há já vários anos com origem em OE. De referir a titulo de exemplo que, em 2007, foi pedido um reforço orçamental à Secretaria de Estado do Orçamento de 728.000 euros, considerados imprescindíveis para a garantia de pagamento de vencimentos. A demonstração dessa necessidade conduziu ao Despacho favorável do Senhor Secretário de Estado (em Novembro de 2007), obrigando a Reitoria da UTL a cumprir a respectiva transferência. Entretanto, o ISA tem utilizado, em determinadas circunstâncias, parte de receitas próprias para fazer face a encargos, essencialmente de manutenção e de consumíveis, relacionados com o Ensino. As receitas próprias não estão sujeitas a duodécimos e a sua entrada, mesmo quando proveniente de organismos públicos, é de previsão muito difícil. Assim, pode suceder a ocorrência de despesas de funcionamento e de manutenção em momentos anteriores à entrada de receita que permita suportar esses encargos. A gestão do ISA têm sido feita, nos últimos anos, canalizando de forma sistemática verbas referentes às actividade de prestação de serviço e de investigação para colmatar necessidades de tesouraria com despesas de funcionamento, o que explica o facto da instituição se encontrar numa situação de endividamento efectivo e a necessidade de celebrar acordos de pagamento de dívidas com os fornecedores em prestações reduzidas.



160. Da verificação efectuada ao suporte documental das despesas seleccionadas, constatou-se, ainda, que no exercício de 2007 foram cobradas ao Instituto despesas com juros de mora referentes ao fornecimento de electricidade, comunicações e Caixa Geral de Aposentações (CGA), em virtude de não terem sido respeitados os prazos estabelecidos para o seu pagamento, e cujo resumo seguidamente se apresenta:

Quadro 8 – JUROS DE MORA

Unidade: Euros

Fornecedor	Valor	Pago	Por Pagar
EDP	38.022,10	38.022,10	
PT	7.094,26	7.094,26	
CGA	14.702,94		14.702,94
<b>Total</b>	<b>59.819,30</b>	<b>45.116,36</b>	<b>14.702,94</b>

161. Sobre esta matéria, cumpre referir o seguinte:

- As despesas em causa não foram atempadamente objecto de cabimento orçamental, em violação do disposto na alínea b) do n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, e na documentação de suporte das despesas não constava qualquer justificação, nem foram apresentados quaisquer motivos para os atrasos de pagamento;
- Os juros pagos não foram objecto de inscrição orçamental, tendo sido incorrectamente classificados nas rubricas de classificação económica que lhes deram origem, quando deveriam ser considerados como juros na RCE 03.05.02 – Outros, o que contraria igualmente a b) do n.º 6 do art. 42.º da aludida Lei n.º 91/2001;
- O retardamento do cumprimento da obrigação é imputável ao devedor, pelo que as despesas inerentes ao pagamento dos juros de mora, no valor de 45.116,36€, não cumprem os requisitos da boa gestão financeira, de acordo com os quais nenhuma despesa deve ser efectuada sem que também seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia, nos termos do disposto na c) do n.º 6 do art. 42.º da mencionada Lei n.º 91/2001.

162. Desta forma, conclui-se que:

- Foram assumidas despesas, em 2007, sem que as mesmas dispusessem de cabimento na correspondente dotação (1.084.200,25€), em sentido contrário ao disposto na alínea b) do n.º 6 e do n.º 7 do art. 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, o que originou o pagamentos de juros de mora em violação das alíneas b) e c) do n.º 6 do art. 42.º da mesma Lei, no valor de 45.116,36€.

163. A responsabilidade recai no Presidente do CD, Carlos Noéme.

164. **Em sede de contraditório**, os responsáveis informaram que:

Este montante decompõe-se da seguinte forma:

- o montante de € 213.959,58 refere-se ao encargo do ISA, do último trimestre de 2007, como entidade patronal, com a contribuição para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), imposto por lei, e para o qual o ISA não teve disponibilidade orçamental.





- despesas com projectos de investigação, no montante de € 207.317,69. Sendo a previsão temporal de receita com os projectos de investigação errática e sendo grande parte destes projectos financiados mediante o reembolso de despesas executadas, torna-se difícil inscrever dotações orçamentais rigorosas, havendo sempre margem de erro.
- montante de € 338.530,38 refere-se à dívida acumulada perante a EDP, até Dezembro de 2005, cujo pagamento em prestações mensais encontrava-se contratualmente protocolado para os exercícios económicos de 2008 e 2009.
- no fim do exercício económico de 2008 procedeu-se à correcção de registos contabilísticos de facturas da EDP, em termos de facturas recebidas em duplicado e de montantes contabilizados, que resultou na redução da dívida no montante de €122.636,80.
- montante de € 18.930,47 refere-se à dívida acumulada perante a PT Comunicações, S.A., cujo pagamento em prestações mensais encontrava-se contratualmente protocolado para o exercício económico de 2008.
- o montante de € 20.267,50 refere-se à dívida acumulada perante o fornecedor JAOP - Sociedade de Empreitadas, S.A., cujo pagamento numa prestação mensal encontrava-se contratualmente protocolado para o exercício económico de 2008.
- o montante de € 7.482,09 refere-se à dívida acumulada perante o fornecedor M. C. Sovela, Lda., cujo pagamento numa prestação mensal encontrava-se contratualmente protocolado para o exercício económico de 2008.
- o montante de € 6.903,97 refere-se à dívida acumulada perante o fornecedor Emílio de Azevedo Campos, S.A, cujo pagamento numa prestação mensal encontrava-se contratualmente protocolado para o exercício económico de 2008.

**165.** Quanto ao pagamento de juros, os responsáveis afirmaram que:

Dadas as dificuldades financeiras, o Conselho Directivo viu-se confrontado com a necessidade de reformular o acordo de regularização da dívida com a EDP no montante de 338.530,38€ em prestações mais suaves. A reformulação deste acordo apenas foi possível mediante o pagamento de juros de mora no montante de 35.022,10€. Os juros de mora cobrados pela PT decorreram igualmente do acordo de pagamento em prestações constantes da dívida acumulada até Março de 2006. Os juros de mora cobrados pela CGA resultam da indisponibilidade orçamental acima mencionada. Em suma, os juros de mora cobrados resultam de estratégias definidas com o intuito de reduzir a dívida acumulada para com os fornecedores do ISA e gerir as necessidades de tesouraria. O objectivo da direcção da escola é não ter de pagar juros de mora.

**166.** Apesar das alegações apresentadas, continua a verificar-se que há despesas assumidas em 2007 sem dotação orçamental que deram origem a pagamentos de juros de mora, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

#### **2.10.4 DÍVIDAS A FORNECEDORES**

**167.** O TC, na sequência do previsto no seu Plano de Acção para 2008, realizou neste ano, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31/12/2007, relativamente ao fornecimento de bens e serviços e caracterização das respectivas dívidas.

*Fiabilidade da  
informação*

**168.** Na presente auditoria, e procurando validar a informação prestada, foram objecto de confirmação externa 38 fornecedores, de acordo com critérios previamente definidos, cuja despesa ascendeu a 1.891.286,58€, no ano de 2007, tendo-se constatado divergências entre a informação reportada pelo ISA no âmbito dos credores do Estado e a validada pela equipa de Auditoria, a saber:



Quadro 9 – DÍVIDA REPORTADA/DÍVIDA AUDITADA

Unidade: Euros

DESCRIÇÃO	DÍVIDA REPORTADA		DÍVIDA AUDITADA		DIVERGÊNCIAS	
	Total da dívida em 31-12-2007	Total da dívida em 31-12-2007 e não paga até 30-06-2008	Total da dívida em 31-12-2007	Total da dívida em 31-12-2007 e não paga até 30-06-2008	Total da dívida em 31-12-2007	Total da dívida em 31-12-2007 e não paga até 30-06-2008
Dívidas Iguais ou Superiores a € 5.000 por credor	837.280,18	551.781,92	1.238.488,42	747.068,94	401.208,24	195.287,02
Dívidas Inferiores a € 5.000 por credor	441.705,39	190.513,17	305.223,87	174.572,41	-136.481,53	-15.940,77
<b>TOTAL</b>	<b>1.278.985,58</b>	<b>742.295,09</b>	<b>1.543.712,29</b>	<b>921.641,35</b>	<b>264.726,71</b>	<b>179.346,25</b>

169. Foram identificados erros na informação reportada pelo ISA e as diferenças relativamente às dívidas iguais ou superiores a 5.000€ são de 48%, ou seja materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, que a informação prestada não é fiável.

170. As divergências detectadas respeitam, principalmente, ao facto de o Instituto apenas conhecer e relevar as dívidas a fornecedores aquando do seu pagamento.

Antiguidade das Dívidas

171. Do total das dívidas a fornecedores, 51%, são relativos a despesas ocorridas em anos anteriores a 2007, conforme se apresenta:

Quadro 10 – DÍVIDA APURADA

Unidade:Euros

Antiguidade da Dívida	Total	%
2000	2.199,77	0,14
2001	2.891,65	0,19
2002	20.955,66	1,36
2003	49.708,66	3,22
2004	135.846,17	8,8
2005	319.095,57	20,67
2006	263.954,65	17,1
2007	749.060,16	48,52
<b>Total Geral</b>	<b>1.543.712,29</b>	<b>100</b>

172. A natureza da dívida apurada refere-se, essencialmente, a encargos com as instalações, comunicações, assistências técnicas, equipamentos, materiais e consumíveis de informática e laboratório.

173. A existência destas dívidas de antiguidade e valor elevado evidencia, desde logo, a ausência de controlo sobre a despesa realizada, em virtude dos procedimentos contabilísticos existentes na área das aquisições de bens e serviços não permitirem ao ISA conhecer, em tempo real, o valor dos compromissos assumidos pelos vários centros de custos.



- PMP** 174. Pelo facto de não existir no Instituto uma contabilidade patrimonial, revelou-se necessário, para efeitos de aplicação da fórmula de cálculo do Prazo Médio de Pagamento (PMP), o apuramento da soma dos valores e das datas das facturas, uma a uma, bem como a transposição das contas da contabilidade orçamental para a contabilidade patrimonial.
175. Os saldos das contas depois de efectuados os ajustamentos decorrentes do acima exposto, assim como as compras anuais, para efeitos de apuramento dos PMP, são os seguintes:

**Quadro 11 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP)**

			Unidade: Euros		
Descrição	Conta	Designação	2005	2006	2007
Dívidas a Fornecedores	221+261	Fornecedores c/c +	1.922.927,97	2.292.166,56	1.543.712,29
		Fornecedores Imobilizado			
<b>TOTAL</b>			1.922.927,97	2.292.166,56	1.543.712,29
Compras Anuais	42+44	Imobilizado	787.194,86	822.533,63	586.456,97
	62	FSE	3.245.358,56	2.837.166,95	3.836.536,72
<b>TOTAL</b>			4.032.553,42	3.659.700,58	4.422.993,69
<b>PRAZO MEDIO PAGAMENTOS</b>				<b>210</b>	<b>158</b>

176. Face ao exposto, o PMP a fornecedores registou, em 2007, um decréscimo relativamente a 2006, passando de 210 para 158 dias.
177. Sobre esta matéria os responsáveis, **em sede de contraditório**, afirmam que:
- Sem que as respostas às circularizações dos fornecedores não estejam perfeitamente reconciliadas pelo ISA, não se pode assumir que a dívida reportada pelos mesmos corresponda à dívida efectivamente assumida pelo ISA.
- As facturas não são registadas no sistema informático aquando do pagamento. Estas são registadas após conferência das mesmas pelos diversos departamentos e unidades do ISA e respectiva entrega na Divisão Financeira.
178. Quanto ao PMP, acrescentam que:
- Esta situação decorre da completa falta de liquidez que a actual Direcção do ISA veio encontrar, quando tomou posse em Janeiro de 2007.
- Actualmente, as dívidas para com os fornecedores correntes já se encontram regularizadas. À data de 31 de Dezembro de 2008, estas dívidas totalizavam o montante de € 275.312,36. Os pagamentos estão a ser efectuados dentro dos prazos estabelecidos.
179. Em face do exposto, recomenda-se ao Instituto que implemente as medidas de controlo interno que permitam a reconciliação das contas a pagar em tempo útil, de forma a obter informação financeira correcta e tempestiva visando a redução do PMP.



## 2.11. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DA RECEITA

180. A receita cobrada é legal e regular encontrando-se devidamente suportada, registada e contabilizada em conformidade com os princípios contabilísticos aplicáveis. As exceções registam-se na receita relativa a aluguer de instalações pela ADISA e INOVISA e arrendamento de casas de função, analisadas nos *itens* 2.11.2 e 2.11.3.

### 2.11.1 DÍVIDAS DE CLIENTES

181. Pese embora a existência de registos paralelos à contabilidade, designadamente um software de facturação, o mesmo não contempla todas as receitas cobradas existindo outros documentos de facturação manuais, provenientes das unidades constitutivas do ISA, pelo que não é possível o apuramento do exacto montante em dívida à data de 31/12/2007.

182. Assim, com base na facturação emitida por aquele *software*, constatou-se que as dívidas de terceiros à data de 31/12/2007 eram as seguintes:

Quadro 12 – DÍVIDAS DE CLIENTES

Dívidas de Terceiros por Tipo de Entidade	Valor	%
<b>Propinas</b>	<b>95.950,88</b>	<b>19,02%</b>
<b>Venda de Bens e Prestação de Serviços</b>	<b>408.638,85</b>	<b>80,98%</b>
Associação de Estudantes	12.308,22 €	2,44%
Associações	3.013,56 €	0,60%
Empresas	158.305,87 €	31,37%
Entidades Participadas	2.811,43 €	0,56%
Entidades Públicas	211.661,75 €	41,95%
Fundações	1.583,30 €	0,31%
Instituições Ensino Superior	8.341,31 €	1,65%
Particulares	10.613,41 €	2,10%
<b>Total Geral</b>	<b>504.589,73 €</b>	<b>100,00%</b>

183. Da análise do quadro acima, verifica-se que, de acordo com os registos contabilísticos, se encontravam por receber dívidas de clientes, no valor de 504.589,73€, das quais 81% (408.638,85€) dizem respeito à venda de bens e prestação de serviços e 19% (95.950,88€) a propinas.

184. Por tipo de cliente, é de destacar o peso das dívidas de entidades públicas, que representam 42% do total da dívida por receber.

185. No quadro seguinte apresenta-se a evolução da dívida por antiguidade de saldos:



Quadro 13 – ANTIGUIDADE DA DÍVIDA DE TERCEIROS

Unidade: Euros

Tipo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Propinas	1.914,11 €	8.162,50 €	20.379,90 €	19.435,06 €	19.867,64 €	26.191,67 €	95.950,88 €
Venda de Bens e Prestação de Serviços			11.120,93 €		67.590,79 €	329.927,13 €	408.638,85 €
<b>Total</b>	<b>1.914,11 €</b>	<b>8.162,50 €</b>	<b>31.500,83 €</b>	<b>19.435,06 €</b>	<b>87.458,43 €</b>	<b>356.118,80 €</b>	<b>504.589,73 €</b>

Fonte: Registos do ISA

186. Persistem por pagar dívidas, desde 2002, relativamente a propinas e, desde 2004, referentes à venda de bens e prestação de serviços. Face à antiguidade dos saldos de parte destas dívidas e ao elevado valor do total a receber, o Instituto deverá envidar esforços no sentido de proceder à sua cobrança.
187. Sobre as dívidas de terceiros provenientes da venda de bens e prestação de serviços, o Presidente esclareceu que:

À data de 31/12/2007, o montante por cobrar ascendia a 408.638,85€. Deste montante, o ISA recebeu 208.084,71€ até 31/07/2008. Entre as facturas emitidas e por pagar, à data de 31/07/2008, constam facturas emitidas a entidades públicas no montante total de € 122.891,94 e que normalmente resultam em prazos médios de recebimento mais alargados. O Laboratório de Estudos Técnicos, laboratório com maior volume de facturação, presta serviços permitindo pagamentos com prazos diferenciados conforme os clientes. As dívidas nesta listagem podem corresponder a obrigações de pagamento ainda vincendas.

Recentemente, à semelhança do que é frequentemente executado, iniciou-se um novo ciclo de cobrança com o apoio do gabinete jurídico do ISA.

188. **No âmbito do contraditório**, os responsáveis afirmam que “As facturações manuais são referentes a vendas a pronto pagamento de baixo valor, pelo que não impedem o apuramento do montante exacto da dívida, à data de 31/12/2007. Contudo, quando a integração do sistema contabilístico se efectivar esta situação ficará resolvida”.
189. Quanto às dívidas de propinas:

Deste montante em dívida foi possível recuperar € 3.959,85. O saldo restante é incobrável uma vez que se trata de dívida decorrente de abandono escolar. O CD já deu ordens no sentido de a Divisão Académica regularizar a dívida dos alunos que já abandonaram os estudos no ISA.

190. As alegações não alteram as considerações feitas, para além de que, pese embora o facto de o Instituto afirmar ter realizado diligências no sentido de proceder à arrecadação das receitas em dívida, não foi apresentada qualquer evidência da respectiva regularização.
191. Assim, deve o Instituto implementar as medidas adequadas a suprir as falhas detectadas, nomeadamente as relativas à liquidação e cobrança de receita própria e à integração dos sistemas de facturação.



## 2.11.2 RECEITAS COBRADAS PELA ADISA E INOVISA

192. No âmbito das relações financeiras existentes entre o ISA e a ADISA (Associação para o Desenvolvimento do ISA)<sup>35</sup> e a INOVISA (Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Empresarial)<sup>36</sup>, entidades de direito privado participadas pelo Instituto, verificou-se que as receitas relativas à cedência de espaços do património do Instituto não são arrecadadas e contabilizadas como receitas próprias do ISA, mas sim da ADISA e INOVISA, sendo as mesmas geridas por estas entidades à margem das normas da contabilidade pública.

193. Com efeito, constatou-se que o ISA celebrou com aquelas associações dois protocolos de cedência de espaços para a gestão e exploração de edifícios do Instituto, tendo as receitas cobradas em 2007, por estas duas entidades, ascendido a 261.804,13€ (ADISA) e 21.758,80€ (INOVISA), sendo que:

- Quanto ao Protocolo celebrado com a ADISA, a cláusula sexta, prevê que todas as receitas facturadas no âmbito do mesmo têm como destinatário final o ISA, depois de deduzidas dos custos suportados pela Associação;
- Relativamente ao Protocolo celebrado com a INOVISA, foi transferido para esta entidade o dever de recuperar e manter, bem como o direito de explorar e gerir, sem contrapartidas financeiras, os edifícios cedidos.

194. Sobre este assunto, o Presidente informou:

O ISA e a INOVISA celebraram o protocolo de cedência de espaços para a gestão e exploração de edifícios, sem contrapartidas financeiras (...). Acresce que o ISA detém estatutariamente a maioria das unidades de participação desta associação.

O ISA e a ADISA celebraram o protocolo de cooperação destinado a assegurar a gestão e exploração de espaços e infra estruturas.

Nos termos do mesmo protocolo a ADISA terá de prestar contas ao ISA (...).

Sendo a INOVISA uma associação sem fim lucrativo, constituída por participações detidas maioritariamente pelo ISA, é através do relatório de apresentação de contas que se pode constatar como é gerido o espaço concedido, tendo em conta os objectivos de apoio ao empreendedorismo de base científica e tecnológica.

Em 2006, a ADISA efectuou a transferência no montante de € 77.634.57 quando o problema de falta de verbas para pagamento de vencimentos em Novembro deste ano. Entretanto, no que diz respeito às receitas dos espaços da Tapada é de notar que a ADISA tem vindo a suportar os custos com a recuperação de edifícios históricos. A diferença entre a receita devida à exploração de espaços do Instituto e a despesa com a recuperação dos mesmos tem sido quase nula, existindo ainda diversos projectos de recuperação em curso e muitos outros a aguardar oportunidade. Acresce que um dos principais clientes da ADISA, Leiria & Nascimento, decretou falência sendo de cobrança

<sup>35</sup> Associação de direito privado sem fins lucrativos constituída em 25/03/1992, pelo ISA e outros membros individuais, e tendo por objecto social o estudo e desenvolvimento de iniciativas que permitam concretizar a ligação entre as actividades do ISA e a comunidade com vista ao desenvolvimento das actividades de ensino, formação, investigação, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços.

<sup>36</sup> Associação de direito privado sem fins lucrativos constituída em 06/06/2005, pelo ISA e pela ADISA, e tendo por objecto social a promoção de relações entre a universidade e as empresas, incluindo, entre outros, o apoio e a incubação de empresas, as actividades de transferência de tecnologia, e o desenvolvimento de iniciativas de inovação, nos sectores agrícola, florestal, alimentar, ambiental, turístico, industrial e paisagista



difícil a dívida de cerca de € 57.000. O controlo destas actividades encontra-se garantido pelos Estatutos que estipulam que o Presidente da ADISA é o Presidente do Conselho Directivo do ISA por inerência e as transferências de verbas da ADISA para o ISA, neste momento semestralmente, estão todas elas documentadas.

195. Apesar dos esclarecimentos prestados, a ADISA informou, à data das verificações realizadas junto da mesma, que não existiam quaisquer facturas em 2007 a comprovar os custos com a utilização dos espaços do ISA.
196. Posteriormente, foram apresentados documentos de despesas com a manutenção de imóveis do ISA suportadas pela ADISA no montante de 12.228,49€, subsistindo um valor de 249.575,23€ de receita do aluguer de espaços que não foi entregue ao Instituto, nem por este reclamado, apesar dos protocolos assinados entre ambas as partes determinarem a obrigação da sua entrega.
197. Ora, não obtendo o Instituto, enquanto proprietário dessas instalações, proveitos da sua utilização por terceiros, considera-se este acto questionável em termos de gestão financeira dos recursos do ISA, ainda mais se atendermos à situação orçamental que tem caracterizado a sua actividade nos últimos anos.
198. Em conclusão, a situação descrita viola a al. k) do art. 5.º e a al. b) do art. 42.º dos Estatutos do ISA, assim como a cláusula sexta do protocolo assinado com a ADISA, pela não exigência da entrega das receitas cobradas por esta Associação relativas à exploração dos imóveis e espaços do Instituto.
199. A responsabilidade pela não arrecadação de receita no montante de 249.575,23€ recai sobre os membros do CA (Cfr. Anexo 6.3).
200. **Em sede de contraditório**, os responsáveis afirmam que:

Segundo os balancetes analíticos da ADISA, esta entidade auferiu proveitos com a gestão de espaços da Tapada no montante de € 206.581,66. Por lapso, apresentámos apenas despesas com fornecedores de conta-corrente, no montante de €12.228,49, como custos incorridos pela ADISA com a gestão de espaços. Os balancetes analíticos (anexo II) demonstram o montante total € 94.163,48 de custos com a gestão de espaços. Assim sendo, o saldo ascende ao montante de € 112.418,18. Acresce que, da receita liquidada pela ADISA encontra-se ainda por cobrar o montante de € 24.114,32.
201. As alegações supra transcritas não alteram o enquadramento efectuado, acrescentando o facto de que, no âmbito do contraditório, os responsáveis não vieram juntar documentos comprovativos das despesas realizadas (facturas ou outros documentos equivalentes), anexando apenas um balancete analítico da ADISA, o qual, por si só, não constitui prova de auditoria suficiente e adequada.
202. Em face do exposto, mantém-se a conclusão formulada anteriormente, sendo a situação susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.





### 2.11.3 RECEITAS PROVENIENTES DA CEDÊNCIA DE CASAS DE FUNÇÃO

203. Verificou-se que o Instituto tem vindo a receber rendas provenientes da cedência de casas de função, sendo que uma parte dos beneficiários já se encontra em situação de aposentação ou deixou de exercer funções no ISA, pelo que se questionou o motivo da subsistência destes contratos.
204. Na gerência em análise (2007), esta matéria era regulada pelas Instruções do Sub-Secretário de Estado do Tesouro de 14 de Dezembro de 1956<sup>37</sup>, cujo regime se pode caracterizar, sinteticamente, da seguinte forma:
- Têm direito a casas de função, os funcionários públicos civis ou militares mediante a concordância do Ministério a que está afecto o imóvel e a aprovação pelo Ministro das Finanças dos respectivos termos de entrega [art. 1.º al. a) e b)]<sup>38</sup>;
  - Os beneficiários obrigam-se a desocupar as habitações no prazo de trinta dias, quando superiormente lhe for determinado, por motivo de conveniência de serviço, exoneração, aposentação ou falecimento do titular.
205. Entretanto, o DL n.º 280/2007, de 07/08<sup>39</sup> revogou aquelas instruções, prevendo a obrigatoriedade de restituição das casas de função nas situações de aposentação, exoneração, demissão, falecimento, cessação de actividade do funcionário (temporária ou definitiva), em virtude das quais, o Serviço deve notificar os ocupantes para aquele efeito, no prazo de 90 dias (n.s.º 1 e 2 do art. 75.º).
206. Na hipótese de não se verificar a restituição voluntária do imóvel, deve o Ministro responsável pelo serviço que atribuiu a casa de função determinar o despejo imediato (n.º 4 do art. 75.º), assim haja solicitação dos serviços interessados a quem os mesmos estejam afectos, como ocorre nas casas de função do ISA ilegalmente ocupadas.
207. Sobre este assunto, o Presidente do ISA informou:
- Os casos indevidos, por aposentação dos funcionários e cessação de funções, que ainda existem encontram-se em contencioso no gabinete jurídico do ISA. Entretanto, têm sido efectuados trabalhos de recuperação nalgumas casas de função para que possam ser posteriormente disponibilizadas como residências universitárias.
208. Subsistindo situações de ocupação abusiva e sem título de casas de função, cabe ao ISA tomar todas as medidas necessárias ao despejo dos imóveis, e fazê-lo, de forma expedita e mediante o recurso a todos os meios legais e processuais ao seu alcance, de forma a assegurar a sua utilização na prossecução dos fins do Instituto.

<sup>37</sup> Publicado no Diário Geral, II Série, n.º 305, de 31/12/1956.

<sup>38</sup> Alterado pelo Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro n.º 966/95-XII, de 30/05, que veio atribuir aos organismos a que estão afectos os imóveis do Estado, a competência para a classificação e atribuição das casas de função aos seus funcionários, bem como a conferência e aprovação dos respectivos termos de entrega.

<sup>39</sup> Diploma que aprova o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.



209. Sobre esta matéria os responsáveis afirmam, **em sede de contraditório**, o seguinte:” A Direcção está a tomar medidas no sentido de resolver esta situação. Presentemente, encontram-se 7 casas e duas arrecadações vagas”.
210. Regista-se o facto das irregularidades apontadas se encontrarem em vias de resolução, sendo certo que à data da auditoria existiam 26 imóveis indicados pelo ISA como ocupados por funcionários aposentados, pelo que subsiste a necessidade de regularizar a utilização indevida de 19 casas de função.
211. Recomenda-se, assim, o cumprimento rigoroso do disposto na lei, em matéria de utilização dos bens imóveis do instituto, de acordo com a prossecução dos fins a que os mesmos se encontram adstritos.

## 3. JUÍZO SOBRE A CONTA

- Análise Global* 212. Das análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas é possível concluir que:
- A prestação de contas relativa ao período de 01 Janeiro a 31 de Dezembro de 2007, não foi organizada nos termos previstos no POC-Educação (*item 2.4*);
  - Os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita não reflectem os compromissos por pagar e as receitas por cobrar no final do ano;
  - As despesas e receitas examinadas, com as excepções constantes deste relatório, são legais e regulares;
  - O sistema de controlo interno, nas áreas objecto de análise, é deficiente (*item 2.8*).
- Parecer* 213. Nesta medida, com a ressalva decorrente da situação referida na alínea b) do ponto anterior, a apreciação final respeitante à fiabilidade das contas é favorável com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.
- Ênfase* 214. Sem afectar o juízo sobre a conta expresso no parágrafo anterior, de salientar a ressalva decorrente da situação referida na alínea a) do ponto 212. Consequentemente, a prestação de contas apenas reflecte os pagamentos e os recebimentos efectuados no período entre 01 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2007.



## 4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08.

## 5. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26/08;
2. Que se notifiquem os membros do CA do ISA constantes do Anexo 6.3 e os membros do CD no ano de 2007;
3. Que se remeta o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto nos arts. 29.º, n.º 4, 57.º, n.º 1 e 58.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/08;
4. Que se envie uma cópia do relatório ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, bem como ao actual Reitor da UTL;
5. Que, no prazo de 120 dias, o CA do ISA informe o Tribunal sobre a sequência dada às recomendações formuladas;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, se divulgue em tempo oportuno o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
7. Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 6.2): 17.164,00€.

Tribunal de Contas, em 2 Julho de 2009

Fui Presente,  
  
(O Procurador Geral Adjunto)

O Juiz Conselheiro Relator,

  
(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

  
(Carlos Manuel Botelho Moreno)

  
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



*Diogo Cruz*

## 6. ANEXOS

### 6.1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

ITEM	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS
2.2	<p><b>COMPETÊNCIAS DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO</b></p> <p>Autorização de pagamentos ilegais por membros do CA em virtude de não disporem de competências, próprias ou delegadas, para o efeito.</p> <p>A responsabilidade pelos pagamentos ilegais no montante de 1.604.969,05€ recai sobre os responsáveis indicados no mapa II do anexo 6.7.</p>	<p>Art. 42.º, al. d) dos Estatutos;</p> <p>Art. 70.º, n.º 2, da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>
2.10.1	<p><b>DESPESAS COM PESSOAL</b></p> <p><b>Contratos de avença</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Pagamentos ilegais, em 2007, relativos à manutenção de dez contratos de avença sem comunicação ao Ministro da Tutela e aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e Administração Pública;</li></ul> <p><b>Contratos de Tarefa</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Despesas e pagamentos ilegais decorrentes da celebração de contratos de prestação de serviços sob a forma de tarefa: -Que visaram a satisfação de necessidades permanentes do ISA; -Que não tiveram autorização prévia do Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior ou do Reitor da UTL.</li></ul> <p><b>Ajudas de Custo</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Despesas e pagamentos ilegais no ano de 2007 a título de ajudas de custo por inexistir autorização prévia.</li></ul> <p><b>Conclusão</b></p> <p>A responsabilidade pelas despesas ilegais no montante de 704.008,03€ recai sobre os responsáveis indicados no Mapa VII do anexo 6.7.</p> <p>Os pagamentos ilegais, no montante de 640.900,27€ foram autorizados pelos responsáveis identificados no Mapa VII do anexo 6.7.</p>	<p>Art. 29.º, n.º 1 do CPA.</p> <p>Art. 8.º, n.sº 2 e 3 do DL n.º 169/2006, de 17/08;</p> <p>Art. 17.º, n.ºs 1 e 7 do DL n.º 41/84, de 03/02, com a redacção introduzida pelo DL n.º 169/2006, de 17/08;</p> <p>Art. 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 02/06, com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26/05;</p> <p>Art. 43.º, n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07/12;</p> <p>Art. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07;</p> <p>Art. 42.º, n.º 6, al. a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>



ITEM	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS
2.2 e 2.10.2 A	<p><b>AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b></p> <p><b>Falta de autorização</b></p> <p>Realização de despesas ilegais em virtude de inexistir autorização.</p> <p>A responsabilidade pelas despesas ilegais no montante de 826.146,08€ recai sobre Presidente do CD, Carlos José de Almeida Noéme.</p> <p>Os pagamentos ilegais, no montante de 826.146,08€ são da responsabilidade do CA do ISA e dos membros do CA identificados nos termos constantes do Mapa V do anexo 6.7.</p>	<p>Art. 29.º, n.º 1 do CPA;</p> <p>Arts. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07;</p> <p>Art. 26.º e 29.º n.º 1, al. c) dos Estatutos;</p> <p>Art. 17.º n.º 1, al. b) do DL n.º 197/99, de 08/06;</p> <p>Art. 42.º, n.º 1 e n.º 6 al. a) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>
2.2 e 2.10.2C	<p><b>AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b></p> <p><b>Reembolsos</b></p> <p>Despesas e pagamentos ilegais através de reembolsos (124.886,62€).</p> <p>A responsabilidade pelas despesas ilegais no montante de 124.886,62€, recai sobre Presidente do CD, Carlos José de Almeida Noéme.</p> <p>Os pagamentos ilegais, no montante de 124.886,62€ são da responsabilidade dos membros do CA nos termos definidos no Mapa VI do Anexo 6.7.</p>	<p>Art. 42.º, n.º 1 e n.º 6, als. a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08;</p> <p>Arts. 21.º a 31.º do DL n.º 155/92, de 28/07;</p> <p>Art. 26.º e 29.º n.º 1, al. c) dos Estatutos;</p> <p>Art. 17.º n.º 1, al. b) do DL n.º 197/99, de 08/06.</p>
2.10.3	<p><b>Encargos sem dotação orçamental</b></p> <p>Foram assumidas despesas em 2007, sem que as mesmas dispusessem de cabimento na correspondente dotação orçamental, o que originou também despesas com juros de mora no montante de 59.819,30€.</p> <p>A responsabilidade pela situação recai no Presidente do CD, Carlos José de Almeida Noéme.</p>	<p>Art. 42.º, n.º 6, al. b) e c) e n.º 7, da Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08.</p>
2.11.2	<p><b>RECEITA</b></p> <p>Não arrecadação pelo ISA de receita proveniente da cedência e utilização de espaços e instalações à ADISA no montante de 249.575,23€.</p> <p>A responsabilidade recai sobre os membros do CA (Cfr. Anexo 6.3)</p>	<p>Art. 5.º, al. k) e art. 42.º, al. b) dos Estatutos do ISA.</p>



## 6.2. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do disposto no n.º 1 do art. 10.º do Regime Jurídico do Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e Lei n.º 3-B/2000 de 04/04:

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO			VALOR
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/lucros	
Acções fora da área da residência oficial.....	119,99 €			
Acções na área da residência oficial.....	88,29 €	524		46.263,96
1% s/Receitas Próprias .....			2.667.864,17€	26.678,64€
1% s/Lucros.....				
<b>Emolumentos calculados</b>				46.263,96
<b>Emolumentos Limite máximo (VR)</b>				17.164,00
<b>Emolumentos a pagar.....</b>				<b>17.164,00</b>

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª secção

## 6.3. RESPONSÁVEIS PELO EXERCÍCIO DE 2007

Órgão	Cargo	Nome	Exercício
CA	Presidente do CD	Pedro Leão de Sousa (até 16 de Janeiro)	01/01/2007 A 31/12/2007
	Vogal Docente	Carlos José de Almeida Noéme (a partir de 17 de Janeiro)	
		Maria da Graça Corte Real Abrantes (a partir 6 de Julho)	
	Vogal Docente	Isabel Maria Nunes de Sousa	
	Vogal Docente	Francisco Gomes da Silva (até 5 de Julho)	
	Vogal não docente	Matilde Esteves Matos	
Vogal não docente	Orlanda Cristina Ramos Timas (desde 6 de Julho)		



## 6.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 de 15/05, a situação das contas dos cinco anos anteriores é a constante do quadro seguinte:

Conta Gerência		Exercício		Situação Actual
Ano	N.º	Início	Fim	
2002	736/2002	01-01-2002	31-12-2002	Proposta de não Homologação
2003	962/2003	01-01-2003	31-12-2003	Em análise
2004	1616/2004	01-01-2004	31-12-2004	Em análise
2005	918/2005	01-01-2005	31-12-2005	Em análise
2006	2124/2006	01-01-2006	31-12-2006	Montantes Validados

## 6.5. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Documentos (Fls a Fls)
I	Plano Global de Auditoria, Programa de Auditoria e Relato	1 a 83
II a V	Elementos de instrução da conta de gerência	84 a 1460
VI a VII	Documentos de trabalho e pedidos de esclarecimento	1461 a 1980
VIII	Contraditório e Ante-projecto de Relatório	1981 a 1997

## 6.6. FICHA TÉCNICA

<b>Coordenação Geral/Supervisão</b>
<u>Auditora Coordenadora</u> Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria <i>Licenciatura em Economia</i>
<b>Direcção da Equipa</b>
<u>Auditora Chefe</u> Ana Fraga <i>Licenciatura em Direito</i>
<b>Equipa de Auditoria</b>
<u>Técnicos Verificadores Superiores</u> Paula Dias Camacho Conde <i>Licenciatura em Economia</i> Nuno Martins Lopes <i>Licenciatura em Direito</i>
<u>Técnico Superior</u> Ana Luísa Trigo <i>Licenciatura em Contabilidade e Administração Pública</i>





6.7. MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO

MAPA I – AMOSTRA SELECIONADA – DESPESA E RECEITA

AMOSTRA DESPESA - 2007									
Agrup.	Designação	Universo				Amostra			
		Valor	N.Doc.	%		Valor	N.Doc.	Representatividade (%)	
				Valor	Doc.			Valor	Doc.
01	Despesas com o Pessoal	11.763.964,14 €	1779	63,21%	11,51%	3.213.726,92 €	1553	27,32%	87,30%
02	Aquisição de Bens e Serviços	3.680.983,86 €	11579	19,78%	74,89%	1.232.344,64 €	3215	33,48%	27,77%
03	Juros e Outros Encargos	158,04 €	2	0,00%	0,01%	158,04 €	2	100,00%	100,00%
04	Transferências Correntes	2.424.506,58 €	1712	13,03%	11,07%	89.446,89 €	24	3,69%	1,40%
06	Outras Despesas Correntes	155.394,82 €	60	0,83%	0,39%	138.525,79 €	47	89,14%	78,33%
07	Aquisição de bens de Capital	586.456,97 €	330	3,15%	2,13%	146.859,51 €	76	25,04%	23,03%
<b>Total da Despesa 2007</b>		<b>18.611.464,41 €</b>	<b>15462</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.821.061,79 €</b>	<b>4917</b>	<b>25,90%</b>	<b>31,80%</b>

AMOSTRA RECEITA - 2007									
Capítulo	Designação	Universo				Amostra			
		Valor	N.Doc.	%		Valor	N.Doc.	Representatividade (%)	
				Valor	Doc.			Valor	Doc.
04	Taxas, multas e outras penalidades	1.467.541,93 €	1659	7,89%	23,24%	888.421,12 €	738	4,77%	10,34%
05	Rendimentos de propriedade - Juros	290,03 €	29	0,00%	0,41%	290,03 €	29	0,00%	0,41%
06	Transferências Correntes	15.104.817,51 €	665	81,16%	9,31%	15.104.817,51 €	665	81,16%	9,31%
07	Venda de bens e serviços correntes	1.200.032,21 €	4748	6,45%	66,50%	349.966,69 €	2009	1,88%	28,14%
10	Transferências Capital	836.153,75 €	37	4,49%	0,52%	836.153,75 €	37	4,49%	0,52%
15	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	1.761,72 €	2	0,01%	0,03%	0,00 €	0	0,00%	0,00%
<b>Total da Receita 2007</b>		<b>18.610.597,15 €</b>	<b>7140</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>17.179.649,10 €</b>	<b>3478</b>	<b>92,31%</b>	<b>48,71%</b>

MAPA II – RESPONSÁVEIS PELOS PAGAMENTOS

Autorização	2007
Carlos José de Almeida Noéme	272.825,57
Maria da Graça Corte Real Abrantes	359.796,16
Francisco Gomes da Silva	596.809,42
Isabel Maria Nunes de Sousa	109.347,06
Pedro Manuel Leão Rodrigues de Sousa	158.930,21
CA-ISA	107.260,63
<b>Total</b>	<b>1.604.969,05</b>



## MAPA III- CONTRATOS DE AVENÇA

N.º ordem	OBJECTO	ADJUDICAÇÃO		Pagamentos 2007
		VALOR	DATA	
1	Administração da base de dados, help desk da BISA e colaboração com o CIISA	4.500,00	28-01-2005	17.222,52
2	Engenheiro responsável pelas instalações eléctricas	9.000,00	30-12-2002	5.583,18
3	Gestão de servidor Web e manutenção da pagina web do DEASR/CEASR	11.090,00	30-04-2001	3.353,58
4	Assistência técnica na área de sistemas de informação geográfica, de produção cartográfica, de análise espacial e na área de gestão florestal e de incêndios florestais,	8.980,20	01-07-2004	20.523,83
5	Gestor das redes informáticas, e dos sistemas operativos do Centro de informática do ISA	9.840,00	30-10-2002	20.927,15
6	Gestão do projecto fire paradox	11.400,00	31-03-2006	29.033,33
7	Trabalhos de engenharia florestal	6.240,00	01-07-2003	16.560,25
8 <sup>40</sup>	Apoio técnico jurídico ao CD do ISA	12.600,00	30-12-2002	13.016,27
9	Coordenar a área de segurança da Tapada da ajuda	9.000,00	20-06-2003	5.470,00
10	Serviços de administração, vigilância, implementação e monitorização de redundância nos serviços de rede e sistemas do CISA	6.600,00	27-06-2003	14.037,13
Total		89.250,20		145.727,24

<sup>40</sup> Contrato em que o original não foi entregue à equipa de auditoria, mas cujos pagamentos foram processados.



*Diogo Cruz*

MAPA IV- CONTRATOS DE TAREFA

N.	OBJECTO	ADJUDICAÇÃO		AUTORIZAÇÃO DA DESPESA			PAGAMENTOS		
		VALOR	DATA	ANOS ANTERIORES	2007	TOTAL	ANOS ANTERIORES <sup>41</sup>	2007	TOTAL
1	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.520,00	4.900,00	14.420,00
2	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	7.840,00	6.720,00	14.560,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
3	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.800,00	8.400,00	18.200,00
4	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.800,00	8.400,00	18.200,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
5	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.520,00	8.400,00	17.920,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
6	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.800,00	8.400,00	18.200,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
7	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.800,00	8.400,00	18.200,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
8	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.800,00	1.400,00	11.200,00
9	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	31-10-2005	16.800,00		16.800,00	9.240,00	8.400,00	17.640,00
		4.200,00	31-10-2007		4.200,00	4.200,00			
10	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	14.700,00	17-02-2006	14.700,00		14.700,00	7.000,00	700,00	7.700,00
11	Serviços de limpeza e manutenção	7.800,00	30-03-2006	7.800,00		7.800,00	5.750,00	3.850,00	9.600,00
12	Tarefas inerentes ao plano de actividades de parques e jardins do ISA	9.000,00	20-04-2006	9.000,00		9.000,00	6.000,00	9.000,00	15.000,00
		9.000,00	30-04-2007		9.000,00	9.000,00			
13	Tarefas inerentes ao plano de actividades de parques e jardins do ISA	9.000,00	01-05-2006	9.000,00		9.000,00	6.000,00	3.000,00	9.000,00
14	Serviços de limpeza e manutenção	6.000,00	02-10-2006	6.000,00		6.000,00	1.500,00	4.000,00	5.500,00
15	Serviços de condução de viaturas	18.000,00	29-12-2006	18.000,00		18.000,00	0	9.500,00	9.500,00
16	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	500,00	500,00
17	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	1.000,00	1.000,00
18	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	1.500,00	1.500,00
19	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	8.400,00	8.400,00
20	Serviços de limpeza e manutenção	11.500,00	29-12-2006	11.500,00		11.500,00	0	2.500,00	2.500,00
21	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	8.400,00	8.400,00
22	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	5.500,00	5.500,00
23	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	6.000,00	6.000,00
24	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	6.000,00	6.000,00
25	Serviços de coordenação do serviço de limpeza e manutenção dos edifícios do ISA	8.400,00	29-12-2006	8.400,00		8.400,00	0	8.400,00	8.400,00
26	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	8.400,00	8.400,00
27	Rececionista do ISA	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	8.400,00	8.400,00
28	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	8.400,00	8.400,00
29	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	500,00	500,00
30	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	16.800,00	29-12-2006	16.800,00		16.800,00	0	2.800,00	2.800,00
31	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	1.500,00	1.500,00
32	Serviços de limpeza e manutenção	11.500,00	29-12-2006	11.500,00		11.500,00	0	2.500,00	2.500,00
33	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	500,00	500,00
34	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	5.500,00	5.500,00
35	Serviços de limpeza e manutenção	12.000,00	29-12-2006	12.000,00		12.000,00	0	1.000,00	1.000,00
36	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	8.400,00	01-05-2007		8.400,00	8.400,00	0	5.600,00	5.600,00
37	Serviços de limpeza e manutenção	6.000,00	02-05-2007		6.000,00	6.000,00	0	1.000,00	1.000,00
38	Tarefas de hortelão inerentes ao plano de actividades de parques e jardins do ISA	7.560,00	01-10-2007		7.560,00	7.560,00	0	1.880,00	1.880,00
39	Tarefas de hortelão inerentes ao plano de actividades de parques e jardins do ISA	7.560,00	01-10-2007		7.560,00	7.560,00	0	1.890,00	1.890,00
40	Tarefas de ajudante de jardineiro inerentes ao plano de actividades de parques e jardins do ISA	6.300,00	01-10-2007		6.300,00	6.300,00	0	1.575,00	1.575,00
41	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	4.200,00	30-10-2007		4.200,00	4.200,00	0	1.400,00	1.400,00
42	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	4.200,00	30-10-2007		4.200,00	4.200,00	0	1.400,00	1.400,00
43	Serviços de vigilância e prevenção ambiental	4.200,00	30-10-2007		4.200,00	4.200,00	0	1.400,00	1.400,00
<b>TOTAL</b>		<b>562.520,00</b>		<b>479.900,00</b>	<b>82.620,00</b>	<b>562.520,00</b>	<b>111.370,00</b>	<b>197.315,00</b>	<b>308.685,00</b>

<sup>41</sup> Anos de 2005 e 2006.



MAPA V- DESPESAS SEM AUTORIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE PELOS PAGAMENTOS

Autorização	2007
Carlos José de Almeida Noéme	116.493,75
Maria da Graça Corte Real Abrantes	251.647,89
Francisco Gomes da Silva	310.721,14
Isabel Maria Nunes de Sousa	9.871,46
Pedro Manuel Leão Rodrigues de Sousa	30.724,23
CA-ISA	106.687,61
<b>Total</b>	<b>826.146,08</b>

MAPA VI- REEMBOLSOS - RESPONSABILIDADE PELOS PAGAMENTOS

Autorização	2007
Carlos José de Almeida Noéme	4.595,73
Maria da Graça Corte Real Abrantes	45.412,78
Francisco Gomes da Silva	71.917,48
Isabel Maria Nunes de Sousa	2.377,61
CA-ISA	583,02
<b>Total</b>	<b>124.886,62</b>

MAPA VII- RESPONSABILIDADE PELA AUTORIZAÇÃO DAS DESPESAS E PAGAMENTOS

Responsável	Descrição	Autorização da Despesa	Pagamento
Carlos José de Almeida Noéme	Contratos de Avença	0,00	96.760,81
	Contratos de Tarefa	82.620,00	130.315,00
	Ajudas de Custo	186.488,03	66.609,38
	<b>Sub-total</b>	<b>269.108,03</b>	<b>293.685,19</b>
Maria da Graça Corte Real Abrantes	Contratos de Avença	0,00	25.953,86
	Contratos de Tarefa	0,00	33.180,00
	Ajudas de Custo	0,00	73.996,13
	<b>Sub-total</b>	<b>0,00</b>	<b>133.129,99</b>
Francisco Gomes da Silva	Contratos de Avença	0,00	12.060,69
	Contratos de Tarefa	0,00	23.670,00
	Ajudas de Custo	0,00	45.882,52
	<b>Sub-total</b>	<b>0,00</b>	<b>81.613,21</b>
Isabel Maria Nunes de Sousa	Contratos de Tarefa	0,00	9.510,00
	Ajudas de Custo	0,00	0,00
	<b>Sub-total</b>	<b>0,00</b>	<b>9.510,00</b>
Pedro Manuel Leão Rodrigues de Sousa	Contratos de Avença	0,00	10.951,88
	Contratos de Tarefa	479.900,00	112.010,00
	Ajudas de Custo	0,00	0,00
	<b>Sub-total</b>	<b>479.900,00</b>	<b>122.961,88</b>
<b>Total</b>		<b>704.008,03</b>	<b>640.900,27</b>