

Nina Cruz



Tribunal de Contas



Proc. nº 19/05 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 42 105



Instituto das Artes

(Gerência de 2003)

2ª SECÇÃO



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
NOTA PRÉVIA	5
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	5
RECOMENDAÇÕES	6
1- INTRODUÇÃO	8
1.1 - NATUREZA E ÂMBITO DA ACÇÃO	8
1.2 - FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	8
1.2.1 - <i>Fundamentos e objectivos</i>	8
1.2.2 - <i>Relatórios de auditorias</i>	9
1.2.2.1 - <i>Inspecção-Geral da Administração Pública (IGAP)</i>	9
1.2.2.2 - <i>Tribunal de Contas</i>	10
1.2.2.3 - <i>Inspecção-Geral de Finanças (IGF)</i>	10
1.3 - METODOLOGIA UTILIZADA	11
1.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	11
1.5 - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	12
1.6 - CONTRADITÓRIO	13
2 - AUDITORIA FINANCEIRA	14
2.1 - BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IPAE E DO IAC	14
2.1.1 - <i>Enquadramento legal</i>	14
2.1.2 - <i>Organização e funcionamento</i>	14
2.1.3 - <i>Competências, delegação e subdelegação</i>	15
2.2 - BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IA	15
2.2.1 - <i>Enquadramento legal</i>	15
2.2.2 - <i>Organização e funcionamento</i>	16
2.2.3 - <i>Competências, delegação e subdelegação</i>	16
2.3 - SISTEMA CONTABILÍSTICO	16



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.4 – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	17
2.4.1 – <i>Levantamento do SCI</i>	17
2.4.2 – <i>Avaliação final do SCI</i>	21
2.5 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	22
2.6 – RECEITA.....	23
2.6.1 – <i>Análise global</i>	23
2.6.2 – <i>Receita própria</i>	24
2.7 – DESPESA.....	36
2.7.1 - <i>Análise global</i>	36
2.7.2 - <i>Dimensão da amostra e critérios utilizados</i>	38
2.7.3 - <i>Verificação documental</i>	38
2.7.3.1 – <i>Pessoal</i>	38
2.7.3.1.1 - <i>Avenças</i>	39
2.7.3.1.1.1 - <i>Procedimento concursal</i>	40
2.7.3.1.1.2 - <i>Exercício de funções não subsumíveis no regime jurídico do contrato de avença</i>	44
2.7.3.1.1.3 - <i>Estatuto de aposentação</i>	49
2.7.3.1.2 - <i>Outros abonos em numerário e espécie</i>	52
2.7.3.2 – <i>Aquisição de Bens e Serviços: comunicações</i>	52
2.7.3.3 – <i>Transferências: apoios concedidos</i>	55
3 – DECISÃO.....	58
4 – ANEXOS.....	59
4.1 - <i>EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS</i>	59
4.2 – <i>EMOLUMENTOS</i>	62
4.3 – <i>RESPONSÁVEIS PELAS GERÊNCIAS</i>	63
4.4 – <i>SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES</i>	63
4.5 – <i>ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO</i>	64
4.6 – <i>FICHA TÉCNICA</i>	64



Mina Cruz

RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
CA	Conselho Administrativo
CC	Código Comercial
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CIBE	Cadastro e Inventários dos Bens do Estado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
DA I	Departamento de Auditoria I
DA V	Departamento de Auditoria V
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IA	Instituto das Artes
IAC	Instituto da Arte Contemporânea
IGAP	Inspecção-Geral da Administração Pública
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IPAE	Instituto Português das Artes do Espectáculo
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PGA	Programa Global de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RP	Receita própria
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do Programa de Fiscalização para 2005 do Departamento de Auditoria V, foi realizada uma auditoria financeira ao Instituto das Artes, a qual teve como gerência de referência o ano económico de 2003.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente Relatório, de forma desenvolvida.

Neste sumário executivo sintetizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

1. Inexistência de manuais de procedimentos para a área administrativa e financeira (item 2.4.1 B);
2. Observância de uma adequada segregação de funções nos sectores operativos (item 2.4.1 C);
3. Existência de fundo de maneo com respeito pelas disposições legais quer na sua constituição, quer na sua movimentação (item 2.4.1 D);
4. O IA não integrou os bens adquiridos após a fusão do IAC e do IPAE, nem procedeu à sua inventariação (item 2.4.1 G);
5. Os processos de aquisição de bens e serviços respeitam as disposições do DL n° 197/99, de 8 de Junho, com excepção dos contratos de avença (item 2.4.2 f);
6. Falta de controlo das obras consignadas à distribuidora de livros Bertrand, Lda. e não conferência dos valores das vendas e das devoluções (item 2.6.2);



7. Não cobrança e arrecadação da receita proveniente da venda de publicações desde Agosto de 2002 até Dezembro de 2004, não emissão de facturas e não liquidação, cobrança e entrega do IVA nos cofres do Estado (item 2.6.2);
8. Recurso ao procedimento por ajuste directo quando o valor dos contratos exigia a consulta a 3 ou 5 prestadores de serviços (item 2.7.3.1.1.1);
9. Exercício de funções não subsumíveis no regime jurídico dos contratos de avença (item 2.7.3.1.1.2);
10. Exercício de funções públicas por aposentada com violação dos limites remuneratórios definidos no Estatuto da Aposentação (item 2.7.3.1.1.3);
11. Inexistência de documentos de suporte dos valores processados e pagos a título de trabalho extraordinário em dias de descanso semanal (item 2.7.3.1.2);
12. Atribuição e pagamento de facturas de telemóvel afecto a uma prestadora de serviços (item 2.7.3.2).

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

1. Elaboração de manual de procedimentos para a área administrativa e financeira;
2. Levantamento/inventariação dos bens do património do IA, incluindo os bens que transitaram dos Institutos objecto de fusão (IPAE - IAC);
3. Levantamento / inventariação e controlo dos bens que se encontram em posse das entidades com as quais foram celebrados contratos de consignação;
4. Cobrança e arrecadação das receitas devidas pela venda de bens consignados com emissão de factura ou documento equivalente como suporte de arrecadação de receita, e consequente liquidação, cobrança e entrega do IVA nos cofres do Estado;
5. Respeito pelas disposições legais reguladoras da contratação pública (DL n° 197/99, de 8 de Junho), em especial no que diz respeito às normas que determinam a adopção do tipo de procedimento concursal em função do valor da aquisição;



Rina Cruz

6. Celebração de contratos de avença apenas nos casos que se enquadrem em prestações sucessivas no âmbito de uma profissão liberal, sem subordinação hierárquica, de acordo com o disposto no artº 17º, nº 2, do DL nº 41/84, de 3 de Fevereiro e artº 10º, nºs 1 e 2 do DL nº 427/89, de 2 de Junho;
7. Observância das normas do DL nº 498/72, de 9 de Dezembro (Estatuto da Aposentação) que estabelecem limites à acumulação de remunerações auferidas por aposentados que desempenhem funções públicas;
8. Respeito pelas normas da Resolução do Conselho Ministros nº 112/2002, de 24 de Agosto, as quais condicionam a atribuição de telemóvel e estabelecem limites à despesa assumida e paga.



1- INTRODUÇÃO

1.1 - NATUREZA E ÂMBITO DA ACÇÃO

Em cumprimento do Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2005 e de acordo com o Plano Global de Auditoria (PGA), aprovado em 3 de Março de 2005, foi realizada uma **auditoria financeira** ao Instituto das Artes, doravante designado por IA – gerência de 1 de Setembro a 31 de Dezembro de 2003.

O IA resultou da fusão, ocorrida em Setembro de 2003, do Instituto de Arte Contemporânea (IAC) e do Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE), os quais igualmente apresentaram as suas contas, do período de 1 de Janeiro a 31 de Agosto, pelo que a acção abrangeu as contas de 2003 relativas às gerências partidas dos três organismos.

Em determinadas situações, procedeu-se ao alargamento do horizonte temporal, tendo em vista o tratamento cabal dos processos analisados. O trabalho de campo decorreu entre 9 de Março e 13 de Abril de 2005.

1.2 – FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

1.2.1 – Fundamentos e objectivos

A presente auditoria teve como **fundamentos** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do artº 40º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o facto de o IA resultar de uma fusão e ainda a circunstância das contas de gerência do IAC e IPAE se encontrarem retidas na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) desde 2000¹ (com excepção da conta de 2002 do IPAE).

De acordo com o disposto no artº 54º da Lei nº 98/97, os **objectivos** visados foram os seguintes:

- Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas seguintes áreas:

¹ Em resultado de ter sido recebido o relatório da Inspeção-Geral da Administração Pública (cfr. ponto 1.2.2.1).



- a) Arrecadação e cobrança da receita própria;
 - b) Pessoal;
 - c) Aquisição de bens e serviços;
 - d) Transferências/apoios financeiros.
- Levantamento dos sistemas de controlo interno instituídos, tendentes à apreciação da fiabilidade, eficácia e consistência dos procedimentos e dos registos administrativos, financeiros e contabilísticos;
- Análise das contas de gerência, dos documentos de suporte da despesa e da receita e demais peças financeiras, no sentido de verificar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas e com as instruções do TC.

1.2.2 – Relatórios de auditorias

1.2.2.1 – Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP)

A auditoria realizada por esta Inspeção-Geral em 2002 centrou-se nas actividades desenvolvidas pelo IPAE e pelo IAC desde a sua criação até final desse ano. As conclusões para cada um dos organismos auditados são as que, resumidamente, se apresentam:

DEFICIÊNCIAS	IPAE	IAC
Recurso constante a prestação de serviços sob a forma de avença para fazer face a necessidades permanentes do Instituto, não obstante o seu quadro patentear a existência de vagas	x	x
Celebração de contratos de trabalho a termo certo sem enquadramento legal, bem como deficiências nos concursos e na contratação de pessoal		x
Deficiências nos contratos individuais de trabalho e nos contratos de tarefa/avença	x	x
Inexistência de rigoroso controlo da assiduidade e pontualidade		x
Inexistência de aplicação informática para gestão dos recursos humanos		x
Despachos de autorização de despesa sem cobertura orçamental		x
Deficiências e irregularidades nos processos de aquisição de bens e serviços	x	x
Inexistência de segregação de funções na área financeira	x	
Inexistência de inventário de bens e equipamentos e não aplicação do CIBE	x	
Cedência de equipamentos e de obras de arte sem intervenção do serviço competente		x
Despachos para alterar a aplicação de verbas do PIDDAC e para a não retenção do IRS nos apoios concedidos		x
Atribuição de apoios através de protocolos e sem que existam regulamentos para o efeito		x
Falta de acompanhamento e avaliação dos apoios concedidos	x	
Cabimento concomitante ou posterior à autorização da despesa	x	x



1.2.2.2 – Tribunal de Contas

Em 2001 realizou-se uma auditoria, através do Departamento de Auditoria I, aos apoios concedidos pelo IPAE, em 2000, nas áreas do teatro, da dança e da música, cujas principais deficiências e recomendações apontadas são, resumidamente, as seguintes²:

DEFICIÊNCIAS	RECOMENDAÇÕES
Inexistência de regras para cálculo dos valores a atribuir aos apoios	Remessa atempada dos relatórios de actividade e de contas, suportados pelos necessários comprovativos e que a sua análise passe a ser uma prioridade do Instituto
Inexistência de controlo documental e sistemático (físico) da aplicação dos apoios atribuídos e dos espectáculos que visam financiar	
Concessão de apoios sem exigência do respectivo recibo de quitação	
Falta de documentação exigida pelos regulamentos (relatórios de actividades e de contas) que o instituto não solicita ou não controla	
Tratamento diverso no que concerne à retenção de IRS nos apoios concedidos a pessoas singulares	
Falta de análise comparativa entre a programação a concurso e a apresentada para celebração do protocolo de apoio	
Não celebração de protocolos no âmbito dos apoios ao teatro, exigidos pelos regulamentos, e não controlo dos apoios concedidos	
	Exigência do envio de recibo segundo o modelo em uso pela respectiva entidade beneficiária
	Rectificação da situação desigual na retenção do IRS, de acordo com a legislação aplicável

De salientar que, no que respeita às deficiências apontadas, a análise da documentação de suporte dos apoios (teatro, dança, música e transdisciplinares) relativos à gerência de 2003 revelou estarem, nos seus aspectos fundamentais (regras de cálculo para atribuição dos apoios, existência de regulamentos e protocolos, exigência de relatórios de actividades e de contas e de recibos de quitação, harmonização da aplicação do IRS), colmatadas com o correspondente acatamento das recomendações (vd. item 2.7.3.3).

1.2.2.3 – Inspeção-Geral de Finanças (IGF)

A pedido da Ministra da Cultura e por alegada falta de verbas para apoios pontuais concedidos pelo IA, a IGF realizou, em Janeiro último, uma auditoria e este organismo. Contudo, em 15 de Novembro de 2005, o relatório ainda não era do conhecimento do Instituto³.

² Relatório de Auditoria nº 6/02 – 2ª Secção.

³ O relatório em causa não foi ainda recepcionado nesta Direcção-Geral (consulta do GENT em 15 de Novembro de 2005).



1.3 – METODOLOGIA UTILIZADA

Tendo em consideração as orientações, princípios, procedimentos e normas técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC aprovado pela Resolução nº 2/99 - 2ª S, de 28 de Janeiro, a auditoria iniciou-se com a **fase de planeamento**, efectuada na DGTC entre 15 de Fevereiro e 1 de Março, e teve por base a recolha e tratamento de informação relativa aos três organismos a partir dos documentos de prestação de contas, dos respectivos dossiers permanentes, relatórios de auditoria (IGAP e TC) e resenha de imprensa. Feito este estudo preliminar, foi elaborado e apresentado o PGA.

O trabalho de campo iniciou-se em 9 de Março último com uma reunião que contou com a presença de 3 dos 4 elementos do Conselho Administrativo (CA) do IA, das Auditora – Coordenadora e Auditora – Chefe e restante equipa de auditoria onde, em traços gerais, foi dado conhecimento dos trabalhos a desenvolver.

Em cumprimento do PGA, analisou-se o sistema de controlo interno, com vista à definição das áreas de risco, o que determinou a realização de testes de procedimento. O Programa de Auditoria (PA) foi aprovado em 29 de Março.

Analisou-se, então, a documentação facultada pelos diversos serviços dos organismos intervenientes e realizaram-se várias reuniões com dirigentes, chefias e funcionários, para esclarecimento de dúvidas e melhor conhecimento dos procedimentos adoptados.

A acção terminou em 13 de Abril com uma reunião onde estiveram presentes os três elementos do CA do IA, em funções à data, e os elementos da DGTC. Foram apresentadas, na generalidade, as conclusões de auditoria para as quais os responsáveis mostraram sensibilidade no sentido da sua correcção, quando aplicável.

1.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

A acção desenvolveu-se de acordo com o PGA e com o PA, sendo de registar que foi prestada toda a colaboração necessária, quer pelos dirigentes, quer pelos funcionários contactados para o efeito.



Tribunal de Contas

Nina Cruz

Verificou-se, no entanto, uma limitação à realização das verificações relativas ao processamento de horas de trabalho em dias de descanso semanal do IAC (entre 1 de Janeiro e 31 de Agosto de 2003), em virtude da respectiva documentação de suporte não ter sido localizada pelos serviços do IA.

1.5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

O ajustamento global de cada uma das contas da responsabilidade dos elementos do CA de cada um dos institutos, referente às **gerências de 2003**, é o seguinte:

Quadro I - Demonstração numérica

Unidade: Euros

IPAE (1de Janeiro a 31de Agosto)	Débito		
	Saldo de abertura.....	114,47	
	Receita da gerência.....	<u>17 359 706,00</u>	17 359 820,47
	Crédito		
	Despesa da gerência.....	17 359 820,47	
	Saldo encerramento.....	<u>0,00</u>	17 359 820,47
IAC (1de Janeiro a 31de Agosto)	Débito		
	Saldo de abertura.....	618,02	
	Receita da gerência.....	<u>1 014 024,90</u>	1 014 642,92
	Crédito		
	Despesa da gerência.....	1 008 018,28	
	<i>Despesa não documentada</i>	6 624,64 a)	
	Saldo encerramento.....	<u>0,00</u>	1 014 642,92
IA (1de Setembro a 31 de Dezembro)	Débito		
	Saldo de abertura.....	0,00	
	Receita da gerência.....	<u>5 528 351,69</u>	5 528 351,69
	Crédito		
	Despesa da gerência.....	4 932 477,10	
	<i>Despesa não documentada</i>	183,54 a)	
	Saldo encerramento.....	<u>595 874,69</u>	5 528 351,69

a) Valor da despesa cuja documentação de suporte apesar de solicitada não foi entregue à equipa

No que concerne ao item “*Despesa não documentada*”, esta matéria encontra-se analisada no ponto 2.7.3.1.2.



Rita Cruz

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, a apreciação global sobre as contas apresentadas é favorável, com as reservas constantes deste relatório e, bem assim, daquela que resulta do facto da conta de gerência do IAC de 2002 não se encontrar ainda homologada.

1.6 - CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas nos art.ºs. 13º e 87º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pela gerência de 2003 do IA, do IPAE e do IAC foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Os responsáveis Lucília Maria Delgado Silva Preto, Ilda da Conceição Martins Saragoça da Matta, Maria Teresa Costa, Mário Augusto Marques de Abreu e Fernando Calhau (estes dois últimos notificados na pessoa dos seus legais herdeiros), os primeiros, enquanto membros do CA do IPAE, o último como director do IAC, nada disseram.

Os restantes responsáveis exerceram o **direito do contraditório** apresentando as respectivas alegações, respostas ou observações que foram aqui transcritas, na íntegra, ou de forma sucinta, no âmbito de cada item que lhe dizia respeito e, como tal, tidas em consideração na elaboração do presente relatório.

Os membros do CA do IA, bem como os do CA do IAC, apresentaram as suas alegações em conjunto, respectivamente, pelo que, as mesmas serão referenciadas ao órgão em causa.

Os itens 2.7.3.1.1.1 e 2.7.3.1.2 do relato também foram remetidos - para efeito do exercício do direito de contraditório - ao então Ministro da Cultura e ao seu Secretário de Estado Adjunto, tendo apenas apresentado alegações o primeiro.



Assinatura

2 – AUDITORIA FINANCEIRA

2.1 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IPAE E DO IAC

2.1.1 – Enquadramento legal

O IPAE, pessoa colectiva de direito público sob a forma de instituto público, foi criado pelo DL n° 149/98, de 25 de Maio, dotado de autonomia administrativa e sujeito à superintendência e tutela do Ministro da Cultura.

Genericamente, as atribuições do IPAE consistiram em fomentar e apoiar logística e financeiramente actividades, de iniciativa não governamental, nos domínios da música, dança, teatro e outras formas de criação nas artes do espectáculo.

O IAC, pessoa colectiva de direito público sob a forma de instituto público, foi criado pelo DL n° 103/97, de 28 de Abril, dotado de autonomia administrativa e património próprio e sujeito à superintendência e tutela do Ministro da Cultura.

As suas atribuições traduziam-se em apoiar, quer a criação e os criadores contemporâneos quer a produção de eventos de arte contemporânea.

2.1.2 – Organização e funcionamento

Os órgãos do IPAE eram o director e o CA (art° 5°) sendo aquele coadjuvado por um subdirector (art° 6°, n° 2).

Os órgãos do IAC eram o director, o CA, o conselho consultivo e a comissão de aquisição de obras de arte (art° 4°) sendo o director coadjuvado por um subdirector (art° 5°, n° 2).

Em ambos os institutos, o CA era o órgão deliberativo com competência em matéria de gestão financeira e patrimonial, sendo constituído pelo director, que presidia, pelo subdirector e pelo chefe da Repartição Administrativa.



2.1.3 – Competências, delegação e subdelegação

O CA do IPAE delegou, nos seus diversos directores e subdirector⁴, no caso de impedimento dos primeiros, a sua competência para autorização de despesa e respectivos pagamentos.

No IAC, o CA não delegou a sua competência para a autorização de despesa e respectivos pagamentos. Porém, a totalidade das despesas e dos pagamentos em 2003 foram autorizados apenas pelo director do Instituto a quem não foi delegada essa competência.

Solicitados esclarecimentos, os serviços informaram que *“Embora formalmente não tenha havido expressamente delegação de competências do Conselho Administrativo no Director do IAC, reconhece-se que o funcionamento com a aparente informalidade pode ser susceptível de daí se poder extrair a existência de uma deficiente formalização das deliberações, no entanto o facto é que, atendendo à proximidade de funcionamento de todos os seus membros, as apreciações e as deliberações eram ponderadas em conjunto”*, acrescentando ainda *“No entanto, reconhece-se e admite-se que só por lapso assim foi mantido este procedimento”*.

No entanto atendendo a que os actos praticados com vício de incompetência foram ratificados em 21 de Abril de 2004, a situação ficou sanada.

2.2 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DO IA

2.2.1 – Enquadramento legal

O IA foi criado pelo DL n° 181/2003, de 16 de Agosto, diploma que aprovou a sua estrutura orgânica, que resultou da fusão do IPAE e do IAC.

É uma pessoa colectiva de direito público sob a forma de instituto público, dotada de autonomia administrativa e património próprio e sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura.

O IA tem por missão estruturar a intervenção do Estado no âmbito das artes do espectáculo e da arte contemporânea, dinamizando participações institucionais ou promovendo políticas tendentes a garantir a universalidade na sua fruição e a liberdade e a qualificação artística.

⁴ Em 2003: directores (Lucília Maria Preto, Mário Augusto Abreu, em regime de substituição, e Ilda Saragoça da Matta); subdirector (Mário Augusto Abreu).



Tribunal de Contas

Paulo Cunha

2.2.2 – Organização e funcionamento

Os órgãos do IA são o director e o CA (artº 10º), sendo o director coadjuvado por dois subdirectores (artº 11º, nº 2).

Das competências do director (artº 11º, nº 1) destacam-se: a promoção de uma estratégia global tendente à prossecução dos objectivos do Instituto; a direcção da execução de planos, programas e projectos; e a prática de todos os actos ou negócios jurídicos necessários à prossecução das atribuições do Instituto.

O CA, órgão deliberativo em matéria de gestão financeira e patrimonial, é constituído pelo director, que preside e tem voto de qualidade, pelos subdirectores e pelo director do Departamento de Gestão e Apoio Técnico (artº 12º, nº 2).

A estrutura orgânica assenta em dois departamentos operativos, um na área de incentivo à criação artística (Departamento de Apoio à Criação e Difusão) e outro na área de desenvolvimento das condições adequadas à generalização do acesso à fruição, através da formação de públicos (Departamento de Descentralização e Formação de Públicos), e ainda num departamento na área de gestão e administração (Departamento de Gestão e Apoio Técnico).

2.2.3 – Competências, delegação e subdelegação

Por deliberação do CA constante de acta, de 21 de Abril de 2004, este órgão colegial delegou a sua competência para assinatura dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC) no director – Paulo Cunha e Silva -, na subdirectora - Maria de Assis Swinnerton - e no Director do Departamento de Gestão e Apoio Técnico - José Gamito Carrilho, sendo bastante para comprometer este órgão duas das três assinaturas autorizadas.

Deliberou ainda delegar a competência para assinatura dos Pedidos de Autorização dos Pagamentos (PAP) no director e na subdirectora antes identificados, sendo bastante para comprometer este órgão uma das duas assinaturas autorizadas. Igualmente ratificou os PLC e os PAP referentes a 2003 e 2004 efectuados por aqueles dirigentes até àquela data.

2.3 – SISTEMA CONTABILÍSTICO

À semelhança dos institutos que lhe deram origem, o IA goza, nos termos da respectiva lei orgânica, de autonomia administrativa, encontrando-se a sua gestão financeira integrada



Tribunal de Contas

Alicia Arce

no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) preconizado no DL n° 155/92, de 28 de Julho.

A integração do IPAE e do IAC neste regime ocorreu, respectivamente, através dos Despachos Conjuntos n° 204/2001⁵, com efeitos a Outubro de 2000 e n° 457/2002⁶, com efeitos a Janeiro de 2002.

2.4 - AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1 - Levantamento do SCI

O levantamento do sistema de controlo interno (SCI) instituído no IA, nas áreas de pessoal, contabilidade, aquisição de bens e serviços e apoios concedidos (teatro, dança, música e transdisciplinares), teve por objectivo avaliar o seu grau de adequabilidade e de confiança por forma a determinar a extensão dos testes a realizar, com recurso aos seguintes procedimentos:

- Reuniões com os responsáveis das áreas administrativa, financeira, patrimonial e das áreas vocacionadas para análise e concessão de apoios, bem como com os funcionários que executam as diferentes tarefas naqueles sectores;
- Elaboração de fichas de avaliação do controlo da receita própria e da despesa;
- Realização de testes de conformidade.

No que concerne aos resultados do levantamento do SCI, são de salientar os aspectos constantes dos seguintes pontos:

A - Actas do Conselho Administrativo

Em 2003 (de 1 de Setembro a 31 de Dezembro), o CA do IA não produziu qualquer acta da sua actividade administrativa/financeira.

A 1ª acta elaborada data de 21 de Abril de 2004, tendo o CA:

⁵ DR, II S, n° 54, de 5 de Março de 2001.

⁶ DR, II S, n° 98, de 27 de Abril de 2002.



- a) Ratificado os actos realizados até àquela data relativamente aos PLC e PAP;
- b) Constituído o fundo de maneo;
- c) Autorizado a abertura de conta bancária para o depósito do fundo de maneo;
- d) Delegado competências da autorização da despesa e de pagamento no director e na subdirectora, identificados no item 2.2.3.

B – Regulamentos de controlo interno

Na área administrativa e financeira, não existe no IA um manual de procedimentos e/ou medidas de controlo interno para cada um dos sectores. Todavia, existem regulamentos, aprovados por portaria, para cada uma das áreas dos apoios concedidos.

C – Segregação de funções

Não obstante o número de funcionários dos sectores operativos ser reduzido, o princípio da segregação de funções é respeitado, tanto ao nível dos sectores como dos funcionários.

D – Disponibilidades

Existe um fundo de maneo no montante de 2 500 €, depositado na Caixa Geral de Depósitos (CGD), para fazer face a pequenas e inadiáveis despesas, com indicação do responsável, bem como das regras da sua movimentação, regularização e respectiva reposição no fim da gerência.

O IA circularizou 13 entidades bancárias a operar no país, das quais responderam 12 (92,3%). Onze dessas instituições prestaram informação de que os institutos (IPAE, IAC e IA) não têm qualquer conta constituída e a CGD informou da quantidade de contas, os seus titulares e os respectivos valores. As importâncias reportadas ao final das gerências em apreciação, são idênticas às que os organismos patentearam nos documentos contabilísticos, tendo sido as contas saldadas e as importâncias repostas nos cofres do Tesouro.

E – Receita própria

No âmbito da cobrança e arrecadação da receita própria, o IA cobra e recebe directamente o produto da venda de bens e serviços e dispõe de diversos postos de cobrança relativos à venda das publicações por si editadas e colocadas à consignação. Com excepção da



Tribunal de Contas

Rui Azevedo

Distribuidora de Livros Bertrand Lda., os postos de venda integram-se em organismos igualmente tutelados pelo Ministério da Cultura e também na Fundação de Serralves. Por divergências entre os institutos e a distribuidora, na aplicação ou não de 5% de IVA na facturação emitida pelo IAC e actualmente pelo IA, as receitas relativas às vendas efectuadas pela distribuidora desde Dezembro de 2001, no valor de 7 024,80 €⁷ (sem IVA), não tinham sido arrecadadas (cfr. ponto 2.6.2).

Relativamente à restante receita própria cobrada e recebida pelo IAC (127 016,28 €) foi a mesma depositada no Tesouro, não tendo sido pedida a totalidade do crédito. Apenas se encontra escriturada a débito na conta de gerência, o montante utilizado e não o cobrado. No decurso da auditoria foi elaborado e entregue à equipa um novo mapa da conta de gerência de 2003⁸, onde foram incluídos todos os movimentos financeiros da receita ocorridos neste instituto. O novo documento foi aprovado em reunião do CA do IA e exarado em acta, em 21 de Março de 2005⁹.

F – Salvaguarda de bens

As obras de arte, propriedade do IA, encontram-se distribuídas pelo Centro Cultural de Belém, na Fundação de Serralves, em diversas embaixadas portuguesas no estrangeiro e em diversos serviços públicos, ao abrigo de protocolos assinados entre as partes. No entanto, o IA não tem conhecimento da quantidade das obras de que é detentor nem do seu valor patrimonial, estando actualmente a decorrer o levantamento físico destes bens.

G – Património e inventário

À data da fusão, o IAC tinha os seus bens registados, actualizados e inventariados, com excepção das obras de arte. O IPAE, apesar de ter os bens inventariados e registados, não tinha todo o processo actualizado.

Em conformidade com o artº 37º da sua lei orgânica, o IA, sucessor de todos os bens daqueles institutos, não só não procedeu à sua integração como não tinha o inventário actualizado, mesmo no que se refere aos bens por si adquiridos desde 2003.

O CA, órgão responsável pela gestão financeira e patrimonial (artº 12º conjugado com a al. a) do artº 19º do DL nº 181/2003), não diligenciou no sentido de organizar e manter

⁷ Apurado pela equipa de auditoria, tendo por base os documentos disponibilizados.

⁸ Para substituir o remetido com a conta de gerência em 15 de Outubro de 2003.

⁹ A demonstração numérica do item 1.5 integra já os montantes do novo mapa da conta de gerência.



Tribunal de Contas

River

actualizado o inventário e cadastro dos seus bens. Deste modo não foi dado cumprimento ao estipulado, quer no DL n° 477/80, de 15 de Outubro, quer na Portaria n° 671/2000, de 16 de Junho (Cadastro e inventário dos bens do Estado - CIBE).

Em sede de contraditório, os membros do CA do IA alegaram o seguinte:

"(...) Estão tomadas as medidas necessárias à elaboração do processo de integração de bens do IAC e do IPAE no IA e, bem assim, em estreita ligação, a inventariação dos bens adquiridos por este Instituto após a sua constituição, tendo para o efeitos sido designada uma equipa de trabalho em reunião do Conselho Administrativo, conforme se lê no ponto 6° da Acta n.º 12 (cfr.doc.12)."

Apesar de se registar o facto de o CA do IA ter deliberado, no ano em curso (15 de Junho de 2005) criar uma equipa responsável pela elaboração do inventário do património, é certo que na gerência em análise (2003), o mesmo não se encontrava feito, em violação do disposto no DL n° 477/80, de 15 de Outubro e na portaria n° 671/2000, de 16 de Junho.

Nestes termos, mantém-se a análise jurídica atrás expendida, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na al. d) do n° 1 do art° 65 da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

H – Procedimentos contabilísticos

- As fases de realização da despesa são genericamente cumpridas, tendo-se detectado situações em que o cabimento é posterior à autorização da despesa, em discordância com o disposto no DL n° 155/92, de 28 de Julho;
- Verificou-se falta de recibos emitidos pelos beneficiários dos apoios e por membros de júris dos concursos, não obstante serem solicitados no momento da informação do pagamento/transferência e, posteriormente, terem sido objecto de insistência.

I – Acompanhamento e avaliação dos apoios

- Em 2003, o IA acompanhava a **execução financeira** dos apoios concedidos apenas pelos documentos legalmente exigidos (declarações das Finanças e da Segurança Social (SS) – informando da sua situação perante estas entidades) e relatórios de actividades e de contas dos beneficiários, suspendendo o pagamento em caso de falta dos relatórios e descontando as dívidas à SS pela totalidade (se a dívida fosse absorvida pela tranche a pagar) ou 25% da tranche (se a dívida fosse superior), de acordo com o DL n° 411/91, de 17 de Outubro.



Actualmente, são apreciadas e avaliadas as actividades desenvolvidas com maior profundidade, cruzando informação dos orçamentos com os planos de actividades e estes com os relatórios de actividades, mantendo-se o mesmo procedimento quanto aos pagamentos.

- O acompanhamento da **execução material** das actividades das entidades beneficiárias não existia, nem existe. Contudo, observa-se a divulgação de folhetos, prospectos que circulam no IA, dando conta dos espectáculos co-financiados pelo Instituto, bem como a publicidade nos jornais nacionais, regionais e revistas da especialidade.

2.4.2 – Avaliação final do SCI

Efectuado o levantamento do SCI existente no IA, no âmbito da receita e da despesa, e depois de realizados os testes de conformidade pode concluir-se o seguinte:

Pontos Fortes:

- a) O facto de o organismo estar integrado no RAFE e todos os registos da receita e da despesa serem efectuados no Sistema de Informação Contabilística (SIC), é garantia de um maior controlo das normas de execução orçamental;
- b) No âmbito do controlo orçamental, o ciclo da despesa obedece em geral aos requisitos do DL n° 155/92, de 28 de Julho;
- c) Existência de uma adequada segregação de funções, quer ao nível dos diversos serviços, quer ao nível das tarefas executadas pelos funcionários;
- d) Existência de fundo de maneiio, com indicação do seu responsável, com regras de movimentação, regularização e reposição no fim da gerência;
- e) Contas bancárias saldadas no fim da gerência e respectiva reposição nos cofres do Tesouro;
- f) Os procedimentos que compõem o sistema de controlo interno das aquisições de bens e serviços (com excepção dos contratos de avença), podem ser considerados fiáveis, uma vez que, na generalidade cumprem as disposições do DL n° 197/99, de 8 de Junho;
- g) Elaboração dos instrumentos de gestão.



Tribunal de Contas

Rivera Cruz

Pontos Fracos:

- Processos de despesa em que o cabimento foi posterior à autorização da despesa;
- Inexistência de manual de procedimentos administrativo/financeiros;
- Irregularidades na celebração de contratos de avença;
- Não cobrança e arrecadação de receita própria que é devida pela distribuidora de Livros Bertrand Lda.;
- Não elaboração e actualização do inventário bem como a correspondente valorização dos bens, em consonância com o disposto na Portaria nº 671/2000, de 17 de Abril - (CIBE).

2.5 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

A análise da evolução financeira dos 3 Institutos, baseia-se nos elementos constantes nos orçamentos, nos PLC e nos mapas da conta de gerência, dado não ser possível extrair os montantes dos balancetes de execução¹⁰. Foi elaborado o quadro seguinte que evidencia a execução orçamental no triénio de 2002 a 2004:

Quadro II – Evolução da Execução Orçamental (2002 – 2004)

Unidade: Euros

Inst.	FF	2002			2003			2004		
		Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Executado	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Executado	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Executado
IPAE	OE	11.039.934,00	11.515.157,00	11.534.422,07	10.068.861,00	10.416.182,00	7.807.033,88	0,00	0,00	0,00
	RP	59.856,00	2.245,14	2.121,01	3.500,00	3.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	PIDDAC	12.541.487,00	14.597.394,00	11.424.546,40	9.106.582,00	11.811.282,00	8.512.705,75	0,00	0,00	0,00
	Total	23.641.277,00	26.114.796,14	22.961.089,48	19.178.943,00	22.230.964,00	16.319.739,63	0,00	0,00	0,00
IAC	OE	877.009,00	1.016.862,00	903.788,95	799.867,00	827.766,72	441.818,11	0,00	0,00	0,00
	RP	1.758,00	12.473,00	0,00	154.916,00	127.016,28	39.475,08	0,00	0,00	0,00
	PIDDAC	917.788,00	601.082,13	601.075,15	1.200.000,00	599.166,00	314.214,69	0,00	0,00	0,00
	Total	1.796.555,00	1.630.417,13	1.504.864,10	2.154.783,00	1.553.949,00	795.507,88	0,00	0,00	0,00
Total do IPAE e IAC		25.437.382,00	27.745.213,27	24.465.953,58	21.333.726,00	23.784.913,00	17.115.247,51	0,00	0,00	0,00
IA	OE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.368.874,74	3.680.000,00	3.051.125,84	3.155.278,06
	RP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	204.864,47	27.655,00	212.824,16	13.574,16
	PIDDAC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.192.460,06	21.500.000,00	20.303.750,00	19.651.570,92
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.766.199,27	25.207.655,00	23.567.700,00	22.820.423,14
Total Geral		25.437.832,00	27.745.213,27	24.465.953,58	21.333.726,00	23.784.913,00	21.881.446,78	25.207.655,00	23.567.700,00	22.820.423,14

Nota: Os valores dos orçamentos corrigidos do IA para 2003 não entram no cômputo do total geral, uma vez que resultam dos saldos (a 31 de Agosto) do IAC e do IPAE

¹⁰ Os balancetes de execução não evidenciam a coluna do orçamento inicial e os valores da coluna dos pagamentos diferem dos valores constantes do mapa da conta de gerência.



Quadro III – Análise comparativa dos orçamentos (2002 - 2004)

Unidade: Euros

Anos	FF	Inicial	Corrigido	Desvio %	Peso
		(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	%
2002	OE	11.916.943,00	12.532.019,00	5,2%	45,2%
	RP	61.614,00	14.718,14	-76,1%	0,1%
	PIDDAC	13.459.275,00	15.198.476,13	12,9%	54,8%
	Total	25.437.832,00	27.745.213,27	9,1%	100,0%
2003	OE	10.868.728,00	11.243.948,72	3,5%	46,1%
	RP	158.416,00	130.516,28	-17,6%	1,1%
	PIDDAC	10.306.582,00	12.410.448,00	20,4%	52,8%
	Total	21.333.726,00	23.784.913,00	11,5%	100,0%
2004	OE	3.680.000,00	3.051.125,84	-17,1%	12,9%
	RP	27.655,00	212.824,16	669,6%	0,9%
	PIDDAC	21.500.000,00	20.303.750,00	-5,6%	86,2%
	Total	25.207.655,00	23.567.700,00	-6,5%	100,0%

Quadro IV – Grau de execução e da taxa de variação - (2002 - 2004)

Unidade: Euros

Descrição	2002	2003	Δ 2003/02	2004	Δ 2004/03
Orçamento inicial (1)	25.437.832,00	21.333.726,00	-16,1%	25.207.655,00	18,2%
Orçamento corrigido (2)	27.745.213,27	23.784.913,00	-14,3%	23.567.700,00	-0,9%
Executado (3)	24.465.953,58	21.881.446,78	-10,6%	22.820.423,14	4,3%
Grau de execução (3)/(2)	88,2%	92,0%	-	96,8%	-

Da análise dos quadros supra e tendo em consideração que respeitam a institutos distintos, e com gerências partidas, destaca-se o seguinte:

- Os montantes que constam no orçamento inicial, corrigido e executado, não revelam ao longo do triénio, um comportamento coerente, evidenciando que a elaboração dos orçamentos e respectivas modificações orçamentais têm sido pouco realistas;
- No ano em análise (2003), o orçamento global corrigido revela um acréscimo de 11,5% (Quadro III), relativamente ao orçamento inicial, com os valores do PIDDAC a crescerem mais de 20%;
- A taxa de execução orçamental no ano de 2003 foi de 92,0%.

2.6 – RECEITA

2.6.1 – Análise global

A estrutura da receita global dos 3 Institutos e respectiva execução estão evidenciados nos quadro e gráficos seguintes:



Aiva Cruz

Quadro V - Verbas orçamentadas e recebidas na Gerência - 2003

Unidade: Euros

Fonte de Financiamento	Montante		Grau	
	Orçamentado	Recebido	Estrutura	Execução
OE	11.243.948,72	11.002.275,52	47,8%	97,9%
PIDDAC	12.410.448,00	11.742.174,49	51,1%	94,6%
Receita Própria	130.516,28	252.268,37	1,1%	193,3%
Total	23.784.913,00	22.996.718,38	100,0%	96,7%

Fonte: Balancetes e mapas da conta de gerência

Gráfico I

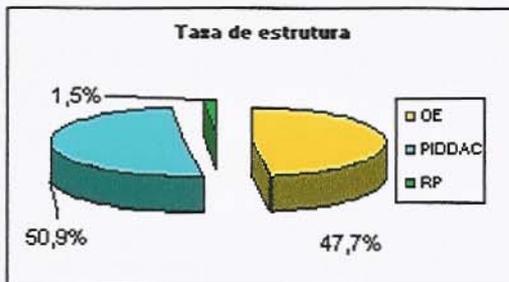
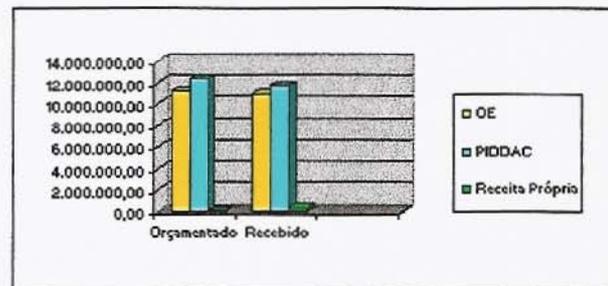


Gráfico II



As duas fontes de financiamento mais representativas apresentam valores muito próximos, representando o OE 47,7% e o OE-PIDDAC 50,9% de toda a receita recebida pelos 3 organismos.

No ano em apreciação, o grau de execução da receita situa-se em 96,7%.

2.6.2 - Receita própria

De acordo com o PA, superiormente aprovado, foi analisada a 100% a receita própria (RP), cobrada e arrecadada pelos 3 institutos, no montante de 252 268,37 €. Em conformidade com as respectivas leis orgânicas, nomeadamente o DL n° 181/2003, a RP teve suporte no art° 27°, designadamente nas alíneas seguintes:

- c) "As quantias cobradas pela venda de publicações, edições e outros materiais próprios...";
- j) "As doações, heranças, legados, subvenções, subsídios e participações";
- m) "Os saldos anuais das contas de gerência de anos anteriores...excluindo os do Orçamento do Estado" (OE e PIDDAC).

Na confirmação dos valores, foram detectadas facturas emitidas em 2002 cuja receita não foi arrecadada. Analisando a situação através dos documentos disponibilizados pelo IAC e, actualmente, pelo IA, constatou-se o seguinte:



River Army

A – Os Factos

Contrato de distribuição (cláusulas):

- 1ª e 2ª O IAC (editor) celebrou, em 1 de Setembro de 2000, com a distribuidora de livros Bertrand, Lda., um contrato para distribuição e venda em regime de exclusividade em Portugal, das obras publicadas e a publicar pelo Instituto. No entanto, estas obras também poderiam ser vendidas em postos de venda pertencentes ao Ministério da Cultura.
- 3ª e 4ª Os fornecimentos efectuados pelo editor à distribuidora foram à consignação, com entrega nos armazéns da distribuidora e sem quaisquer encargos para esta.
- 5ª O editor fornecia as obras com desconto de 55% sobre o valor de capa por si fixado, acrescidos de 5% de IVA.
- 7ª e 8ª Na venda de uma dúzia de livros do mesmo título, a distribuidora tinha direito a um livro gratuito, para além de dispor de 12 exemplares sem retorno, para efeitos de promoção de vendas.
- 15ª Mensalmente e até dia 10 de cada mês, a distribuidora emitiria uma nota de vendas por título e a partir deste documento, o editor emitiria trimestralmente a factura que seria paga 90 dias a contar da data da mesma.
- 17ª O contrato tinha início na data da assinatura, era válido por um ano, automaticamente prorrogado por este período, se qualquer dos contraentes não manifestasse vontade em contrário.

A este propósito, refira-se que o contrato foi rescindido, por iniciativa do IA em 2 de Fevereiro de 2004 e, de comum acordo, foi definido o mês de Abril para devolução das obras em posse da distribuidora de livros Bertrand, Lda.

A fundamentação para a rescisão assenta em:

- a) *“Necessidade do Instituto proceder, em face do princípio da transversalidade, a uma revisão de todos os contratos, em vigor, celebrados pelos ex-institutos...”;*
- b) *“... o contrato celebrado entre o ex-IAC e a Livraria Bertrand ... encontra-se desadequado da realidade actual do Instituto das Artes...”;*



- c) "Necessidade de proceder ao enquadramento da distribuição e venda de obras editadas..., enquadramento que ... envolve alterações profundas na distribuição e venda deste Instituto que não se compadecem com a manutenção do actual contrato, justificando, por isso, a sua rescisão".

Fornecimentos

Desde Novembro de 2000 até Junho de 2003, foram fornecidas pelo IAC à distribuidora de livros Bertrand, Lda., através de 16 guias de remessa, com indicação dos valores unitários e globais de cada título, as seguintes obras:

Quadro VI - Obras consignadas pelo IAC à Bertrand

Unidade: Euros

Nº Seq.	Obra	Consignação		Ofertas
		Qt.	Valor	
1	NOX	150	2.992,50	12
2	Ida e Volta	150	1.497,00	12
3	Paisagens no Singular	150	1.497,00	12
4	A Indisciplina do desenho	150	1.497,00	12
5	Margens	150	748,50	12
6	Julião Sarmento - B. Veneza	150	748,50	12
7	A Flor da Pele	150	748,50	12
8	Imagem sem imagem	150	748,50	12
9	Interior/ Exterior	150	748,50	12
10	Pinturas Aeropostais	150	2.244,00	12
11	Ecrú	150	2.244,00	12
12	Adriana Varejão	150	2.244,00	12
13	Desenhos dos surrealismos...	150	7.482,00	12
14	O génio do olhar	150	7.482,00	12
15	Viúva Simone - J. Penalva - SP	150	2.244,00	12
16	Initiare	150	3.741,00	12
17	Modos afirmativos a)	100	3.562,00	12
17	Modos afirmativos a)	150	5.611,50	0
18	Modos afirmativos - Cadernos	160	320,00	0
19	João Penalva - R a)	100	1.662,00	12
19	João Penalva - R a)	150	2.619,00	0
20	João Penalva - Monografia a)	150	6.360,00	12
20	João Penalva - Monografia a)		0,00	0
21	Desenho projecto desenho - B	150	6.000,00	12
22	Desenho projecto desenho - E	50	3.000,00	12
23	João Tabarra	100	1.500,00	12
24	Arte artista e o outro	1	14,25	0
Total		3.511	69.555,75	264

a) Trata-se da mesma obra com ou sem IVA. Nesta situação, a Bertrand optou na venda pelo valor sem IVA. Valor das obras consignadas (69 555,75 * 200,482 = 13 944,724 contos)

O total de obras à consignação constantes das 16 guias (livros, catálogos e cadernos) foi de 3 511 unidades, correspondendo a 69 555,75 €. O número de exemplares sem retorno, não incluídos na quantidade consignada (ofertas), para efeitos de promoção, foi de 264 (7,5% do total consignado).



Tribunal de Contas

Rina Cruz

Valores a receber de acordo com a listagem de vendas

A distribuidora de livros Bertrand, Lda. emitiu, mensalmente, listagens de vendas, com início em Novembro de 2000 até Dezembro de 2004, respeitando esta última listagem somente a uma devolução. Do apuramento dos elementos constantes destas listagens, apresenta-se o resumo:

Quadro VII - Quantidade consignada e valores a receber

Unidade: euros

Nº Seq.	Obra	Consignação		Preço unitário	A receber pelo IA
		Qt.	Vendas		
1	NOX	150	54	8,98	484,79
2	Ida e Volta	150	49	4,49	220,06
3	Paisagens no Singular	150	18	4,49	80,84
4	A Indisciplina do desenho	150	33	4,49	148,20
5	Margens	150	46	2,25	103,29
6	Julião Sarmiento - B. Veneza	150	67	2,25	150,45
7	A Flor da Pele	150	66	2,25	148,20
8	Imagem sem imagem	150	52	2,25	116,77
9	Interior/Exterior	150	43	2,25	96,56
10	Pinturas Aeropostais	150	26	6,73	175,03
11	Ecrú	150	32	6,73	215,42
12	Adriana Varejão	150	29	6,73	195,23
13	Desenhos dos surrealismos...	150	63	22,45	1.414,10
14	O génio do olhar	150	20	22,45	448,92
15	Viúva Simone - J. Penalva - SP	150	26	6,73	175,03
16	Initiare	150	25	11,22	280,58
17	Modos afirmativos	250	94	16,03	1.506,73
18	Modos afirmativos - Cadernos	160	34	0,90	30,60
19	João Penalva - R	250	101	7,48	755,38
20	João Penalva - Monografia	150	36	18,17	654,16
21	Desenho projecto desenho - B	150	156	18,00	2.808,00
22	Desenho projecto desenho - E	50	49	27,00	1.323,00
23	João Tabarra	100	40	6,75	270,00
24	Arte artista e o outro	1	1	6,41	6,41
Total		3.511	1.160		11.807,73

Valor total das vendas (11 807,73 *200,482 = 2 367,237 contos)

Entre Novembro de 2000 e Novembro de 2004¹¹, foram vendidas pela Bertrand 1 160 obras editadas pelo IAC, cujo montante a receber pelo IA ascende a 11 807,73 € + 590,39 € de IVA, ou seja, 12 398,12 €.

¹¹ Apesar da rescisão do contrato de distribuição, com efeitos a 31 de Dezembro de 2003, a listagem de vendas foi remetida mensalmente, pela Bertrand, até Dezembro de 2004.



Listagem de Devoluções

Nas listagens de vendas, a distribuidora de livros Bertrand, Lda. procedeu igualmente à indicação da quantidade e natureza das devoluções. Simultaneamente à redução da quantidade deduziu também os respectivos valores no montante total das vendas.

O total das listagens apresenta valores positivos (quando só há vendas ou quando estas são superiores às devoluções) e valores negativos (quando só há devoluções ou quando estas são superiores às vendas).

Os valores negativos contam, segundo informação da distribuidora de livros Bertrand, Lda., e contaram para o apuramento do valor total a facturar pelos institutos intervenientes neste procedimento.

As devoluções bem como os valores abatidos indicados pela distribuidora, em cada tipo de obra, são apresentados no mapa seguinte:

Quadro VIII - Quantidade de obras devolvidas

Unidade: Euros

Nº Seq.	Nome	Qt. Consig	Devoluções					Valor abatido
			2001	2002	2003	2004	Total	
1	NOX	150	4	1		1	6	53,87
2	Ida e Volta	150	2	5	13	10	30	134,73
3	Paisagens no Singular	150	1				1	4,49
4	A Indisciplina do desenho	150	2				2	8,98
5	Margens	150		4	11	8	23	51,65
6	Julião Sarmento - B. Veneza	150		3	8	8	19	42,66
7	A Flor da Pele	150		6	9	13	28	62,87
8	Imagem sem imagem	150		4	9	9	22	49,40
9	Interior/Exterior	150		5	10	8	23	51,65
10	Pinturas Aeropostais	150	2	2	3	11	18	121,18
11	Ecrú	150		1	10	11	22	148,10
12	Adriana Varejão	150			6	10	16	107,71
13	Desenhos dos surrealismos...	150	3	3			6	134,68
14	O génio do olhar	150	10	1			11	246,91
15	Viúva Simone - J. Penalva - SP	150	5	1	11	7	24	161,57
16	Initiare	150	9	1			10	112,23
17	Modos afirmativos	250	9	40	2	2	53	849,54
18	Modos afirmativos - Cadernos	160		4	4	1	9	8,10
19	João Penalva - R	250	7	43	6	2	58	433,78
20	João Penalva - Monografia	150	5	13		2	20	363,42
21	Desenho projecto desenho - B	150		25	8	4	37	666,00
22	Desenho projecto desenho - E	50			13		13	351,00
23	João Tabarra	100		6	3	3	12	81,00
24	Arte artista e o outro	1					0	0,00
Total		3 511	59	168	126	110	463	4 245,51



Tribunal de Contas

Álvaro

Na totalidade, as devoluções ascenderam a 463 títulos tendo sido deduzido, nas listagens de vendas, a importância total de 4 245,51 €.

Não foi possível à equipa verificar se houve realmente devoluções das obras¹², em virtude de :

- a) Não existência de documentos comprovativos da sua recepção no Instituto;
- b) Não verificação física das obras; e
- c) Os serviços não terem prestado qualquer informação nesse sentido.

Aliás, é o próprio director do IA que reconhece, em 29 de Abril último, a não "...existência de qualquer sistema de controlo, que... permitisse fazer uma análise objectiva e sequencial das obras consignadas, das vendas e das devoluções".

Facturação

Com base nas listagens mensais de vendas, remetidas pela distribuidora de livros Bertrand, o IAC emitiu 6 facturas, cujo resumo se apresenta:

Quadro IX - Facturas emitidas e por emitir

Unidade: Euros

Factura			Período	Valor			Data de recebimento
Nº	Data	Valor		Bertrand	Vendas a)	Devol. a)	
13/01 2ª via	25-Out-01	2.026,87	Nov 2000/Abril 2001	2.026,87	2.049,31	-22,44	31 Janeiro de 2002
14/01	26-Out-01	8,98	Mai a Agosto 2001	8,98	338,93	-329,95	
16/01	17-Dez-01	2.738,13	Set. a Nov. 2001	2.738,13	3.009,50	-271,37	
Total		4.773,98	Sub-total	4.773,98	5.397,74	-623,76	
18/02	17-Ago-02	1.115,34	Dez 2001/Ago2002	1.115,34	2.586,35	-1.471,01	Por receber
04/03	5-Fev-03	1.259,64	Set. a Nov. 2002	1.259,64	1.710,63	-450,99	
22/03	8-Jul-03	37,21	Dez 2002/Mar 2003	37,21	321,37	-284,16	
Total		2.412,19	Sub-total	2.412,19	4.618,35	-2.206,16	
?	?	20,62	Abril a Julho 2003	20,62	503,89	-483,27	
Total		20,62	Sub-total	20,62	503,89	-483,27	
			Agosto a Dez 2003	454,97	791,07	-336,10	
			Janeiro a Dez 2004	-93,23	487,73	-580,96	
			Sub-total	361,74	1.278,80	-917,06	
Totais		7.207,79		7.568,53	11.798,78	-4.230,25	

a) Os valores das vendas e das devoluções não são coincidentes com os apurados nos quadros VI e VII devido aos arredondamentos dos valores unitários (as diferenças oscilam entre os 9 e os 15 euros, respectivamente, nas vendas e nas deduções das devoluções)

Nota: Está por receber 7 024,80 euros (11 798,78 - 4 773,98) + IVA no montante global de 589,94 euros

¹² Mesmo a efectivarem-se deveriam ter sido devolvidas a custo zero, pois foram colocadas à consignação.



Tribunal de Contas

Dina Cruz

Com excepção da 2ª factura que nada refere mas que não inclui IVA, todas as facturas têm a menção “IVA Isento artº 9º”, contrariando a cláusula 5ª do contrato celebrado que expressa “... o fornecimento será efectuado pelo preço de capa fixado... acrescido de 5% de IVA”.

Três facturas emitidas, cujo valor global ascendeu a 4 773,98 € (sem IVA), foram aceites e pagas pela distribuidora, sem que esta tenha suscitado qualquer questão sobre a não aplicação do IVA, na importância de 238,70 €.

Outras 3 facturas, no montante de 2 412,19 €, a que corresponde IVA no valor de 120,61 €, foram emitidas e não foram pagas. Para o valor de 20,62 € (mais 1,03 € de IVA) foi solicitada a emissão de factura mas não foi emitida. As listagens relativas aos restantes valores (361,74 € + IVA) encontram-se no IA para análise e posterior emissão de factura.

Em resumo, as vendas ascenderam a 11 798,78 € (sem IVA) mas a distribuidora Bertrand emitiu listagens de 7 568,53 € (sem IVA) relativas às obras vendidas, tendo o IAC recebido apenas a importância de 4 773,98 € (sem IVA), o que corresponde a 40,5% das vendas reais.

Solicitados esclarecimentos ao director do IA da razão da não cobrança das facturas ou da sua não emissão, o mesmo informou que, “Relativamente às facturas emitidas e não pagas pela Bertrand, esta quando confrontada com a situação, confirmou-nos que as liquidará no momento do acerto final das contas.”

Mais adianta que, “A partir de Abril de 2003 não foi possível dar continuidade ao processo, nomeadamente à emissão de facturas, dado que as pessoas que estiveram envolvidas neste processo já não se encontravam ao serviço do ex-IAC, no momento da fusão dos dois institutos, e toda a documentação consultada por si só não é esclarecedora em relação ao modo como o processo decorria no passado, exigindo, tal facto, os esclarecimentos indispensáveis”.

Refere ainda o director do IA: “...Iniciámos já o levantamento de toda a documentação arquivada com vista ao apuramento dos dados e o acerto de contas com a distribuidora”.



Tribunal de Contas

River

Não obstante este processo decorrer à margem dos serviços administrativo/financeiros do IAC, já que estes apenas eram solicitados para a emissão das facturas, com indicação dos valores a facturar, a verdade é que passaram quase 21 meses depois da fusão e, exceptuando a rescisão do contrato, importa salientar que à data da realização da presente auditoria, o IA não tinha ainda providenciado pela cobrança e arrecadação da receita em dívida (7 024,80 €).

Devolução das obras e existências

Quadro X - Devoluções da distribuidora Bertrand e existências no IA

Nº Seq	Obras	Consignação	Vendas	Diferença	Devoluções	Diferença	Existências
		(a)	(b)	(a) - (b) = (c)	(d)	(c) - (d)	no IA
1	NOX	150	54	96	103	-7	313
2	Ida e Volta	150	49	101	139	-38	279
3	Paisagens no Singular	150	18	132	136	-4	364
4	A Indisciplina do desenho	150	33	117	99	18	120
5	Margens	150	46	104	129	-25	154
6	Julião Sarmento - B. Veneza	150	67	83	78	5	2.068
7	A Flor da Pele	150	66	84	114	-30	153
8	Imagem sem imagem	150	52	98	123	-25	118
9	Interior/Exterior	150	43	107	133	-26	208
10	Pinturas Aeropostais	150	26	124	138	-14	90
11	Ecrú	150	32	118	138	-20	458
12	Adriana Varejão	150	29	121	140	-19	150
13	Desenhos dos surrealistas...	150	63	87	96	-9	267
14	O génio do olhar	150	20	130	145	-15	360
15	Viúva Simone - J. Penalva - SP	150	26	124	140	-16	75
16	Initiare	150	25	125	138	-13	620
17	Modos afirmativos	250	94	156	207	-51	230
18	Modos afirmativos - Cadernos	160	34	126	138	-12	?
19	João Penalva - R	250	101	149	221	-72	1.040
20	João Penalva - Monografia	150	36	114	138	-24	310
21	Desenho projecto desenho - B	150	156	-6	62	-68	118
22	Desenho projecto desenho - E	50	49	1	40	-39	326
23	João Tabarra	100	40	60	0	60	230
24	Arte artista e o outro	1	1	0	0	0	0
Total		3.511	1.160	2.351	2.795	-444	8.051

Analisando o conteúdo dos quadros anteriores¹³, conclui-se que:

- Foram colocadas através de 16 guias de remessa, na distribuidora Bertrand, 3 511 obras das quais 1 160 foram vendidas (33,0%);
- O valor das vendas dos 1 160 títulos ascendeu a 11 798,78 € + IVA (589,94 €), isto é 12 388,72 €;

¹³ Os dados destes quadros foram retirados dos documentos disponibilizados pelo IA. Foi solicitada informação à Bertrand que, até à presente data, não deu qualquer resposta.



Aíria Araújo

- c) As listagens de vendas apresentam também devoluções de obras e respectivos valores (Quadro IX) que foram deduzidos às vendas, quer pela distribuidora Bertrand, quer pelo departamento do IAC responsável pelas relações com a editora, que solicitava à contabilidade, através de informação escrita, a emissão de facturas com indicação da importância a facturar;
- d) O valor total (Quadro IX) a entregar pela distribuidora Bertrand ao IAC e, actualmente ao IA, deveria ser de 11 798,78 €, valor este correspondente à totalidade das vendas. Como a distribuidora Bertrand só entregou 4 773,98 € (em 2002), ainda tem em dívida a importância de 7 024,80 €, em conformidade com os valores apurados, em sede de auditoria. **Por conseguinte o IA não arrecadou a receita que lhe é devida, no valor global de 7 614,75 € (IVA incluído);**
- e) Por outro lado, em 2 de Abril de 2004, a distribuidora Bertrand, de acordo com a proposta de rescisão do contrato celebrado em 2000, terá devolvido, de acordo com as listagens remetidas pela distribuidora Bertrand, ao IA títulos que tinha em sua posse, num total de 2 795 obras. **Todavia, não existe no IA prova de recepção das obras devolvidas pela editora;**
- f) Os elementos disponíveis relativos a obras consignadas, vendas, diferenças obtidas e ainda devoluções efectuadas (sem ter em consideração as devoluções indicadas nas listagens de vendas), **permitem concluir que houve mais entregas do que aquelas que as guias de remessa patenteiam**, pois analisando a sequência das guias n.º 1 a n.º 87, verifica-se que existem muitos números em falta, desconhecendo-se se estes últimos respeitam ou não ao mesmo assunto;
- g) Foi possível apurar a quantidade de obras ainda disponíveis no IA, as quais atingem 8 051 exemplares. Este número respeita apenas às obras que têm sido referenciadas, porque no instituto existem outros títulos;
- h) Acresce referir, tendo em consideração os elementos recolhidos e apresentados e a avaliação dos resultados dos mesmos, que:
- ✓ Não houve o controlo devido e adequado das obras consignadas, por parte do IAC e do IA;
 - ✓ Não se procedeu à cobrança e arrecadação de receita própria;
 - ✓ Foram aceites, sem serem questionados, os valores constantes das listagens de vendas, emitindo-se facturas que não correspondem aos valores reais das



vendas efectuadas, uma vez que foram deduzidos os valores negativos (relativos a supostas devoluções).

B - O Direito

Entre o IAC e a distribuidora Bertrand Lda. foi celebrado um contrato de distribuição comercial através do qual esta ultima se obrigou a colocar à venda, por consignação, nos seus estabelecimentos, um conjunto determinado de obras pertença da primeira.

Ora, a consignação é o instrumento contratual através do qual o consignatário (distribuidora Bertrand) efectua vendas em nome próprio, mas por conta do consignante (IAC), o que é subsumível na figura do mandato comercial nos termos dos artigos 231º a 247º do Código Comercial (CC).

As características deste tipo contratual, com referência ao quadro normativo aplicável, podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) O consignatário obriga-se a vender livros por conta do consignante;
- b) O mandato assim conferido não se presume gratuito, pelo que o consignatário tem direito a uma remuneração¹⁴;
- c) O consignatário é responsável, durante a guarda e conservação das mercadorias do consignante, pelos prejuízos não resultantes do decurso de tempo, caso fortuito, força maior, ou vício inerente à natureza da coisa (artº 236º do CC).

Resulta, assim, que o IA¹⁵ tem o poder-dever de cobrar e arrecadar a receita proveniente da venda de obras objecto de consignação e, correlativamente, a distribuidora Bertrand tem o dever de pagar o montante devido.

Porém os factos anteriormente descritos, evidenciam que o IAC e o IA não procederam à cobrança e arrecadação da receita devida no montante de 7 024,80 €, a que acresce o valor do IVA na importância de 589,94 €, contrariando o disposto no artº 14º do DL nº 155/92, de 28 de Julho, bem como nos artºs 6º e 14º e 12º e 27º das respectivas leis orgânicas. Sendo que se trata de um dever geral de natureza imperativa.

¹⁴ É o que resulta dos termos do contrato celebrado entre as partes.

¹⁵ Artº 6º, nº 1, al. c) do DL nº 103/97, de 28 de Abril (IAC), e artº 12, nº 1, al. d) do DL nº 181/2003, de 16 de Agosto (IA).



Tribunal de Contas

Rina Amz

Para efeitos de cobrança do IVA, devem ser emitidas facturas das mercadorias enviadas à consignação, no prazo de cinco dias úteis do envio das mesmas, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 37.º do Código do IVA, contendo os requisitos previstos no n.º 5 do artigo 35.º, com excepção do IVA, e a menção de que se trata de mercadorias à consignação.

De acordo com a alínea b) do n.º 1 deste artigo, a **factura definitiva**¹⁶ deve ser emitida no prazo de cinco dias após a verificação de uma das duas situações determinantes da exigibilidade do imposto nos termos dos n.ºs 5 e 6 do art.º 7.º, a saber:

- a) A venda a terceiros; ou
- b) O decurso do prazo de um ano do envio dos bens sem que os mesmos tenham sido devolvidos.

Acresce referir que o IAC e o IA, não obstante terem em seu poder as listagens de vendas efectuadas pela distribuidora Bertrand, no período de Abril de 2003 a Dezembro de 2004, não procederam à emissão das respectivas facturas, no valor de 1 782,69 €¹⁷, em violação da alínea b) do n.º 1 do art.º 37.º do código acima referido.

“De facto, a competência de direito público dos órgãos administrativos traduz-se num poder dever”¹⁸, isto é, num poder que os seus titulares têm o dever jurídico de exercer sempre que se verifiquem os pressupostos de que a lei faz depender a sua actuação, ou quando o exija a satisfação do interesse público.

Os titulares da competência não podem dispor da mesma, omitindo o seu exercício, excepto nos casos previstos na lei, sob pena da violação do princípio da irrenunciabilidade da competência e da prossecução do interesse público com ele conexo, nos termos dos art.ºs 4.º e 29.º, n.º 2 do CPA.

Assim, a responsabilidade pela omissão conducente à não cobrança da receita em dívida, no montante de 7 024,80 € + IVA na importância de 589,94 €, recai sobre os membros CA do IAC (Abril a Agosto de 2003) e do IA (Setembro de 2003 a Dezembro de 2004).

Em sede de contraditório, os membros do CA do IAC alegaram que:

“ (...)”

¹⁶ Não foram emitidas facturas mas guias de remessa, que acompanharam as obras entregues à Bertrand.

¹⁷ O IAC, não facturou as vendas de Abril a Agosto de 2003; o IA não facturou as vendas desde Setembro de 2003 a Dezembro de 2004, constantes do Quadro IX.

¹⁸ Diogo Freitas do Amaral in - “Curso de Direito Administrativo”, I Volume, Pág. 610, Almedina, 1986.



Tribunal de Contas

Aíria

O CA julgava que as transacções, remessas e respectivas facturas periódicas, ao longo de 2002 e 2003, constituíam um processo perfeitamente normal. O CA não podia tomar qualquer atitude face a um tema que desconhecia por completo e que só foi detectado como irregular depois de finda a sua gestão no IAC.

(...)

No que respeita às devoluções abatidas às vendas no processo Bertrand, insiste-se que o CA desconhecia o problema e, por isso, não assumiu qualquer decisão ou iniciativa com vista ao esclarecimento da situação. Repare-se: só com o presente relato de auditoria os signatários tomaram consciência do problema.”

Relativamente à cobrança da receita proveniente da venda de catálogos pela Livraria Bertrand no período de Setembro a Dezembro de 2002, foram pelo DFC do IAC remetidos os documentos respectivos à Repartição administrativa (RA), em 31 de Janeiro de 2003, tendo sido emitida a respectiva factura (sem IVA) a 3 de Fevereiro de 2003, as vendas registadas no período de Dezembro a Março de 2003 foram pelo DFC remetidas à RA em 7 de Julho de 2003, tendo sido emitida a respectiva factura (sem IVA) em 8 de Julho de 2003.

A não cobrança do IVA, relativamente aos catálogos vendidos pela Livraria Bertrand, foi sempre entendida como correcta pela própria Livraria Bertrand, pelo facto do IAC estar isento de IVA (art 9º do CIVA). Nesta base o DFC, sempre que solicitava à RA a emissão de qualquer factura, fazia-o sempre referenciando o valor sem IVA, situação que nunca foi contestada pela Livraria Bertrand.”

Nunca houve por parte do IAC qualquer intenção de lesar o Estado por este facto. Admitiu-se que o IVA referente às vendas seria, periodicamente, entregue ao Estado pela Livraria Bertrand.”

Por sua vez, os membros do CA do IA alegaram o seguinte:

“(…) Contextuada a questão, entende-se realçar que, herdado o problema, o IA não descurou a sua obrigação legal de assegurar a recepção das suas receitas próprias mas, apenas, se viu até ao momento, impedido de o fazer eficientemente. Note-se que não está ainda claro se, atento o regime de inscrição do IAC, era ou não exigível a cobrança do IVA por parte da Bertrand pese embora o clausulado que, nesta matéria, parece dever subsumir-se ao enquadramento citado.”

Dadas as competências que lhe eram atribuídas pela norma do artigo 6º da sua lei orgânica, o CA do IAC, entretanto extinto, não pode invocar desconhecimento dos processos, alegando falta de informação de determinado departamento, e muito menos, presumir que o processo de vendas de obras à consignação era um processo “perfeitamente normal”.



Maria Amélia

Assim, e dado o teor das alegações em causa, que confirmam que o IAC não procedeu à emissão de facturas no período de Abril a Julho de 2003 e, por consequência, que o respectivo CA, nada fez para cobrar e arrecadar as quantias em dívida, resta-nos reiterar aqui a análise e conclusões ínsitas no relato segundo as quais sobre o CA do IAC recaia o dever legal de promover a cobrança e arrecadação das receitas devidas, o que não se verificou, apesar da imperatividade da norma do nº3 do artº6 da respectiva Lei orgânica que lhe atribui a competência para “... Promover e fiscalizar a cobrança e arrecadação de receitas.”

O mesmo se diga quanto à não cobrança do IVA, matéria em que o CA do IAC não cuidou de proceder ao correcto enquadramento da actividade de venda de publicações com a consequente não liquidação de imposto, nos termos já evidenciados.

No que concerne às alegações do CA do IA, cabe salientar que este órgão, à semelhança do que acontecia com o CA do IAC, tem a obrigação legal de promover e cobrar a receita devida (artº 6 da lei orgânica) devendo para o efeito esclarecer o regime fiscal aplicável à venda de publicações.

Pelo exposto, reitera-se a prática de ilegalidade por omissão, relativa à não cobrança e arrecadação da receita devida em violação do disposto no artigo 14º do DL nº 155/92, de 28 de Julho, dos art.s 6º e 14º do DL nº 103/97, de 28 de Abril (lei orgânica do IAC) e artigos 12º e 27º do DL nº 181/2003, de 16 de Agosto (lei orgânica do IA), e à não cobrança de IVA de acordo com o artº 37º, nº 1, als. a) e b) do CIVA, sendo tal situação susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea a) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2.7- DESPESA

2.7.1 - Análise global

A despesa global realizada pelos 3 institutos em 2003 ascendeu a mais de 21,8 milhões de euros, conforme se apresenta:



Tribunal de Contas

Dr. António

Quadro XI – Estrutura da despesa por fonte de financiamento e agrupamento económico - 2003

Unidade: Euros

FF	Código	Agrupamento económico	IA	IPAE	IAC	Total	Estrutura despesa	Peso das transf.
OE	01 00 00	Pessoal	633.201,35	1.055.694,25	299.942,77	1.988.838,37	9,1%	
	02 00 00	Aquisição de bens e serviços	180.194,49	341.192,04	99.318,57	620.705,10	2,8%	
	04 00 00	Transferências correntes	1.550.193,37	6.405.882,28	40.068,00	7.996.143,65	36,5%	75,3%
	07 00 00	Aquisição de equipamento...	5.285,53	4.265,31	2.488,77	12.039,61	0,1%	
Total do OE			2.368.874,74	7.807.033,88	441.818,11	10.617.726,73	48,5%	
RP	02 00 00	Aquisição de bens e serviços	0,00	0,00	4.475,08	4.475,08	0,0%	
	04 00 00	Transferências correntes	79.864,47	0,00	35.000,00	114.864,47	0,5%	47,0%
	07 00 00	Aquisição de equipamento...	125.000,00	0,00	0,00	125.000,00	0,6%	
Total da RP			204.864,47	0,00	39.475,08	244.339,55	1,1%	
PIDDAC	02 00 00	Aquisição de bens e serviços	20.280,33	132.899,21	68.776,73	221.956,27	1,0%	
	04 00 00	Transferências correntes	1.618.190,84	7.694.972,14	245.437,96	9.558.600,94	43,7%	86,7%
	07 00 00	Aquisição de equipamento...	0,00	14.201,92	0,00	14.201,92	0,1%	
	08 00 00	Transferências de capital	553.988,89	670.632,48	0,00	1.224.621,37	5,6%	11,1%
Total do PIDDAC			2.192.460,06	8.512.705,75	314.214,69	11.019.380,50	50,4%	
Totais (OE, RP e PIDDAC)			4.766.199,27	16.319.739,63	795.507,88	21.881.446,78	100,0%	

Fonte: Mapas da conta de gerência

De realçar que nas despesas do OE e do PIDDAC o agrupamento das transferências (correntes e de capital) é o que tem o maior peso, respectivamente de 75,3% e 97,8%¹⁹.

A despesa suportada pelo PIDDAC, com um peso superior a 50% da totalidade do orçamento global, foi na sua quase totalidade transferida para instituições sem fins lucrativos, entes privados e câmaras municipais tendo sido distribuída por programas culturais, como se indica:

Quadro XII - Distribuição do PIDDAC por programa - 2003

Unidade: Euros

Nº	Programas	Totais			Total	Peso
		IA	IPAE	IAC		
1	Estudo e Divulgação Musical	321.005,75	1.704.534,11	0,00	2.025.539,86	18,4%
2	Descentralização das Artes e do Espectáculo	570.269,22	1.456.842,33	0,00	2.027.111,55	18,4%
3	Criação e Difusão Teatral	1.055.968,09	4.500.800,58	0,00	5.556.768,67	50,4%
4	Formação	29.939,89	45.556,98	0,00	75.496,87	0,7%
5	Informação e Comunicação	20.350,00	29.349,40	0,00	49.699,40	0,5%
6	Apoio à Dança	93.497,53	754.971,70	0,00	848.469,23	7,7%
7	Manifestações Artísticas	101.429,58	0,00	254.214,69	355.644,27	3,2%
8	Apoio a Exposições Colectivas	0,00	0,00	60.000,00	60.000,00	0,5%
9	Apoio à Cultura Popular	0,00	20.650,65	0,00	20.650,65	0,2%
Total		2.192.460,06	8.512.705,75	314.214,69	11.019.380,50	100,0%

¹⁹ 97,8% = (86,7 + 11,1).



Tribunal de Contas

Nina Cruz

Como se pode constatar, ao programa "Criação e Difusão Teatral" foi destinado mais de 50% das verbas do PIDDAC, a que se seguem os programas de "Estudo e Divulgação Musical" e "Descentralização das Artes do Espectáculo", cujos apoios representam 18,4%.

2.7.2 - Dimensão da amostra e critérios utilizados

No quadro seguinte apresentam-se, de forma resumida, os valores que compõem a amostra e respectiva representatividade:

Quadro XIII – Amostras seleccionadas

Unidade: Euros

Instituto	Fonte de financiamento	Universo	Amostra	%
IPAE	OE	7 807 033,88	5 412 760,68	69,3
	PIDDAC	8 512 705,75	7 767 216,42	91,2
	Total	16 319 739,63	13 179 977,10	80,7
IAC	OE	441 818,11	125 526,37	28,4
	Receita Própria	39 475,08	35 000,00	88,7
	PIDDAC	314 214,69	309 850,91	98,6
	Total	795 507,88	470 377,28	59,1
IA	OE	2 368 874,74	1 705 732,18	72,0
	Receita Própria	204 864,47	204 864,47	100,0
	PIDDAC	2 192 460,06	2 041 243,97	93,1
	Total	4 766 199,27	3 951 840,62	82,9
Total		21 881 446,78	17 602 195,00	80,4

Para efeitos de amostragem foi considerado o método não estatístico (selecção por blocos e intervalos) para todo o tipo de despesa.

2.7.3 - Verificação documental

Da análise efectuada à despesa, em conformidade com o plano de amostragem proposto, conclui-se que, na generalidade, os registos contabilísticos se encontram adequadamente suportados, a despesa está correctamente classificada e, exceptuando casos pontuais, o ciclo da despesa obedece aos requisitos do DL n° 155/92, de 28 de Julho.

2.7.3.1 – Pessoal

Em conformidade com o PA, no agrupamento económico do pessoal foram analisados:

- a) O enquadramento legal dos contratos de *avença*, bem como a legalidade e os valores dos abonos pagos por esta rubrica;



River Cruz

- b) A conformidade legal da realização da despesa relativa às rubricas de “representação”, “suplementos e prémios” e “outros abonos em numerário e espécie”.

Dos 16 contratos de avença, existentes a 31 de Dezembro de 2003, foram analisados 10 (6 de maior valor contratual e 4 por intervalo). Para as restantes rubricas, foram seleccionados os documentos cujos montantes eram mais elevados.

2.7.3.1.1 - Avenças

No que respeita aos contratos de avença celebrados entre 2000 e 2003, foram analisados os que a seguir se identificam:

Quadro XIV – Avenças

Unidade: Euros

Contrato		Inst.	Objecto	Valor (s/IVA)	
Nº	Data			Mensal	Anual
1	01-03-2000 a)	IAC	Prestação de serviços de interpretação e tradução b)	1.456,74	17.480,88
2	01-01-2002	IPAE	Serviços de planeamento técnico no Gabinete de Informação e Divulgação do IPAE b)	1.503,80	18.045,60
3	01-01-2002	IPAE	Assegurar os serviços de recepção ao público e atendimento telefónico b)	896,90	10.762,80
4	01-01-2002	IPAE	Acompanhamento da execução de projectos de programas de redes de Teatro b)	1.783,74	21.404,88
5	01-11-2002	IPAE	Assessoria especializada nos domínios da intervenção e acompanhamento técnico artístico na área do domínio da dança	2.500,00	30.000,00
6	03-11-2003	IA	Assessoria especializada na área de planeamento e execução de estratégias de comunicação e difusão	3.150,00	37.800,00
7	03-11-2003	IA	Serviços especializados nos domínios e áreas da competência do IA	3.150,00	37.800,00
8	03-11-2003	IA	Serviços de assessoria e consultoria especializada na área jurídica	1.250,00	15.000,00
9	19-12-2003	IA	Assessoria especializada na área da arquitectura e do design	1.925,00	23.100,00
10	19-12-2003	IA	Serviços de assessoria e consultoria especializada na área do laboratório de arte experimental	1.925,00	23.100,00
Total				19.541,18	234.494,16

a) Data da adenda que recaiu sobre o contrato inicial celebrado em 2 de Janeiro de 1998, o qual consubstancia um novo contrato em virtude de constituir uma alteração substancial, relativa ao valor da remuneração, que ascendeu ao montante de 149,64 €.

b) Inclui aumento da Função Pública



Maria Amélia

2.7.3.1.1.1 - Procedimento concursal

Dos contratos analisados todos eles foram adjudicados mediante o recurso ao ajuste directo, incluindo o contrato identificado como nº 1, cuja análise se remete para o item 2.7.3.1.1.2 infra.

Contudo, a natureza dos serviços adjudicados não é consentânea com o recurso ao ajuste directo com referência ao disposto no artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, normativo que permite a utilização deste procedimento, independentemente do respectivo valor, atentas as especificidade e características de determinados serviços.

Nas propostas de autorização de celebração dos contratos, o IA refere que “... a urgência de que se reveste tal afectação não é consentânea com o cumprimento dos prazos estabelecidos para os concursos de recrutamento e selecção de pessoal na Administração pública”, sendo certo que nos procedimentos de determinados contratos nem sequer é invocada justificação para o recurso ao ajuste directo.

Atendendo ao valor dos contratos, a sua celebração deveria ter sido precedida dos seguintes procedimentos:

- Consulta a três prestadores de serviços relativamente aos contratos 2 a 4 e 8 a 10, uma vez que, no ano da celebração, os respectivos valores eram inferiores a 24 939,90 € (artº 81, nº 1, al. b) do DL nº 197/99, de 8 de Junho);
- Consulta a cinco prestadores de serviços nos contratos 5 a 7, em virtude de, no ano de celebração, os valores contratuais serem inferiores a 49 879,80 € (artº 81, nº 1, al. a) do diploma antes citado).

Com referência aos contratos (6 a 10) o director do IA informou que: “... atendendo à natureza dos serviços a prestar recorreu-se ao ajuste directo nos termos previstos na alínea b) do nº 3, do artº 81º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, com efeito, o recurso a esse procedimento deveu-se, sobretudo ao facto de no âmbito do processo de fusão do ex-IPAE e do ex-IAC terem cessado funções 21 colaboradores (...) Por outro lado, o momento e a urgência da contratação desses técnicos está intimamente relacionado com a imediata entrada em vigor do quadro normativo atrás referido. De facto, sob pena de ser comprometida quase toda a actividade do Instituto e por consequência os objectivos da fusão do dois ex-institutos, a opção tomada teve como propósito evitar hiatos de actividade que certamente seriam uma realidade se a opção fosse pelo cumprimento dos prazos do



concurso de recrutamento e selecção de pessoal da administração pública, ou por qualquer outro procedimento de consulta."

Contudo, estes argumentos não colhem, por duas ordens de razões:

a) A natureza dos serviços é especificada nos contratos

O recurso ao ajuste directo, ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, carece de justificação, uma vez que não se verifica nas contratações efectuadas, pela natureza dos serviços adjudicados, a impossibilidade de definição das especificações do contrato constantes daqueles normativos.

De facto, constatou-se que a natureza dos serviços e respectivas especificações estão definidas nos contratos, tal como constavam dos documentos que serviram de base à adjudicação (propostas de autorização).

b) A urgência não é compatível com o normal funcionamento dos serviços

As situações de alegada urgência que justificariam o recurso ao ajuste directo, constantes das propostas de autorização, previstas na al. c) do n.º 1 do art.º 86.º do mesmo diploma, devem ser imperiosas, ou seja, terem uma especial justificação, atendendo a que permitem a adjudicação da prestação de serviços com preterição de formalismos que, em si, são garantias da observância de princípios estruturantes e fundamentais no âmbito da contratação pública, o que não se verifica, quando o motivo da urgência consiste em assegurar o normal funcionamento e desenvolvimento das actividades do Instituto.

A alínea c) do supracitado art.º 86.º refere ainda que os motivos da urgência invocados não podem, em caso algum, ser imputáveis à entidade adjudicante, como sucede na situação aqui em análise.

Por fim, não resulta demonstrado e fundamentado que, da adjudicação das prestações de serviços de acordo com os procedimentos de consulta, resultasse comprometida a actividade do Instituto e os objectivos de fusão dos dois ex-institutos, uma vez que, para o normal desenvolvimento das atribuições da entidade, mesmo após um processo de fusão, devia o Instituto recorrer aos funcionários do quadro, aos quais cabe assegurar as necessidades permanentes dos serviços, e na insuficiência destes, promover formas de



Tribunal de Contas

Mário Abreu

recrutamento através de concurso ou de alguma das formas de mobilidade funcional previstas na Lei.

Assim, nos contratos supramencionados não foram observados os procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos: a consulta a 5 ou 3 prestadores (als. a) e b) do nº 1 do artº 81º do DL nº 197/99, de 8 de Junho).

Com efeito, está-se perante a violação dos princípios da legalidade e da transparência previstos nos artºs 7º e 8º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, bem como da preterição dos procedimentos legais consagrados no artº 81º, nº 1, als. a) e b), do mesmo diploma, determinando a ilegalidade da despesa e dos pagamentos com ela conexos, nos termos dos artigos 21º e 22º do DL nº 155/92, de 28 de Junho.

A despesa, com referência ao ano em que foram celebrados os contratos nºs 2, 3 e 4 (vd. Quadro XIV) no valor global de 50 213,28 € (s/IVA), foi autorizada pelo então director do IPAE - Fernando Luís Sampaio.

Quanto aos contratos nºs 5 a 10, a despesa no valor global de 23 950 € (s/IVA), referente ao ano da celebração dos mesmos, foi autorizada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Cultura - José Amaral Lopes, sob proposta dos directores do IPAE - Mário Abreu (nº 5) e do IA - Paulo Cunha e Silva (os restantes).

Os montantes dos pagamentos e seus responsáveis foram os seguintes:

Quadro XV - Pagamentos - 2002 a 2004

Unidade: Euros

Ano	Período de responsabilidade	Responsável	Inst.	Contratos										Total por responsável / ano
				2	3	4	5	6	7	8	9	10		
2002	Jan a Mar e Maio a Julho	Pedro Pereira	IPAE	8.891,90	5.565,97	11.709,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26.166,90	
	Fevereiro e Abril	Fernando Sampaio		2.657,29	1.797,57	2.935,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.390,34	
	Agosto e Dezembro	Lucília Preto		3.007,60	2.134,62	4.245,30	2.925,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.312,52	
	Set a Nov	Mário Abreu		3.488,81	3.201,93	6.367,95	2.925,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.983,69	
Total por contrato				18.045,60	12.700,09	25.257,76	5.850,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	61.853,45	
2003	Janeiro a Abril	Lucília Preto	IPAE	6.872,36	4.269,24	8.490,60	11.008,73	0,00	9.235,84	0,00	0,00		39.876,77	
	Maio a Agosto	Mário Abreu		8.872,40	4.269,24	8.490,60	11.900,00	0,00	4.617,92	0,00	0,00		38.150,16	
	Set a Dez	Paulo Cunha e Silva	IA	7.158,08	4.269,24	8.490,60	11.900,00	7.497,00	7.497,00	2.975,00	1.925,00		51.711,92	
	Total por contrato				22.902,84	12.807,72	25.471,80	34.808,73	7.497,00	21.350,76	2.975,00	1.925,00		129.738,85
2004	Jan a Dez	Paulo Cunha e Silva	IA	21.474,24	13.074,15	2.122,65	35.700,00	29.988,00	32.030,37	14.875,00	23.100,00	27.489,00	199.853,41	
	Total por contrato				21.474,24	13.074,15	2.122,65	35.700,00	29.988,00	32.030,37	14.875,00	23.100,00	27.489,00	199.853,41



Tribunal de Contas

Rita Amorim

No âmbito do contraditório, os membros do CA do IA alegaram o seguinte:

"(...)

Dada a natureza das funções que na maior parte dos casos requer especialização técnica em domínios operacionais pouco comuns ou, com igual relevância, competência específica de conhecimento do mercado ou de experiência reconhecida em circuitos internacionais de acesso limitado, ainda que no exercício de funções aparentemente menor exigência operacional, a escolha dos potenciais colaboradores reveste-se, habitualmente de exclusividade ou até de individualidade caracterizadora de aptidão exclusiva ou pouco comum.

Por outro lado, dadas as características do IA e da sua área de actuação, não é viável a experimentação/estágio, tendo um enorme peso a prévia garantia de sucesso e adaptação aos projectos por conhecimento curricular no meio artístico. É seguramente por tal facto que a saída de vários colaboradores à data da extinção dos anteriores institutos provocou um estado de emergência que, conforme se refere justificou a urgência no recurso ao ajuste directo.

(...)

Neste contexto, considerando que o IA não possuía à data um número adequado de técnicos especializados para efeitos de prestação de trabalhos de consultoria de acompanhamento dos referidos procedimentos concursais nas áreas de intervenção do Instituto, uma vez que no momento da fusão dos dois institutos cessaram funções 19 técnicos, reduzindo-se assim, substancialmente, o índice de tecnicidade exigível, tendo presentes as motivações políticas de intervenção do Estado no sector, que revestiam um carácter de urgência, o IA submeteu à consideração da Tutela a possibilidade de contratação de técnicos para os fins atrás enunciados.

Acresce que a já referida exigência de especialização técnica em domínios operacionais pouco comuns à Administração Pública condiciona a escolha dos potenciais colaboradores caracterizadora de aptidão exclusiva, pelo que o procedimento de consulta nas adjudicações dos serviços em causa, para além de urgente era de difícil execução por limitação do mercado de oferta dentro do âmbito da Administração Pública, correndo-se o risco de comprometer irreparavelmente toda a actividade do Estado neste sector, designadamente no cumprimento dos procedimentos legais dos concursos de financiamento às artes."

As alegações transcritas não apresentam factos novos susceptíveis de alterar a análise efectuada no relato.



Tribunal de Contas

Rina Cruz

Com efeito, para além de reafirmarem as observações já feitas pelo director do IA no decurso da auditoria, as presentes alegações centram-se na alegada urgência da contratação e na natureza das funções a desempenhar.

Acontece, porém, que se em teoria estes factos podem eventualmente relevar para a preterição de formalidades relativas ao procedimento concursal, abrindo caminho ao recurso ao ajuste directo, a verdade é que não podem ser invocadas no caso vertente, em virtude de se estar perante situações que se traduzem em necessidades permanentes do serviço.

Na verdade, dadas as funções em causa, não se vislumbram especiais aptidões técnicas ou artísticas para o desempenho das mesmas, nem tão pouco se descortinam razões para a invocação da urgência, já que não foi demonstrado que o normal funcionamento dos serviços não poderia ter sido assegurado, transitoriamente, com o pessoal do quadro do IA.

Assim, mantêm-se as conclusões expendidas no relato, no sentido de que os presentes contratos de prestação de serviços violam o disposto nos artºs 7º, 8º, 81º, nº 1, als. a) e b) do DL nº 197/99, de 8 de Junho, sendo as situações descritas passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2.7.3.1.1.2 - Exercício de funções não subsumíveis no regime jurídico do contrato de avença

A contratação da secretária de direcção (contrato nº 1) e da telefonista (contrato nº 3), visaram assegurar, de acordo com as propostas de contratação, a *“prestação de serviços de tradução e interpretação que lhe forem solicitadas pelo IAC”* e *“...assegurar os serviços de recepção ao público e atendimento telefónico”*, respectivamente.

Solicitada informação sobre o recurso ao contrato de avença, os serviços afirmaram: *“...afigura-se justificável pelas habilitações que detém na área de tradução e intérprete, cuja experiência é determinante para a implementação e concretização das representações nacionais em eventos internacionais, nomeadamente feiras, bienais e festivais, e outros acontecimentos no âmbito da arte contemporânea.”*

Por outro lado, *“... a sua manutenção justifica-se pelo domínio essencial de línguas estrangeiras, que os serviços de recepção dos agentes culturais e atendimento telefónico assim o exigem atentas as características inerentes à esfera de actuação do IA. Igualmente exerce funções de prestação de*



Paula Cunha

informações no domínio dos programas de apoio do Instituto, serviço essencial para os interessados directos."

As explicações aduzidas pelo Instituto não procedem, por duas ordens de razões:

A) Funções não subsumíveis no exercício de profissão liberal

O principal elemento caracterizador do contrato de avença, resultante da definição legal constante do artº 17, nº 3 do DL nº 41/84, de 3 de Fevereiro, consiste em se reconduzir a prestações sucessivas no âmbito de uma profissão liberal.

Nos contratos em análise, as funções efectivamente exercidas, consubstanciadas no secretariado de direcção e no atendimento telefónico, não exigem especiais habilitações profissionais, assentes em formação específica, de forma que se possa concluir pela concretização de prestações sucessivas no exercício de uma profissão liberal²⁰.

Cabe ainda salientar que, relativamente à secretaria de direcção, os serviços de tradução e interpretação tinham carácter ocasional no âmbito da representação do Instituto em eventos e exposições em território nacional e estrangeiro²¹.

B) Funções exercidas num quadro de subordinação

Por outro lado, nos termos do nº 1 e 2 do artº 10º do DL nº 184/89, de 2 de Junho²², um contrato de avença pressupõe que as funções que lhe são inerentes sejam prestadas com total autonomia.

A análise documental e as observações efectuadas no decurso da auditoria permitiram constatar que as funções exercidas estavam sujeitas a um horário, assegurando necessidades permanentes do serviço através da celebração de contratos de avença sucessivamente renovados até à presente data.

Todavia, mais relevante é o facto das prestações de serviços, consubstanciadas em atendimento telefónico e secretariado de direcção, pressuporem, e serem concretizadas,

²⁰ No sentido de que o conceito de profissão liberal é mais restrito do que o inerente ao trabalho independente, vd. Acórdão do TC nº 8/95, publicado no DR, nº 277 em 29 de Dezembro.

²¹ Como refere Paulo Veiga Moura, o contrato de avença caracteriza-se por "*...um conjunto indiferenciado de funções próprias de uma profissão liberal, as quais por se renovarem sucessivamente justificam que a contraprestação devida seja paga mensalmente e não após a realização de um ou outro trabalho*" (sublinhado nosso).

²² Com a redacção introduzida na Lei nº 25/98, de 26 de Maio.



Tribunal de Contas

Rui Luís

mediante a sujeição a ordens e directivas que determinavam os termos da respectiva execução, no âmbito de um poder de direcção de natureza hierárquica.

Por consequência, as prestações de serviços foram desenvolvidas num quadro de subordinação e hierarquia próprio de formas de prestação de trabalho dependente, subsumível numa das modalidades que pode revestir a relação jurídica de emprego público, ou seja, com referência a pessoal com vínculo adequado, em desrespeito do disposto do n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho.

O exercício de funções não subsumíveis em prestações sucessivas no âmbito de profissão liberal, associado à verificação de situações de facto que indiciam a existência de relações de subordinação hierárquica leva a concluir que os dois contratos de avença em análise violam o disposto no n.º 3 do art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e dos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

Assim, nos termos dos art.ºs 21.º e 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Junho, as despesas, no valor global de 28 243,68 € (10 762,80 € - autorizada pelo director do IPAE - Fernando Sampaio e 17 480,88 € - autorizada pelo director do IAC - Fernando Calhau²³) - relativas aos dois contratos são ilegais, bem como os pagamentos, nos montantes abaixo indicados, cujo valor global ascendeu a 151 613,54 €:

Quadro XVI - Pagamentos (contrato n.º 1)

Quadro XVII - Pagamentos (contrato n.º 3)

Unidade: Euros

Ano	Período de responsabilidade	Responsável	Inst.	Pagamento c/ IVA	Total p/ Resp.	Ano	Período de responsabilidade	Responsável	Inst.	Pagamento c/ IVA	Total p/ Respons.
2000	Jan. a Set.	CA (Fernando Calhau e Domingos Valido)	IAC	17 948,63	17 948,63	2002	Janeiro a Março e Maio a Julho	Pedro Pereira	IPAE	5.565,97	5.565,97
	Out. a Dez	CA (José Fernandes e Domingos Valido)		5.243,59			Fevereiro e Abril	Fernando Sampaio		1.797,57	1.797,57
2001	Jan. a Dez	CA (José Fernandes e Domingos Valido)		21.758,70	27 002,29	2002	Agosto e Dezembro	Lucília Preto		2.134,62	6.403,86
2002	Jan. a Dez	José Fernandes		22.617,00		Set. a Nov.	Mário Abreu 25	3.201,93			
2003	Janeiro a Agosto	Paulo Cunha e Silva	IA	15.164,40	37.781,40	2003	Janeiro a Abril	Lucília Preto	IA	4.269,24	7 471,17
	Set. a Dez			7.577,98			Maio a Agosto	Mário Abreu 25		4.269,24	
2004	Jan. a Dez			22.721,28	30.299,26	2004	Set. a Dez	Paulo Cunha e Silva		4.269,24	17.343,39
Total do contrato				113 031,58		2004	Jan. a Dez			13.074,15	
						Total do contrato				38.581,96	
Total dos contratos 1 e 3 - 151 613,54											

²³ Entretanto falecidos, pelo que o procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória se encontra extinto, face ao disposto no art.º 69.º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Em sede de contraditório, os membros do CA do IAC vieram alegar o seguinte:

“(…) É importante recordar, a este título, a situação pioneira e quase única do IAC no quadro dos serviços do Estado: vocacionado para a Arte Contemporânea, tema e campo totalmente novo e especializado. Logo, sem poder usufruir de funcionários preparados para tal exercício temático disponíveis no quadro da função pública Portuguesa, gerou a procura de pessoas com especial vocação e preparação, fora dos quadros do funcionalismo – o que foi cuidadosamente consagrado no articulado da Lei Orgânica do IAC.

Neste âmbito seria um erro presumir que as funções de atendimento ou de secretariado de direcção eram “funções correntes”, que não exigiam habilitações especiais no mundo da arte contemporânea, são frequentes e essenciais os contactos pessoais (em tempo de organização de mostras, quase quotidianos) com directores de outros Institutos, de galeristas e curadores/comissários, de outros países e línguas de comunicação, uma elite muito especial cujo contacto envolve atitude de alguma sensibilidade, para captação da atenção, conseguindo insinuar e introduzir as representações nacionais.

Importa não esquecer que uma das principais actividades e objectivos do IAC, previstos na Lei orgânica (e no programa para 2001-2004), centravam-se na afirmação internacional de Portugal nas grandes representações da arte contemporânea Veneza e São Paulo, em primeiríssimo lugar, mas também, Sidney, países bálticos e da Europa central, Suíça Alemanha, entre muitos.”

Por sua vez, os membros do CA do IA alegaram que:

“(…) Compulsada a documentação atinente os aludidos contratos, constata-se que o contrato de avença celebrado com ... (contrato 1) foi outorgado pelo IAC a 2 de Janeiro de 1998, e objecto de adenda assinada a 24 de Fevereiro de 2000.

Por sua vez, a avença com ... (contrato 3) foi celebrada pelo IPAE e data de 1 de Janeiro de 2001, tendo sido objecto de adendas de 22 de Junho de 2001 e de 1 de Janeiro de 2002.

Em ambos os casos mais uma vez se realça a natureza das funções que requerem competência específica de conhecimento e experiência reconhecida no funcionamento dos circuitos internacionais de acesso limitado, ainda que no exercício de funções aparentemente de menor exigência operacional. O atendimento ou o secretariado num serviço com sistemáticos contactos internacionais e diplomáticos, num mundo em que a abordagem comunicacional e o conhecimento das especificidades



Tribunal de Contas

Maria Amélia

dos mercados destinatários é incontornável factor de eficácia, não podem ser caracterizados em cotejo com similares desempenhos em estrutura normal de Administração Pública.

Ainda a este respeito, a afectação da avençada (contrato 1) a funções de secretariado da direcção, resultou exactamente do reconhecimento da valorização e mais valia que a experiência da avençada traria ao funcionamento da Direcção, em áreas relativas à realização de eventos internacionais e à organização de representação institucional do Instituto, impondo-se por razões de serviço à sua concomitante função de tradutora.

Admitindo-se, contudo, que o exercício de funções objecto de ambos os contratos (1 e 3) possa ser controverso no âmbito da contratação por avença foram ponderadas as duas situações em apreço, tendo-se optado pela rescisão do contrato de avença 1, por mutuo acordo entre as partes e pela reavaliação do contrato 3, à luz das necessidades actuais do IA de prestação de serviços compatíveis com o regime de avença, mediante outorga de adenda ao referido contrato consubstanciada na clarificação do seu objecto.”

Em primeiro lugar, regista-se o facto de o IA ter entretanto providenciado no sentido de regularizar os contratos em análise.

Contudo, e face aos argumentos apresentados pelos responsáveis, sublinha-se, mais uma vez, que a celebração de contratos de avença tem como pressuposto que o prestador de serviços tenha uma especial formação no âmbito de uma determinada actividade e desempenhe as respectivas funções sem subordinação hierárquica, o que não se verificou no caso vertente, dado o carácter subordinado do trabalho em causa

Pelo contrário, torna-se evidente que as funções de secretária e de telefonista se encontram sujeitas ao cumprimento de um horário de trabalho e de orientações hierarquicamente superiores, não se vislumbrando que as mesmas possam ter sido desempenhadas com carácter de independência ou outra.

Pelo exposto, mantêm-se as conclusões do relato de auditoria, sendo a presente situação violadora do disposto no artº 10º, nºs 1 e 2 do DL nº 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei 25/98, de 26 de Maio, e artº 17º, nº 3 do DL nº 41/84, de 3 de Fevereiro, e como tal susceptível de configurar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 65 da Lei 98/97, de 26 de Agosto.



2.7.3.1.1.3 - Estatuto de aposentação

A secretária de Direcção (contrato nº 1) detém o estatuto de aposentada, desde 1 de Fevereiro de 1996, tendo celebrado com o IAC um contrato em 2 de Janeiro de 1998. Contudo, este contrato, foi objecto de alteração substancial, relativa ao valor da remuneração, através da celebração em 1 de Março de 2000, de uma adenda que, consubstancia um novo contrato (vd., neste sentido, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de Abril de 2002 (Procº nº 277/02) e do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 6 de Fevereiro de 2003 (Procº nº 11 543/02)).

Nestes termos, foi solicitada à Caixa Geral de Aposentações (CGA) informação sobre o valor da aposentação, com referência aos últimos cinco anos, tendo sido indicadas as seguintes importâncias mensais:

Quadro XVIII - Aposentação

Unidade: Euros

2000	2001	2002	2003	2004
660,54	685,35	730,12	741,07	755,89

A questão que se coloca prende-se com a existência de condicionalismos ou limitações legais ao exercício de funções públicas cumulativamente com o estatuto de aposentada.

O artº 79º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL nº 498/72, de 9 de Dezembro estabelece que *"...Nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração."*

Embora permitindo que os aposentados possam exercer outras funções públicas, a lei não deixa de estabelecer limites ao valor dos abonos a auferir pelos mesmos, na circunstância de acumularem duas retribuições, determinando que, embora mantendo o direito a receber a pensão de aposentação, apenas poderão auferir **uma terça parte dos honorários devidos pela prestação de serviços.**



Maria Luísa

Assim, a aposentada em referência apenas podia ter auferido 1/3 dos honorários devidos pela prestação de serviços²⁴, no período correspondente a 2000 – 2004, conforme resulta do quadro infra:

Quadro XIX - Honorários recebidos

Unidade: Euros

Ano	Inst.	Valor			Responsáveis pelo pagamento
		Recebido	1/3 (devido)	2/3 (indevido)	
2000	IAC	14.563,19	4.854,40	9.708,79	CA do IAC
2001		18.039,27	6.013,09	12.026,18	
Sub-total				23.425,49	
2002	IAC	18.794,25	6.264,75	12.529,50	Director do IAC
2003		12.615,76	4.205,25	8.410,51	
Sub-total				20.940,01	
2003	IA	6.304,38	2.101,46	4.202,92	Director do IA
2004		18.902,52	6.300,84	12.601,68	
Sub-total				16.804,60	
Totais		89.219,37	29.739,79	59.479,58	

Fonte: Folhas de vencimentos da secretária de direcção (contrato n.º 1)

Face ao exposto conclui-se que a despesa referente aos valores que ultrapassam o limite legal estabelecido no art.º 79.º do Estatuto da Aposentação é ilegal, sendo igualmente ilegais e indevidos os pagamentos correspondentes ao valor global de 59 479,58 €, (2/3 dos honorários indevidamente recebidos).

Quanto a esta matéria, os membros do CA do IAC alegaram que:

"(...) O facto da senhora ..., que exerceu brilhantemente as suas funções e constituiu um dos "pilares fundadores" do Instituto, pela sua atenção, sensibilidade e especialização profissional, deter o estatuto de aposentação, foi uma situação que não foi formalmente comunicada aos responsáveis do IAC, ora signatários. A ter sido declarada, certamente, a solução teria sido tratada de forma diferente."

Por sua vez, os membros do CA do IA apresentaram as seguintes alegações:

"(...)"

Na realidade, aos funcionários públicos aposentados é permitido o exercício de actividade em regime de mera prestação de serviços (art. 78.º n.º1) conjugado com o art. 1.º n.º1 a), ambos do Estatuto). Estamos perante uma excepção ao regime normal de incompatibilidades, sem qualquer

²⁴ O valor recebido é composto pela remuneração mensal acrescida de IVA e deduzido do IRS.



condicionalismo imposto legalmente que ultrapasse a caracterização formal da actividade e do seu modo de prestação.

A restrição de pagamento de 1/3 apenas se contextua no âmbito de desempenho de actividades que não sejam de prestação de serviços, aplicando-se à respectiva remuneração do cargo.

O que antecede releva para o enquadramento valorativo do caso porquanto a situação formal existente era de desempenho de actividade em regime de avença, à qual se não aplicaria a limitação constante do art. 79º do Estatuto da Aposentação. A actual conclusão do relato de Auditoria conclui assim porque inferida em anterior conclusão que por sua vez não reconhece a legalidade da avença

Sendo inquestionável que a autorização do pagamento de despesas pressupõe a verificação prévia da sua legalidade, o certo é que tal obrigação nunca pôde ser exercida por total desconhecimento de facto."

Desde logo, saliente-se o facto de as observações feitas pelo CA do IAC se revelarem irrelevantes para a questão da ilegalidade aqui em análise.

Quanto à interpretação do artº 79º do DL nº 498/72, de 9 de Dezembro, assumida pelos responsáveis do IA, não tem a mesma qualquer correspondência com a letra da lei, na medida em que, a sua interpretação deve ser conjugada com o disposto no artº 78º do mesmo diploma que determina de forma clara, que "os aposentados não podem exercer funções remuneradas ao serviço do Estado (...) salvo em regime de mera prestação de serviços." .

De facto, o que ali se prevê é a proibição legal dos aposentados que exerçam funções públicas em regime de prestação de serviços auferirem uma remuneração superior a uma terça parte da remuneração que competir a essas funções.

Em consequência, reafirma-se a análise feita no relato de auditoria e respectivas conclusões, dada a violação das normas dos artºs 78º e 79º do DL nº 498/72, de 9 de Dezembro, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto no nºs 1 e 2 do artº 59º e da al. b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, respectivamente.

Conforme relatado no item 2.7.3.1.1.2, a despesa relativa a este contrato (nº 1) foi autorizada pelo director do IAC, Fernando Calhau, no montante de 17 480,88 €. A autorização dos pagamentos consta do quadro de fls. 47.



De referir que o eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória se deve considerar extinto nos termos da alínea b) do nº 2 do artº 69º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, mantendo-se, todavia, o eventual procedimento por responsabilidade reintegratória de acordo com o disposto nos artºs 69º, nº 1 e 70, nº 1, da mesma Lei.

2.7.3.1.2 - Outros abonos em numerário e espécie

No que respeita às despesas do subagrupamento económico – “abonos variáveis ou eventuais”, não foram detectadas anomalias dignas de realce mas, na rubrica “**outros abonos em numerário e espécie**”, onde é classificado e pago o trabalho extraordinário em dias de descanso semanal, não foi possível analisar os documentos de suporte dos valores processados e pagos em 2003 pelo IAC e IA, nos montantes de 6 624,64 €, e 183,54 €²⁵, respectivamente, em virtude de os mesmos não terem sido localizados, de acordo com a informação prestada pelo director do IA que: “...em consequência da fusão dos dois organismos IAC/IPAE, os arquivos do ex-IAC sofreram uma certa mobilidade não tendo a pastas destes documentos sido encontrada.”

2.7.3.2 – Aquisição de Bens e Serviços: comunicações

Tal como foi proposto no PA, o agrupamento económico “aquisição de bens e serviços” foi analisado por amostragem e em todas as fontes de financiamento.

Quer as autorizações da despesa quer os respectivos pagamentos tinham enquadramento legal para a sua realização, com excepção das despesas com comunicações, onde se observou a atribuição, por despacho do então Ministro da Cultura (Pedro Roseta), de 9 de Outubro de 2002, (sob proposta do Director do IAC, de 19 de Setembro - José Manuel Fernandes), de um telemóvel a uma prestadora de serviços, em contradição com o disposto no nº 6 da Resolução do Conselho de Ministros nº 112/2002, de 24 de Agosto.

A prestadora de serviços, não sendo funcionária do Instituto, não poderia beneficiar da atribuição de telemóvel de serviço, uma vez que nos termos do disposto no nº 6 da Resolução este apenas pode ser atribuído a funcionários.

²⁵ Estes valores constam do ajustamento de fls. 12.



Tribunal de Contas

Ana Cunha

A caracterização de funcionário para todos os efeitos legais, não pode deixar de excluir os prestadores de serviços dado que apenas se subsumem naquele conceito, os sujeitos cuja relação jurídica de emprego se constituiu por nomeação, para assegurar o exercício, com carácter profissionalizado, de funções próprias e permanentes do serviço público, ocupando para o efeito um lugar do quadro de um serviço ou organismo público²⁶.

Face ao exposto, conclui-se que os valores assumidos e pagos pela utilização de telemóvel atribuído à prestadora de serviços, constituem **despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos**, por violação do disposto no n.º 6 da RCM n.º 112/2002, de 24 de Agosto, bem como do art.º 22.º do DL 155/92, de 28 de Julho.

Os pagamentos e respectivos valores foram autorizados pelos directores do IAC – José Manuel Fernandes (528,52 € - desde Outubro de 2002 a Agosto de 2003) e do IA – Paulo Cunha e Silva (568,22 € - desde Setembro de 2003 até Dezembro de 2004).

Sobre este ponto pronunciaram-se os membros do CA do IAC, do CA do IA e o então Ministro da Cultura, Pedro Roseta, nos seguintes termos:

Membros do CA do IAC:

“(…)

O reconhecimento da imprescindibilidade da utilização de telemóveis do serviço pelos funcionários mencionados na informação referida, levou a propor ao Ministro da Cultura a respectiva autorização. A proposta foi feita com a intenção de colher benefícios para o serviço e não para os utilizadores dos aparelhos.

Deste modo, tanto a proposta referida, como o Despacho do Ministro da Cultura que autorizou a utilização daqueles meios de comunicação, foram feitos tendo presente a necessidade premente de garantir o bom funcionamento do serviço, nomeadamente, as rápidas comunicações necessárias, quase sempre nesta área temática da Arte Contemporânea e não, certamente, a ocultação do incumprimento da Resolução n.º 112/2002 da Presidência do Conselho de Ministros.

Os membros do CA do IA:

“(…)

²⁶ Neste sentido Ana Fernanda Neves “Os caminhos da privatização da Função Pública”, Coimbra Editora, pág. 164.



Sem olvidar que a colaboradora em causa não era detentora de uma relação jurídica de emprego público, como se comprova a autorização de atribuição e utilização do telefone móvel teve sempre como pressuposto a estrita prossecução do interesse do serviço.

Na realidade, tal como sucedia no IAC, por força das atribuições e competências do IA que envolvem no domínio da arte contemporânea, a promoção e a difusão da produção artística nacional em eventos e organizações internacionais, é absolutamente necessário para uma implementação e desempenho eficaz dessas iniciativas a afectação de telefones móveis aos funcionários ou colaboradores com responsabilidade na área.”

O pagamento à prestadora de serviços de um telefone móvel afecto à direcção do Instituto, para efeitos de acompanhamento das actividades referidas, configurou actuação sempre pautada pelo estrito cumprimento do interesse do serviço e superiormente reconhecido.”

O então Ministro Pedro Roseta alegou o seguinte:

“(…)

Parece-me provável que não me tenha apercebido da contradição entre a proposta do então Director do IAC e a Resolução de Conselho de Ministros mencionada. Certamente que a única razão que poderia ter motivado a elaboração de tal proposta seria o melhor funcionamento da direcção e dos serviços do IAC.”

A este respeito, e respondendo às alegações supra transcritas, cumpre referir que na análise dos factos constantes do relato, na perspectiva da sua legalidade, não estão em causa os fins que presidiram à atribuição de telemóvel ou os benefícios que daí resultariam para o serviço, mas sim, o facto de a lei consagrar essa possibilidade em termos restritivos, isto é, limitando-a à categoria de funcionário, conceito em que não se integram os prestadores de serviços, pelo que, os argumentos apresentados não alteram a análise dos factos e as conclusões jurídicas efectuadas no relato de auditoria.

Em conclusão, reafirma-se a análise feita no relato no sentido da ilegalidade da atribuição de telemóveis a prestadores de serviços pela violação do n.º 6 da RCM n.º 112/2002, de 24 de Agosto, sendo susceptível de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos do art.º 59.º, n.ºs 1 e 2 e art.º 65, n.º1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

Maria Ceuza

2.7.3.3 – Transferências: apoios concedidos

Com base no PA aprovado, foram analisados, por amostragem, os documentos de suporte da despesa relativa aos apoios concedidos (candidaturas, documentos a integrar, declarações das finanças e da Segurança Social), bem como os planos de actividades e respectivos relatórios e, ainda os documentos relativos aos pagamentos. A análise abarcou todas as fontes de financiamento (OE, RP e PIDDAC) e todas as rubricas de transferências, correntes e de capital.

Em 2003, cada uma das áreas culturais, de carácter profissional e de iniciativa não governamental, apoiadas pelos 3 institutos, tinham como suporte para a sua atribuição regulamentos próprios, aprovados pela Portaria nº 1056/2002, de 20 de Agosto.

Para 2003 foram publicados os apoios anuais para os concursos desse ano, como se indica:

Quadro XX - Montantes do apoio financeiro – 2003

Unidade: Euros

Tipo	Teatro	Dança	Música	Transdisciplinares	Totais
Programas anuais	1.000.000,00	350.000,00	500.000,00	0,00	1.850.000,00
Projectos pontuais	1.000.000,00	300.000,00	750.000,00	240.000,00	2.290.000,00
Festivais	300.000,00	150.000,00	600.000,00	0,00	1.050.000,00
Totais	2.300.000,00	800.000,00	1.850.000,00	240.000,00	5.190.000,00

Contudo, ainda estavam em execução os apoios dos programas bienais e quadrienais de anos anteriores²⁷, sendo a sua execução a 100%, isto é, os pagamentos esgotaram os montantes orçamentados por programa.

Da rubrica de transferências foi analisada uma amostra que representa mais de 90% do universo, conforme se indica:

Quadro XXI - Análise dos Apoios concedidos

Unidade : Euros

FF	Universo	Amostra	%
OE	7.996.143,65	6.686.697,11	83,6%
RP	114.864,47	114.864,47	100,0%
PIDDAC	10.547.064,12	10.053.898,35	95,3%
Total dos apoios	18.658.072,24	16.855.459,93	90,3%

²⁷ Cujas publicações já tinham ocorrido no ano de abertura dos concursos.



Da análise da documentação constatou-se que:

- a) A abertura dos concursos em 2003, para as áreas referidas, foi publicitada em 2 jornais de expansão nacional, respeitando a informação que os regulamentos prevêm (montante global do apoio financeiro; montante máximo por programa, projecto ou festival; n.º máximo de programas, projectos pontuais ou festivais a apoiar; prazo e local de apresentação e de entrega das candidaturas; e a composição do júri);
- b) Os regulamentos destas actividades já contemplam critérios para apreciação das candidaturas, sendo pontuadas pelo júri numa escala de 1 a 10;
- c) Por outro lado, e em conjugação com a apreciação e pontuação do júri, e considerando, ainda, que nem todas as candidaturas são aceites (porque existem limites para cada tipo de apoio) estão estabelecidas em actas as fórmulas e/ou taxas máximas a aplicar nas atribuições dos diferentes apoios;
- d) Foram celebrados acordos de financiamento entre os institutos e os beneficiários, onde estavam definidos os direitos e as obrigações de ambas as partes;
- e) As candidaturas integravam os documentos exigidos;
- f) Na grande maioria dos apoios, nomeadamente nas áreas do teatro e da dança, estava estabelecido nos respectivos acordos, o número de tranches e os meses em que deviam ser pagas, que de um modo geral, foram respeitadas;
- g) Nenhuma das entidades apoiadas beneficiou de apoios cumulativos no mesmo programa;
- h) Foram efectuados os descontos de IRS, de acordo com a legislação aplicável;
- i) Nos casos em que os beneficiários tinham dívidas ao Estado e à SS, foram retidas as devidas importâncias, pela totalidade ou 25% da tranche, em caso de a dívida ser superior a esta;



Tribunal de Contas

Arina Amz

- j) Por estarem em incumprimento do protocolo, verificou-se a suspensão do pagamento das tranches até serem remetidos os documentos em falta (planos e relatórios de actividades, relatório de contas);
- k) Não obstante a solicitação aquando da informação da transferência do pagamento, e posterior insistência, verificou-se a não existência de recibos dos beneficiários dos apoios e dos membros dos júris, ainda que em número reduzido.



Tribunal de Contas

3 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem em subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do nº 2 do artº 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

1. Notifiquem-se os responsáveis identificados no anexo 4.3 (com excepção de Mário Augusto Marques de Abreu), e ainda o ex-Ministro da Cultura (Pedro Roseta) e seu ex-Secretário de Estado Adjunto (José Amaral Lopes), bem como os responsáveis Fernando Sampaio e Fernando Calhau, este na pessoa dos seus herdeiros legais, com envio de cópia do relatório;
2. Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no artº 57º, nº 1 e artº 58º, nº 1, al. a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
3. Envie-se uma cópia do relatório à Ministra da Cultura e ao Ministro de Estado e das Finanças, bem como aos actuais responsáveis do IA;
4. No prazo de 90 dias, deverá o IA informar o Tribunal de Contas da sequência dada às recomendações constantes deste relatório;
5. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
6. Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 4.2): 15 858,00 €

Tribunal de Contas, em 7 de Dezembro de 2005

O Juiz Conselheiro Relator

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



4 – ANEXOS

4.1 - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição das situações, montantes e responsáveis	Normas violadas
2.4.1 -G	<p style="text-align: center;">INVENTÁRIO</p> <p>Falta de integração dos bens do IAC e do IPAE pelo IA, bem como a não inventariação dos bens adquiridos após a fusão daqueles institutos</p> <p>Responsáveis: (membros do CA do IA) Paulo Alexandre Gomes da Cunha e Silva Maria de Assis Andermatt Brás de Oliveira Swinnerton Maria Margarida Girão de Melo Veiga José Paulo Magalhães Gamito Carrilho</p>	DL n° 477/80, de 15 de Outubro e Portaria n° 671/2000, de 16 de Junho
2.6.2	<p style="text-align: center;">VENDAS À CONSIGNAÇÃO</p> <p>Não cobrança e arrecadação da receita proveniente da venda de publicações</p> <p>Montante: 7 024,80 €</p> <p>Responsáveis: (membros do CA do IAC) José Manuel Fernandes Nuno Filipe Ribeiro de Faria Domingos Valido</p> <p>Responsáveis: os membros do CA do IA acima identificados</p>	Art°s 6° e 14° do DL n° 103/97, de 28 de Abril; Art°s 12° e 27° do DL n° 181/2003, de 16 de Agosto; Art° 14° do DL n° 155/92, de 28 de Julho; Art°s 4° e 29°, n° 2 do CPA
2.6.2	<p style="text-align: center;">IVA</p> <p>Não emissão de facturas decorrentes da venda de publicações, a que acresce a não liquidação, cobrança e entrega do imposto devido</p> <p>Montante: 589,94 €</p> <p>Responsáveis os membros dos CA anteriormente identificados</p>	Art° 37°, n° 1, als. a) e b) do CIVA



Tribunal de Contas

Ricardo Aury

Item	Descrição das situações, montantes e responsáveis	Normas violadas
2.7.3.1 2.7.3.1.1.1	<p>PESSOAL: PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS</p> <p>Procedimento Concursal</p> <p>Autorização ilegal de despesas e de pagamentos relativos à celebração de contratos de prestação de serviços sob a forma de avença em virtude de ter havido recurso ao procedimento de ajuste directo quando o valor contratual exigia a consulta a 3/5 prestadores de serviços</p> <p>Montante: 50 213,28 € (contratos 2 a 4)</p> <p>Responsável pela autorização da despesa - director do IPAE (Fernando Luís Sampaio)</p> <p>Montante: 23 950,00 € (contratos 5 a 10)</p> <p>Responsável pela autorização da despesa - Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Cultura (José Amaral Lopes)</p> <p>Os pagamentos foram autorizados conforme quadro de fls. 42</p>	<p>Art's 7º e 8º, 81º, nº 1, als. a) e b), do DL nº 197/99, de 8 de Junho;</p> <p>Art's 21º e 22º do DL nº 155/92, de 28 de Junho.</p>
2.7.3.1.1.2	<p>EXERCÍCIO DE FUNÇÕES NÃO SUBSUMÍVEIS NAS AVENÇAS</p> <p>Autorização ilegal de despesas e de pagamentos decorrentes da celebração de contratos não subsumíveis em prestações sucessivas no exercício de uma profissão liberal</p> <p>Montante: 17 480,88 € (Contrato 1)</p> <p>A despesa foi autorizada pelo director do IAC - Fernando Calhau, entretanto falecido</p> <p>Montante: 10 762,80 € (Contrato 3)</p> <p>Responsável pela autorização da despesa - director do IPAE (Fernando Luís Sampaio)</p> <p>Os pagamentos foram autorizados conforme quadro de fls. 46</p>	<p>Artº 17º, nº 3, do DL nº 41/84, de 3 de Fevereiro;</p> <p>Artº 10º e nºs 1 e 2 do DL nº 184/89, de 2 de Junho com a redacção dada pela Lei 25/98, de 26 de Maio.</p>
2.7.3.1.1.3	<p>APOSENTAÇÃO</p> <p>Despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos provenientes da acumulação da pensão e de honorários que ultrapassam o limite remuneratório estipulado no Estatuto da Aposentação</p> <p>A despesa - com referência ao ano de celebração do contrato no montante de 17 480,88 € foi autorizada pelo director do IAC - Fernando Calhau, entretanto falecido.</p> <p>Os pagamentos indevidos, no valor global de 59 479,58 € constam do quadro XIX</p>	<p>Art's 78º e 79º do DL nº 498/72, de 9 de Dezembro</p>



Tribunal de Contas

Nuno Aury

Item	Descrição das situações, montantes e responsáveis	Normas violadas
2.7.3.1.2	<p style="text-align: center;">COMUNICAÇÕES</p> <p>Autorização de despesa e de pagamentos ilegais e indevidos de facturas de telemóveis em virtude da sua atribuição a um prestador de serviços</p> <p>A autorização da despesa foi do então Ministro da Cultura - Pedro Roseta</p> <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <p>Director do IAC - José Manuel Fernandes - 528,52 €</p> <p>Director do IA - Paulo Cunha e Silva - 568,22 €</p>	<p>Nº 6 da Resolução do Conselho de Ministros nº 112/2002, de 24 de Agosto;</p> <p>Artº 22º do DL 155/92, de 28 de Junho.</p>



4.2 – EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico do Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.

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	520		45 910,80
1% s/Receitas Próprias			127 016,28	1 270,16
1% s/Lucros.....				
Emolumentos calculados				45 910,80
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.858,00
Emolumentos a pagar				15.858,00

a) cfr. Resolução n.º 4/98-2ª S



River Cruz

4.3 – RESPONSÁVEIS PELAS GERÊNCIAS

Os responsáveis pelas gerências de 2003 dos institutos objecto da presente auditoria, cujas relações se encontram insertas nos volumes apensos, foram os seguintes:

Org.	Cargo	Nome	Período
IPAE (01/01 a 31/08)	Directora	Lucília Maria Delgado Silva Preto	01/01 a 30/04
	Directora	Ilda da Conceição Martins Saragoça da Matta	18/08 a 31/08
	Subdirector	Mário Augusto Marques de Abreu	01/01 a 30/04
	Director em regime de substituição		01/05 a 16/08 (data do seu falecimento)
	Chefe de Repartição		Maria Teresa Valente da Costa
IAC (01/01 a 31/08)	Directora	José Manuel da Cruz Fernandes	01/01 a 31/08
	Subdirector	Nuno Filipe Moreira Ribeiro de Faria	01/01 a 10/04
	Chefe de Repartição	Domingos Lourinho Valido	01/01 a 31/08
IA	Director	Paulo Alexandre Gomes da Cunha e Silva	01/09 a 31/12
	Subdirectora	Maria de Assis Andermatt Brás de Oliveira Swinnerton	24/11 a 31/12
	Subdirectora	Maria Margarida Girão de Melo Veiga	24/11 a 31/12
	Director de Serviços	José Paulo Magalhães Gamito Carrilho	01/10 a 31/12

4.4 – SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 – 2.ª Secção, de 15 de Maio, a situação das contas das cinco gerências anteriores é a seguinte:

ANO	IPAE	IAC
2002	Proc.º 2697 – Homologada em 24/06/2004	Proc.º 1965 – Proposta a reter
2001	Proc.º 3335 – Proposta a reter	Proc.º 6468 – Proposta a reter
2000	Proc.º 4487 – Proposta a reter	Proc.º 2276 – Proposta a reter
1999	Proc.º 1598 – Homologada em 08/06/2002	Proc.º 1943 – Homologada em 12/07/2000
1998	Proc.º 2809 – Homologada em 04/10/2001	Proc.º 1569 – Homologada em 12/07/2000
	Proc.º 32 – Homologada em 23/02/2001	

O motivo da proposta de retenção das contas indicadas é o relatório da IGAP (Proc.º 78/03 - IGAP), referido neste Relatório, e que incidiu sobre a gestão do IPAE e do IAC.



Tribunal de Contas

Luís Cunha

4.5 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

O presente processo compõe-se de 6 volumes com a seguinte constituição:

Volume	Documentos integrantes
1	Relato, PGA, PA e legislação
2	Prova documental de auditoria
3	Processo da conta de gerência do IA - 2003
4	Processo da conta de gerência do IPAE - 2003
5	Processo da conta de gerência do IAC - 2003
6	Documentos de esclarecimentos solicitados e respectivas respostas
7	Relatórios de Auditoria: IGAP e TC

4.6 – FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral/Supervisão
Auditora Coordenadora Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria Licenciatura em Economia
Direcção da Equipa
Auditora Chefe Maria José Sobral Pinto de Sousa Licenciatura em Direito
Equipa de Auditoria
Auditora Maria do Resgate dos Reis Costa Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Técnicos Verificadores Superiores Ana Teresa Santos Licenciatura em Auditoria
Nuno Martins Lopes Licenciatura em Direito
Susana Filomena Carvalho a) Licenciatura em Controlo de Gestão

a) Fez parte integrante da equipa de auditoria nas fases de planeamento e trabalho de campo



Tribunal de Contas

FICHA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS (DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto)

Departamento de Auditoria V

Proc.º n.º 19/05-AUDIT
Relatório n.º 42/2005

Entidade fiscalizada: *INSTITUTO DAS ARTES*
Entidade devedora: *INSTITUTO DAS ARTES*

Regime Jurídico . *AA*

Unidade: Euro

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	520		45 910,80
1% s/Receitas Próprias			127 016,28	1 270,16
1% s/Lucros.....				
Emolumentos calculados				45 910,80
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.858,00
Emolumentos a pagar				15.858,00

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª secção

A AUDITORA COORDENADORA

(Maria da Luz Carmesim Faria)