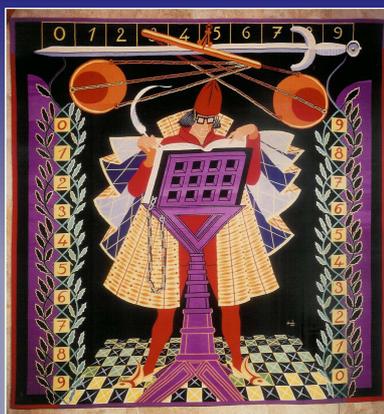




Tribunal de Contas



Proc.º n.º 4/08-AUDIT

**RELATÓRIO
DE
AUDITORIA N.º 55/08**

2.ª Secção



**SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

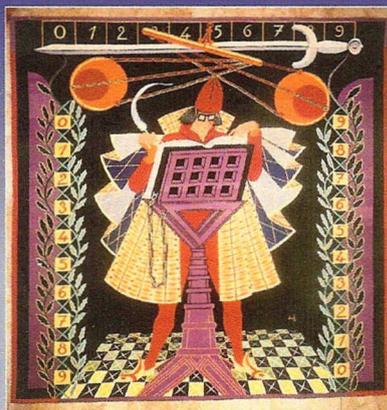


(Gerência de 2006)



Tribunal de Contas

Nisa Cruz



Proc.º n.º 4/08-AUDIT

**RELATÓRIO
DE
AUDITORIA N.º 5/08**

2.ª Secção



A ACÇÃO SOCIAL NA
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

**SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**



(Gerência de 2006)



ÍNDICE

	Pág.
ÍNDICE DE QUADROS	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS	3
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
NOTA PRÉVIA.....	5
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	5
RECOMENDAÇÕES.....	8
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS	9
1.2 METODOLOGIA E AMOSTRA.....	10
1.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	10
1.4 CONTRADITÓRIO	10
2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	13
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	13
2.1.1 Enquadramento legal	13
2.1.2 Delegação e subdelegação de competências	17
2.2 A ACÇÃO SOCIAL EM NÚMEROS	20
2.2.1 Apoios directos	21
2.2.2 Apoios indirectos.....	23
2.2.2.1 Alimentação	23
2.2.2.2 Alojamento.....	25
2.2.2.3 Cultura e desporto	26
2.2.2.4 Serviços de saúde	27
2.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	28
2.3.1 Sistema contabilístico	28
2.3.2 Demonstração numérica.....	31
2.3.3 Execução orçamental.....	31
2.4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	33
2.5 RECEITA DO CEDAR.....	35
2.6 COMPLEMENTO REMUNERATÓRIO EM CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (CIT)	37
2.7 CONTRATOS DE AVENÇA	40
2.8 TRANSFERÊNCIAS PARA A ASSOCIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES DE LISBOA (ADUL).....	43
2.8.1 Contratação de pessoal pela ADUL para o exercício de funções nos SASUTL	45
2.8.2 Pagamento à ADUL de uma comissão de 3%.....	47
2.8.3 Transferências para a ADUL não justificadas.....	48
2.9 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	51
2.9.1 Gabinete de Apoio da UTL (GAPTEC).....	52
2.9.2 Concessão da exploração de unidades alimentares.....	57
2.9.3 Fornecimento de refeições nas instalações do IST no “Taguspark”	60



2.9.4	Aquisição de bens alimentares.....	62
2.10	DÍVIDA A FORNECEDORES.....	64
2.11	CONTAS BANCÁRIAS / UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO.....	64
3	JUÍZO SOBRE A CONTA.....	68
4	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	68
5	DECISÃO.....	69
6	ANEXOS.....	70
6.1	EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	70
6.2	EMOLUMENTOS.....	72
6.3	SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	72
6.4	ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	73
6.5	FICHA TÉCNICA.....	73
6.6	MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO.....	73



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Unidades operativas	15
Quadro 2 – Quadro de pessoal	16
Quadro 3 – Efectivos por vínculo e por carreira	16
Quadro 4 – Demonstração numérica	31
Quadro 5 – Estrutura e execução da receita	31
Quadro 6 – Estrutura e execução da despesa	32
Quadro 7 – Facturação - CEDAR	36
Quadro 8 – Responsabilidade pelos pagamentos das avenças.....	41
Quadro 9 – Transferências dos SASUTL.....	43
Quadro 10 – Contratações através da ADUL.....	44
Quadro 11 – Responsabilidade pela despesa e pelos pagamentos relativa às transferências para a ADUL (remunerações)	47
Quadro 12 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos relativos à comissão de 3%.....	48
Quadro 13 – Responsabilidade pelos pagamentos à ADUL sem justificação	48
Quadro 14 – Contratações através do GAPTEC.....	52
Quadro 15 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos ilegais ao GAPTEC.....	53
Quadro 16 – Responsabilidade pela despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos ao GAPTEC.....	54
Quadro 17 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos ilegais ao GAPTEC após contraditório	56
Quadro 18 – Responsabilidade pela despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos ao GAPTEC, referentes aos <i>overheads</i> , após contraditório	57
Quadro 19 – Contratos de concessão da exploração de unidades alimentares	57
Quadro 20 – Responsabilidade pelos pagamentos às concessionárias	58
Quadro 21 – Responsabilidade pelos pagamentos à Praxe Bar.....	61
Quadro 22 – Circularização de fornecedores	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de alunos	22
Gráfico 2 – Distribuição do n.º de alunos por nível de bolsa.....	23
Gráfico 3 – Evolução do n.º de refeições servidas	24
Gráfico 4 – Evolução do n.º de refeições servidas em cantinas	24
Gráfico 5 – Evolução da despesa e receita com alimentação	25
Gráfico 6 – Evolução do n.º de consultas.....	27
Gráfico 7 – Estrutura da receita	31
Gráfico 8 – Estrutura da despesa	32
Gráfico 9 – Evolução do orçamento 2004-2006.....	33



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AD	Autorização de despesa
ADUL	Associação das Universidades de Lisboa
AE	Associação de Estudantes
AP	Autorização do pagamento
CA	Conselho Administrativo
CAAS	Conselho Administrativo da Acção Social
CAS	Conselho de Acção Social
CASR	Conselho Administrativo dos Serviços da Reitoria
CEDAR	Centro de Actividade Física e Recreação
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIT	Contrato Individual de Trabalho
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DGRF	Departamento de Gestão de Recursos Financeiros
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
FMH	Faculdade de Motricidade Humana
GAPTEC	Gabinete de Apoio à Universidade Técnica de Lisboa
GAS	Gabinete de Acção Social
IDEA	Data Analysis Software
ISA	Instituto Superior de Agronomia
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IST	Instituto Superior Técnico
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAU	Lei de Autonomia das Universidades
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCE	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
POS	<i>Post of sale</i>
RJIES	Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior
SAASUTL	Serviços de Administração e Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa
SASUTL	Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa
SCI	Sistema de Controlo Interno
SPA	Sociedade Portuguesa de Autores
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTL	Universidade Técnica de Lisboa



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2008 foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria financeira aos Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa (SASUTL)**.

No presente 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 do Relatório, no qual se indicam os trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas e conclusões extraídas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

ITEM	DESCRICÃO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
2.1.1	Enquadramento legal	Os SASUTL são um organismo personalizado com autonomia administrativa e financeira, integrados na UTL. Em 1999, foi criada uma nova unidade funcional, os Serviços de Administração e Acção Social da UTL, cuja estrutura resultou da organização funcional conjunta dos meios, competências e finalidades cometidas aos serviços da reitoria e aos Serviços de Acção Social da UTL.
2.1.2	Delegação e subdelegação	O Reitor tem competência delegada para autorizar despesas até ao limite de 1.000.000€; O Conselho Administrativo da Acção Social (CAAS) e o Administrador dos SASUTL têm competência própria para autorizar despesa, respectivamente, até 199.520€ e até 99.760€; A Administradora subdelegou nos coordenadores de departamento/gabinete, a competência para autorizar a realização de despesas até ao montante de 4.987€; O CAAS não autorizou o pagamento de despesas nem delegou tal competência, pelo que todas as autorizações efectuadas por membros singulares daquele órgão são ilegais.
2.2.1	Apoios directos	Redução de 5%, no período de 2004 a 2007, do número de alunos da UTL e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e do número de candidaturas a bolsa, bem como de bolseiros (8%). Atribuição de bolsas, no ano lectivo de 2006/2007, no valor de 5.985.697€, sendo o escalão correspondente à bolsa média mais reduzida (85,01€ no ano lectivo de 2006/2007), o que maior número de alunos abrange.
2.2.2.1	Alimentação	Manutenção da oferta de serviços de alimentação (5 cantinas, 8 <i>snacks</i> e bares e 1 restaurante) e redução do número de refeições servidas (12%) entre 2004 e 2007. Tendência crescente da despesa (de 2006 para 2007) e estabilidade na receita com esta valência.
2.2.2.2	Alojamento	Redução da oferta de alojamento (menos 6 camas) e, do mesmo modo, do número de candidatos e do número de bolseiros alojados, no período 2004/2007.
2.2.2.4	Serviços de saúde	Diminuição em 45% do número de consultas no âmbito dos serviços de saúde no período 2004/2007.



ITEM	DESCRIÇÃO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
2.3.1	Sistema contabilístico	<p>Organização da conta de gerência de 2006 nos termos das Instruções do TC aplicáveis aos organismos e serviços com contabilidade orçamental uma vez que, naquele ano, não havia sido implementado o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o sector da Educação (POCE).</p> <p>Do mesmo modo, nesse ano, não foi implementada nem a contabilidade analítica nem a consolidação de contas da UTL.</p>
2.3.3	Execução orçamental	<p>A receita ascendeu a 13.748.272€, representando o Orçamento do Estado (OE) 67%, o Auto financiamento 29% e o OE-PIDDAC 4%.</p> <p>A despesa, no valor de 11.478.451€, foi assegurada pelo OE em 79% e pelo Auto financiamento em 21%.</p>
2.4	AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	<p>O Sistema de Controlo Interno (SCI) é regular.</p>
2.5	RECEITA DO CEDAR	<p>Existência de deficiências a nível da facturação do Centro de Actividade Física e Recreação (CEDAR) e de divergências entre a facturação e os valores constantes das declarações trimestrais de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).</p> <p>Incorrecta classificação da receita proveniente dos serviços sociais, recreativos, culturais e de desporto prestados por este Centro.</p>
2.6	COMPLEMENTO REMUNERATÓRIO EM CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO	<p>Autorização de despesa ilegal e de pagamento ilegal e indevido, a título de complemento remuneratório previsto no contrato individual de trabalho de um técnico superior principal.</p>
2.7	CONTRATOS DE AVENÇA	<p>Autorização de pagamentos ilegais relativos a dois contratos de avença, por não ter sido comunicada ao Ministro da Tutela e ao Ministro responsável pela área das Finanças e Administração Pública a necessidade da sua manutenção.</p>
2.8	TRANSFERÊNCIAS	<p>As bolsas constituem 94% do total das transferências realizadas pelos SASUTL.</p>
2.8.1	Contratação de pessoal pela ADUL para o exercício de funções nos SASUTL	<p>Autorização de despesas e de pagamentos ilegais referentes a remunerações de pessoal, em exercício de funções nos SASUTL, o qual foi contratado pela Associação das Universidades de Lisboa (ADUL).</p>
2.8.2	Pagamento à ADUL de uma comissão de 3%	<p>Autorização de despesa e pagamentos ilegais e indevidos relativos a uma comissão de 3% paga à ADUL, em 2004 e 2005, tendo o respectivo montante já sido reposto na sequência da auditoria.</p>
2.8.3	Transferências para a ADUL não justificadas	<p>Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos respeitantes a despesas suportadas pelos SASUTL sem documentação justificativa apresentada pela ADUL, no montante de 103.718,33€, em 2005.</p>
2.9.1	Gabinete de Apoio da UTL (GAPTEC)	<p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais relativos:</p> <ul style="list-style-type: none">➢ a remunerações de pessoal, em exercício de funções nos SASUTL, contratado pelo Gabinete de Apoio da UTL (GAPTEC);➢ à aquisição de serviços ("Dia saudável") e ao aluguer de viaturas através deste Gabinete. <p>Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos relativos a <i>overheads</i> do GAPTEC pagos pelos SASUTL, no montante de 7.126,77€.</p>
2.9.3	Fornecimento de refeições nas instalações do IST no "Taguspark"	<p>Autorização de despesas e de pagamentos ilegais referentes à adjudicação do fornecimento de refeições nas instalações do Instituto Superior Técnico (IST) no Taguspark sem precedência de concurso, bem como ausência da celebração de contrato</p>



ITEM	DESCRIÇÃO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA
		escrito.
2.9.4	Aquisição de bens alimentares	Aquisição de bens alimentares sem indicação, na fase de adjudicação, do valor global estimado e da estimativa do número de unidades a adquirir.
2.10	DÍVIDA A FORNECEDORES	Não existem dívidas a fornecedores reportadas a 31/12/2006.
2.11	CONTAS BANCÁRIAS / UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO	Desrespeito pelo princípio da unidade de tesouraria do Estado em virtude de não terem sido realizados os pagamentos (com as verbas do OE) através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e não terem sido entregues ao Estado os juros das contas bancárias na banca comercial.
3	JUÍZO SOBRE A CONTA	A apreciação final respeitante à fiabilidade das peças que instruem a conta de gerência é desfavorável.



RECOMENDAÇÕES

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

1. Cumprimento das disposições legais reguladoras da competência dos órgãos.
2. Implementação do POCE e da contabilidade analítica.
3. Adopção de procedimentos que visem a melhoria do SCI, nomeadamente através de:
 - a) Elaboração e aprovação de manuais de procedimentos e de um regulamento do fundo de maneiio;
 - b) Interligação das aplicações informáticas de suporte à área administrativa-financeira;
 - c) Actualização do cadastro e inventário dos bens dos SASUTL.
4. Introdução de medidas tendentes à melhoria do funcionamento do CEDAR, designadamente quanto à aplicação informática Gesp XXI da CEDIS, à integração nos instrumentos de gestão das actividades deste Centro e à adequada classificação económica da receita nele gerada.
5. Cessação das seguintes situações:
 - a) Do pagamento do complemento remuneratório previsto no contrato individual de trabalho de um técnico superior;
 - b) Dos contratos de avença, vigentes em 31/12/2006, que não tenham sido objecto de comunicação, relativa à necessidade da sua manutenção, aos membros do governo das áreas das Finanças e da Administração Pública;
 - c) Das contratações de pessoal através da ADUL e do GAPTEC, para o exercício de funções nos SASUTL, devendo utilizar-se as formas de recrutamento adequadas; e
 - d) Do recurso ao GAPTEC para a aquisição de serviços e aluguer de viaturas.
6. Regularização dos pagamentos efectuados à ADUL, sem evidência de documentos comprovativos da despesa realizada por esta associação e que suportaram a respectiva facturação.
7. Regularização dos pagamentos efectuados ao GAPTEC, relativos a *overheads*.
8. Observância das disposições legais reguladoras da contratação pública.
9. Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, relativamente às dotações do OE e aos saldos de gerência provenientes das mesmas.



1 INTRODUÇÃO

- Natureza* 1. O presente Relatório apresenta os objectivos e os resultados da auditoria financeira aos SASUTL, no uso das competências do TC previstas na al. a) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
- Âmbito* 2. A acção de fiscalização teve o seu **âmbito circunscrito à gerência de 2006**, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que tal se entendeu pertinente, visando o cabal esclarecimento dos processos analisados.
3. Centrou-se em determinadas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Programa de Auditoria (PA), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

1.1 FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS

- Fundamentos* 4. A presente auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art.º 40.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- Objectivos* 5. De acordo com o art.º 54.º da mesma lei, os **objectivos** visados foram os seguintes:
- a) Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
 - b) Analisar os documentos de prestação de contas no sentido de verificar se traduzem de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental, com vista a emitir um parecer sobre os mesmos;
 - c) Verificar a legalidade e regularidade dos procedimentos administrativos e a integralidade dos registos contabilísticos nas áreas de:
 - 1. Receita – Venda de bens e serviços;
 - 2. Transferências;
 - 3. Aquisição de bens e serviços;
 - 4. Dívida a fornecedores.
 - d) Avaliar o grau de implementação do POCE;
 - e) Avaliar o processo de elaboração do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), nomeadamente no que diz respeito à inventariação e valorização dos bens e ao cálculo das respectivas amortizações.



1.2 METODOLOGIA E AMOSTRA

- Metodologia*
6. A metodologia utilizada seguiu as orientações, princípios, procedimentos e normas técnicas constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do TC (I e II Volumes) e desenvolveu-se em quatro fases: planeamento, execução, avaliação dos resultados/relato e anteprojecto de relatório de auditoria.
 7. Em conformidade com tais métodos e técnicas de auditoria, a verificação da documentação de suporte dos valores constantes da conta e respectivos registos contabilísticos, foi feita por amostragem, que pretendeu ser representativa do universo em análise.
 8. Foi também efectuada, pela equipa, uma deslocação à ADUL para análise das respectivas demonstrações financeiras e dos documentos de despesa relacionados com a facturação daquela associação aos SASUTL.
- Dimensão da amostra*
9. Para esse efeito foi utilizado o método não estatístico, seleccionando-se elementos específicos das áreas a analisar, designadamente para a receita (verbas provenientes do CEDAR) e despesa (análise de todas as transferências com excepção das relativas às bolsas).
 10. Foi ainda considerado o método estatístico para selecção da amostra no âmbito das aquisições de bens e serviços¹, constante do Mapa I do anexo 6.6, que representa 66% dos pagamentos efectuados nas rubricas consideradas de relevância para a auditoria.

1.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

- Condicionantes e limitações*
11. Regista-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos dos SASUTL não se tendo verificado condicionantes ou limitações.

1.4 CONTRADITÓRIO

12. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado no art. 13.º e no n.º 3 do art. 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pelo exercício de 2006 foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.
13. Foram também instados para o mesmo efeito os responsáveis pelas gerências de 2004, 2005 e 2007, bem como o actual CAAS dos SASUTL.
14. Todos os responsáveis notificados exerceram o direito de contraditório e as alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando na íntegra ou em síntese no âmbito do respectivo item.

¹ Selecção com base no MUST, recorrendo ao IDEA.



15. Com excepção dos responsáveis Fernando Ramôa Ribeiro, actual reitor da UTL, José Manuel Rosa Correia, ex-administrador dos SASUTL, Aldemiro Carlos Pereira, ex-secretário do CAAS e Hermínio Adães Ribeiro, coordenador do Departamento de Gestão de Recursos Humanos (DGRH), foram apresentadas considerações genéricas que visam enquadrar a gestão dos SASUTL nos anos de incidência da auditoria bem como as condicionantes em que as situações detectadas ocorreram, sendo de salientar os seguintes aspectos:

- a) O ex-Reitor José Dias Lopes da Silva alude às circunstâncias subjacentes à criação dos SAASUTL, nomeadamente a preocupação em “...inovar os serviços, criar novos modelos de funcionamento, ganhar em eficiência e eficácia, colocar a UTL como Universidade de vanguarda (...) nos aspectos da gestão...” transformando assim os serviços “...numa organização moderna, eficaz, flexível, inovadora, transparente e receptiva à participação das escolas e dos estudantes.”

Por outro lado, enumera os resultados alcançados sob a sua gestão e acrescenta que, apesar do cumprimento das normas ser, por vezes, um “dificultador” no cumprimento da missão dos SASUTL, “As decisões tomadas visaram sempre assegurar «os meios humanos e técnicos necessários ao exercício da autonomia» com o objectivo de promover a excelência do desempenho e a boa aplicação dos dinheiros públicos...”.

Por último, refere que “...a situação abrangida pela Auditoria (...) merecerá (...) uma atitude pedagógica que conduza a um bom funcionamento da Universidade, no que todos estão verdadeiramente interessados.”

- b) O ex-Administrador Vítor Manuel Ramon Fernandes alega que “Ao chegar aos SAS encontrei relativamente às matérias que suscitaram as dúvidas do Tribunal uma prática estabilizada e tida como correcta, por isso nela prossegui. Actuei (...) sempre na maior boa fé, e na plena convicção de que estava a cumprir escrupulosamente todas as regras legais em vigor e bem assim as regras que postulam uma adequada gestão dos Serviços e dos dinheiros públicos.”
- c) As responsáveis Maria Clara Petra Viana, ex-Administradora dos SAASUTL e Maria Helena Freixinho, ex-Coordenadora do DGRH, alegam que a maioria dos factos analisados na auditoria “...derivam de práticas e de compromissos com origem temporal anterior...” aos anos de abrangência daquela “...e arreigados numa organização cuja transição para uma gestão mais dinâmica e actualizadas...” encontrou, entre outras, as seguintes dificuldades: regime de autonomia específico, resistência à mudança, escassez e reduzida qualificação dos recursos humanos, obrigatoriedade de adopção do POCE, crescente produção legislativa reformista. Não obstante, a partir de 2005, procedeu-se a uma “...reestruturação das unidades operativas da Reitoria e dos SAS (...) visando uma maior funcionalidade dos serviços: entre



outras, a mudança de instalações (...), a implementação de manuais de procedimentos, a segregação de funções (...), a centralização do processo de compras (...), a agilização de processos transversais (...) e a sua desmaterialização (...), a adesão ao processo ministerial das compras electrónicas, a implementação de um SCI e do POC-Educação...".

Acrescentam, ainda, que, no que toca à gestão administrativa e financeira, se pugnou sempre *"...pelos interesses do Estado e da instituição, visando cumprir e fazer cumprir os procedimentos correctos, não tendo existido intenção alguma de cometer qualquer irregularidade e, muito menos, ilegalidade."*

A título de conclusão, dizem que *"Qualquer conduta tida agora por irregular jamais foi deliberada e consciente, tendo o alegado incumprimento de algumas normas ou procedimentos ficado a dever-se, essencialmente, a factores circunstanciais. (...) Aliás (...) a evidência maior da convicção generalizada de não estarem a ser violadas quaisquer disposições legais ou procedimentais reside no facto de, existindo um sistema de controlo interno (...) nenhum colaborador ou dirigente dos diversos serviços (...) alertou para irregularidades, o que mais reforçou a convicção de conduta adequada por parte dos membros do conselho administrativo ao nível da sua actuação e das decisões tomadas."*

16. O responsável Aldemiro Carlos Pereira alega que os SASUTL *"...não (...) facultaram os elementos indispensáveis à análise e eventual contestação dos factos constantes do Relatório da Auditoria..."*.
17. O actual Administrador, Eduardo Lopes Rodrigues, salienta o carácter pedagógico da auditoria, acrescentando que *"...estão dadas instruções, de acordo com as competências que me estão legalmente atribuídas, para serem corrigidas todas as situações detectadas de ilegalidade."*
18. O Coordenador do DGRH, Hermínio Adães Ribeiro, refere que *"...após ter tomado conhecimento da resposta..."* do actual Administrador, nada tem a acrescentar *"... ao processo referido"*.



2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

2.1.1 Enquadramento legal

19. Os SASUTL são um “... organismo personalizado com autonomia administrativa e financeira”, integrados na UTL e que permanecem submetidos à legislação que lhes é especificamente aplicável (n.º 3 do art.º 2.º e art.º 49.º dos Estatutos da UTL, homologados pelo Despacho Normativo n.º 70/89, de 1 de Agosto²).
20. Tendo em vista uma gestão integrada a ser efectuada pela Reitoria, foi adoptada uma “... estrutura organizativa inovadora e potenciadora de sinergias, transformando os serviços directamente dependentes do Reitor – serviços da Reitoria e Serviços de Acção Social – numa nova unidade funcional, que permita otimizar recursos e minimizar custos” – os SAASUTL³ - cujos Estatutos foram aprovados pelo Despacho Reitoral n.º 23 380-A/99, de 30 de Novembro, revogados pela Deliberação n.º 701/2005, de 14 de Abril da Secção dos Assuntos Administrativos e Financeiros do Senado da UTL⁴.
21. Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º do anexo I da citada Deliberação, os Serviços de Administração e Acção Social “... resultam da organização funcional conjunta dos meios, competências e finalidades cometidas aos serviços da Reitoria e aos Serviços de Acção Social da UTL”, que continuam a manter os direitos e deveres que legalmente lhe estão atribuídos (n.º 2 do citado art.º 1.º).
22. A mencionada Deliberação aprovou a nova organização dos SAASUTL, posteriormente regulamentada pelo Despacho Reitoral n.º 13 584/2005, de 20 de Junho, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Administração e Acção Social.
23. É missão dos SAASUTL “... assegurar a funcionalidade de todos os serviços que integram a UTL e os seus órgãos de governo, projectando a imagem da Universidade junto da sociedade e garantindo aos estudantes uma mais completa formação académica, numa perspectiva de impulsionar a cidadania e melhores condições de vida e de estudo, mediante a prestação de serviços e concessão de apoios” (art.º 2.º do Regulamento).
24. São objectivos estratégicos dos SAASUTL (art.º 3.º do Regulamento):
 - a) A promoção de acções destinadas a racionalizar os recursos materiais e humanos afectos ao governo da Universidade;
 - b) A melhoria da eficiência e qualidade dos apoios e serviços prestados;

² Publicado no DR, I Série, n.º 175, de 01 de Agosto de 1989.

³ Embora o objecto da presente auditoria apenas incida na vertente dos Serviços de Acção Social, é feita a caracterização dos Serviços de Administração e Acção Social por resultarem da organização funcional conjunta dos meios, competências e finalidades cometidas aos serviços da reitoria e aos serviços de acção social da UTL.

⁴ Publicada no DR, II série, de 18 de Maio.



- c) Favorecer o direito à igualdade de oportunidades de acesso, de frequência e de sucesso escolar dos estudantes, independentemente da sua situação sócio-económica;
- d) A criação de mecanismos de interacção Universidade/sociedade.

Órgãos e respectivas competências 25. São órgãos dos SAASUTL (art.ºs 4.º a 6.º do anexo I à Deliberação n.º 701/2005):

- a) O **Conselho de Acção Social (CAS)**, composto pelo reitor, pelo administrador e por dois representantes da associação de estudantes (um dos quais bolseiro);
 - b) O **Conselho Administrativo dos Serviços da Reitoria (CASR)**, composto pelo reitor, por dois vice-reitores, pelo administrador e por um estudante;
 - c) O **Conselho Administrativo da Acção Social (CAAS)**, composto pelo reitor, pelo administrador e pelo responsável dos serviços administrativos e financeiros;
 - d) O **administrador**.
26. O CAS e o CAAS desenvolvem as competências previstas, respectivamente, nos art.ºs 11.º e 16.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril⁵.
27. São competências do **CAS**: aprovar a forma de aplicação da política de acção social escolar; fixar e fiscalizar o cumprimento das normas de acompanhamento que garantam a funcionalidade dos respectivos serviços; dar parecer sobre o relatório de actividades, os projectos de orçamento, bem como sobre os planos de desenvolvimento a médio prazo para a acção social; propor mecanismos que garantam a qualidade dos serviços prestados e definir os critérios e os meios para a sua avaliação.
28. Compete ao **CAAS**: aprovar os instrumentos de gestão previsional; aprovar os projectos de orçamento e os planos de desenvolvimento a médio prazo para a acção social; promover e fiscalizar a cobrança de receitas, **autorizar as despesas** e verificar e visar o seu processamento; organizar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração; apresentar os relatórios e contas anuais e submetê-los ao Tribunal de Contas; promover a verificação regular dos fundos em cofre e em depósito e fiscalizar a respectiva escrituração contabilística; deliberar sobre o montante do fundo permanente; acompanhar a gestão financeira e patrimonial dos serviços de acção social.
29. O **CASR** assegura a gestão administrativa, financeira e patrimonial da reitoria da UTL, de harmonia com a legislação em vigor aplicável aos órgãos dirigentes dos organismos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira (n.º 1 do art.º

⁵ Os art.ºs 12.º a 16.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril, foram, entretanto, revogados pela al. f) do n.º 1 do art.º 182.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que estabelece o "Regime jurídico das instituições de ensino superior" (RJIES), designadamente os preceitos relativos aos órgãos dos serviços de acção social (administrador e conselho administrativo). O art.º 128.º, n.º 3, do RJIES prevê que os dirigentes dos serviços de acção social são "escolhidos entre pessoas com saber e experiência na área da gestão" e têm "as atribuições e competências que lhe(s) sejam fixadas pelos estatutos e delegadas pelo reitor ou presidente".



5.º do anexo I à Deliberação n.º 701/2005, conjugado com o n.º 1 do art.º 30.º dos Estatutos da UTL⁶).

30. Nos termos do art.º 6.º do anexo I à mencionada Deliberação, o **administrador** é equiparado para todos os efeitos legais a director-geral⁷ e reporta hierarquicamente ao reitor, competindo-lhe, designadamente, assegurar a execução dos planos e deliberações aprovadas pelos CAS, CASR e CAAS.

31. Sobre a mencionada equiparação, refere o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 324/2000, de 31 de Maio⁸, que “Os regulamentos internos que organizam os serviços das universidades podem criar outros cargos dirigentes diversos dos previstos no estatuto do pessoal dirigente ...”, pelo que “Os Estatutos dos SAAS não enfermam, conseqüentemente, de ilegalidade, por não ofenderem a reserva de estatuto nem serem contrários a norma de dignidade hierárquica superior”.

Organização e funcionamento

32. O n.º 1 do art.º 7.º do anexo I da Deliberação n.º 701/2005, prevê as seguintes unidades operativas, cujas competências constam do Regulamento dos SASUTL, que funcionam na dependência directa do reitor e da equipa reitoral e reportam hierarquicamente ao administrador da UTL (n.º 3 do mesmo art.º):

Quadro 1 – Unidades operativas

Unidades operativas	Áreas
Gabinete de Apoio	Jurídica Pessoal docente e investigador Apoio à investigação Secretariado
Gabinete de Relações Externas	Relações internacionais Imagem e relações públicas
Gabinete de Acção Social	Apoios sociais directos Gestão alimentar Nutrição e segurança alimentar Alojamento Apoios sociais complementares
Gabinete de Informática	
Gabinete de Auditoria e de Avaliação Institucional	Auditoria interna e certificação Avaliação institucional
Departamento de Planeamento e Documentação	Estudos e planeamento Documentação
Departamento de Assuntos Académicos	Gradação Pós-gradação Cartas de curso, títulos e diplomas Avaliação pedagógica
Departamento de Gestão de Recursos Financeiros	Controlo orçamental Contabilidade e facturação Tesouraria Central de compras
Departamento de Gestão de Recursos Humanos	Gestão de pessoal e formação Processamento
Departamento de Gestão Patrimonial	Infra-estrutura Gestão de instalações
Departamento de Logística e Arquivo Geral	Logística Serviços gráficos Arquivo geral

⁶ Despacho Normativo n.º 70/89, de 1 de Agosto.

⁷ Apesar de, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 4.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril, o administrador para a acção social, ser equiparado a subdirector-geral.

⁸ Homologado por despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior de 27 de Março de 2001.



33. Os SAASUTL integram, ainda, o CEDAR com as seguintes áreas de actividade: desportiva, física no âmbito da saúde e da qualidade de vida e de formação e consultadoria desportiva (n.º 2 do citado art.º 7.º).
- Recursos humanos* 34. Atentos os Despachos Reitorais n.ºs 19 151/2005, de 2 de Setembro, 25 870/2005, de 15 de Dezembro, e 15 953/2006, de 28 de Julho⁹, os quadros de pessoal da Reitoria e dos SAS são os seguintes:

Quadro 2 – Quadro de pessoal

Grupo de Pessoal	Lugares no quadro			Lugares preenchidos	% preenchimento
	Reitoria	SAS 1	SAS 2		
Dirigente	11	4	4	2	50%
Técnico Superior	27	26	21	18	86%
Técnico	-	2	2	2	100%
Informática	5	5	4	4	100%
Técnico -profissional	10	4	4	0	0%
Administrativo	16	31	31	21	68%
Operário altamente qualificado	-	4	4	4	100%
Auxiliar	6	99	93	89	96%
Total	75	175	163	140	86%

Fonte: Diário da República

¹Até 27/07/2006 (Despacho n.º 19 151/2005 e Despacho n.º 25 870/2005)²A partir de 28.07.2006 (Despacho n.º 15 953/2006 e Rectificação n.º 1362/2006)

35. O quadro de pessoal dos SAS encontrava-se preenchido, a 31/12/2006, a 86% (140 lugares).
36. Analisando a sua distribuição por vínculo/carreiras, observa-se que a maioria dos efectivos (62,2%) corresponde ao pessoal auxiliar (em exercício de funções essencialmente nas cantinas), enquanto a carreira técnica superior e a administrativa abrangem 14,7% do número de efectivos, respectivamente. Os restantes grupos (operário, pessoal de informática, dirigente e pessoal técnico) representam, conjuntamente, 8,4% dos efectivos.
37. Como se observa no quadro seguinte, para além do pessoal do quadro, existiam mais três colaboradores, perfazendo um total de 143 efectivos, do que resulta que 94,4% dos efectivos se encontram em regime de nomeação, 3,5% com contrato individual de trabalho e 2,1% em regime de prestação de serviços.

Quadro 3 – Efectivos por vínculo e por carreira

Vínculo / Carreira	Dirigente	Téc. superior	Informática	Técnico	Administrativo	Auxiliar	Operário	Total	%
Nomeação	2	13	4	2	21	89	4	135	94,4%
Contrato individual de trabalho	0	5	0	0	0	0	0	5	3,5%
Prestação de serviços	0	3	0	0	0	0	0	3	2,1%
Total	2	21	4	2	21	89	4	143	100,0%
%	1,4%	14,7%	2,8%	1,4%	14,7%	62,2%	2,8%	100,0%	-

Fonte: Balanço social

⁹ Objecto da Rectificação n.º 1362/2006, de 8 de Setembro.



2.1.2 *Delegação e subdelegação de competências*

- Delegação e subdelegação de competências*
38. Através do Despacho n.º 15 508/2005 (2.ª série), de 18 de Julho, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior delegou no Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, competências para **autorizar despesas**:
- a) Com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços **até ao limite de 1.000.000€**;
 - b) Relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados **até ao limite de 2.493.985€**.
39. O Reitor, pelo despacho n.º 18 533/2005 (2.ª série), de 25 de Agosto, subdelegou na Administradora dos SAASUTL, Maria Clara Petra Viana, “... *as competências necessárias ao exercício das funções cometidas pela deliberação n.º 701/2005, do senado da UTL, e pelo respectivo regulamento, e ainda as que lhe forem especificamente determinadas, segundo as orientações que o reitor entenda mais adequadas à boa execução das políticas definidas*”.
- Autorização de despesas*
40. O CAAS e o administrador dos SASUTL têm competência comum para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços, o primeiro até 199.520€ (al. c) do n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril, conjugado com a al. b) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho), e o segundo até 99.760€ (art.º 7.º da Deliberação do Senado n.º 701/2005, conjugado com a al. a) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99).
41. Atendendo a que o administrador está equiparado a director-geral é-lhe aplicável o limite previsto naquele último preceito, que expressamente prevê as equiparações a director-geral, e não o limite previsto na alínea b) do n.º 1 do mencionado art.º 17.º, uma vez que apesar dos SASUTL terem autonomia administrativa e financeira o administrador não é o órgão máximo desta entidade, mas sim o reitor.
42. A Administradora subdelegou¹⁰ nos coordenadores de departamento/gabinete, entre outras, competências para:
- a) Autorizar a realização de despesas públicas até ao montante máximo de 4.987€, com respeito pelas disposições legais aplicáveis, nomeadamente as constantes dos Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março;
 - b) Assinar os autos de recepção provisória ou definitiva de fornecimento de equipamentos, bens e serviços.
- Autorização dos pagamentos*
43. Nos termos do disposto na al. f) do art.º 4.º do DL n.º 188/82, de 17 de Maio, compete ao CAAS autorizar o pagamento das despesas.

¹⁰ Despacho n.º 20 980/2005, de 4 de Outubro.



44. Todavia, da análise das respectivas actas de 2006, constatou-se a ausência de evidência de deliberações respeitantes a autorizações de pagamentos.
45. Verificou-se, ainda, que os pagamentos foram autorizados por um ou dois membros daquele órgão¹¹, embora o CAAS não tenha procedido à respectiva delegação de competências em qualquer dos seus membros.
46. Atendendo a que aquela competência pertence ao órgão colegial, conclui-se que os pagamentos efectuados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2006, no montante de 11.478.451€, não foram autorizados pelo órgão legalmente competente.
47. A responsabilidade pela realização de pagamentos sem autorização do CAAS, recai sobre os respectivos membros, por terem autorizado pagamentos sem terem competência para o efeito.
48. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegam que:

“Não foram, efectivamente, subdelegados limites de valores para autorizar despesa, no pressuposto que no âmbito do modelo integrado de funcionamento conjunto dos Serviços da Reitoria e dos Serviços de Acção Social da UTL, adoptado desde Novembro de 1999 ... o Administrador é equiparado para todos os efeitos legais a Director Geral, com as competências previstas no art. 17º n.ºs 1 a) e 2 a) do Decreto Lei 197/99, de 8 de Junho, sendo, simultaneamente, o responsável máximo da entidade SAS, enquanto órgão previsto no art. 13º do Decreto Lei 129/93, de 22 de Abril, com as competências previstas no art. 17º n.os 1 b) e 2 b) do Decreto Lei 197/99.”

“Ao abrigo da alínea b) foi considerado e assumido de boa fé que estaria devidamente salvaguardada a prática pela Administradora de actos relativos à abertura de procedimentos, adjudicação e autorização de respectiva despesa até ao montante de €199.519,20€”. Esta mesma interpretação foi prestada em parecer de 16 de Agosto de 2004 “...solicitado pela Administradora à Assessoria Jurídica da Reitoria da UTL, logo após a sua nomeação...”.

“As autorizações de pagamentos eram concedidas por, pelo menos, dois membros do CAAS que reuniam em sessão informal para esse efeito, sem que do acto fosse redigida acta por se entender que a referência “Autorizado em sessão de dia -/-” era suficientemente esclarecedora do acto, dada a impossibilidade de reunir os três elementos quinzenalmente, por via da agenda sobrecarregada do Reitor”.

“Foi sempre entendido pelos respectivos membros que não feria a sua legalidade a autorização de pagamento concedida por dois elementos que se reuniam para esse estrito

¹¹ A identificação dos elementos que compõem o CAAS consta do Mapa X do anexo 6.6.



efeito.”

49. O ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, alega que:

“A UTL actuou ... à sombra dos seus próprios estatutos, conferindo ao Director Geral todos e apenas os poderes que a Lei geral lhe conferia, de acordo com a regra ínsita nos seus Estatutos. No caso que nos ocupa, lançou mão do dispositivo constante do artigo 17º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e foram autorizadas as despesas respeitando os limiares máximos admitidos por este normativo.”

“As despesas efectuadas tiveram por pressuposto a existência de competência legais, próprias ou delegadas.

O facto de não terem surgido conflitos de competência - por sobreposição ou denegação - deu lugar a que, dispondo quer o Reitor quer o Administrador de competências e integrassem o Conselho Administrativo, o mesmo assumisse um funcionamento que nem sempre seguiu a forma legal devida.

Em última análise, ter-se-ia que entender que qualquer das entidades - Reitor e Administrador - teriam que reunir sob a forma de uma outra entidade - o Conselho Administrativo - atitude que, tanto quanto se entendeu, não seria exigida devido às competências próprias de que cada um era titular.

É de referir, contudo, que todos os compromissos e decisões contaram sempre com a assinatura de dois dos três membros do Conselho Administrativo.”

50. O ex-Administrador Vítor Manuel Ramon Fernandes alega a existência de *“...uma prática consolidada e que, de resto, nunca foi questionada, na qual era ao dirigente máximo do Serviço que cabia não só autorizar a despesa como o seu pagamento.*

Este entendimento, partiu da leitura dos textos legais em vigor, que não distinguem autorização e pagamento de despesa, por ser princípio da contratação pública que quem autoriza a despesa (previamente cabimentada, naturalmente), é também quem adjudica...” pertencendo *“... estas competências ... ao dirigente máximo do Serviço”¹².*

51. O Administrador Eduardo Lopes Rodrigues alega que *“Neste momento todos os pagamentos são autorizados pelo CAAS, em conformidade com as competências definidas para este órgão pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de Abril”.*

52. As alegações apresentadas não alteram as conclusões anteriormente formuladas, pelas seguintes razões:

- a) O administrador dos SAASUTL detém as competências próprias decorrentes da sua equiparação a director-geral, designadamente em matéria de autorização de

¹² Invoca-se para este efeito o disposto nos art.ºs 23.º e 29.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, preceitos que não são directamente aplicáveis por se reportarem a organismos com autonomia administrativa (o art.º 23.º não é aplicável a organismos com autonomia administrativa e financeira e o art.º 29.º é aplicável com as devidas adaptações por força do disposto no art.º 52.º), quando os SASUTL têm autonomia administrativa e financeira.



despesas, exercendo-as na estrita medida do que se encontra legalmente previsto para aquele cargo. É inaceitável a interpretação de que o administrador podia autorizar despesas para além do limite legalmente cometido ao director-geral, quando a respectiva competência está atribuída, em lei especial, ao CAAS (alínea c) do n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril, conjugada com a alínea b) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, aplicáveis à data dos factos).

- b) O funcionamento dos órgãos colegiais, como é o caso do CAAS, está sujeito a regras (art.ºs 14.º a 28.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), designadamente a consignação em acta das deliberações tomadas, “... sem o que não produzirão quaisquer efeitos” (n.º 2 do art.º 122.º do CPA), o que não sucedeu no caso do CAAS, dado os pagamentos terem sido autorizados, casuisticamente, por um ou dois dos seus membros.
- c) Estando a competência para a autorização de pagamentos cometida ao CAAS é irrelevante que as autorizações de pagamentos tenham sido efectuadas por dois membros, em virtude daquele órgão não ter delegado competências nos seus membros, pelo que os actos administrativos praticados estão feridos do vício de incompetência.

53. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efectuado, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto¹³.

2.2 A ACÇÃO SOCIAL EM NÚMEROS

54. O DL n.º 129/93, de 22 de Abril (Bases do sistema de acção social nas instituições de ensino superior), estabelece que “A execução da política de acção social e a prestação dos apoios e benefícios nela compreendidos cabe, em cada instituição de ensino superior, aos serviços de acção social”, “... unidades orgânicas (...) dotadas, nos termos dos estatutos da respectiva instituição, de autonomia administrativa e financeira” (art.º 12.º).

55. A acção social no ensino superior desenvolve-se, assim, no âmbito das respectivas instituições de ensino, cabendo-lhes definir o modelo de gestão a implementar, bem como a escolha dos instrumentos mais adequados para executar a política fixada pelo Governo.

56. A orientação dominante da acção social é favorecer o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem sucedida a todos os estudantes, com discriminação

¹³ Doravante, as referências feitas à Lei n.º 48/2006 reportam-se à data da sua entrada em vigor (03 de Setembro de 2006).



positiva em relação aos economicamente carenciados, para que nenhum possa ser excluído por incapacidade financeira.

57. A UTL, foi criada em 1930, a partir de quatro Escolas já existentes:
 - a) Escola Superior de Medicina Veterinária (actual Faculdade de Medicina Veterinária);
 - b) Instituto Superior de Agronomia (ISA);
 - c) Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (actual Instituto Superior de Economia e Gestão);
 - d) Instituto Superior Técnico (IST).
58. Posteriormente, veio a abranger três outros estabelecimentos de ensino superior: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Faculdade de Motricidade Humana (FMH) e Faculdade de Arquitectura.
59. Face ao modelo vigente, preconizado no art.º 20.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto¹⁴, o apoio social traduz-se na concessão dos seguintes apoios¹⁵ aos estudantes da UTL e do ISCTE:
 - a) Apoios directos – bolsas de estudos, benefícios anuais de transporte a estudantes deslocados da Madeira e dos Açores, auxílios de emergência e outros apoios extraordinários de natureza pecuniária;
 - b) Apoios indirectos - acesso à alimentação e ao alojamento, serviços de saúde, actividades sócio-culturais e desportivas e outros apoios educativos;
 - c) Apoios específicos – destinados a estudantes portadores de deficiência.

2.2.1 Apoios directos

60. A bolsa de estudo¹⁶ é uma prestação pecuniária, de valor variável, atribuída aos estudantes economicamente mais carenciados, para participação nos encargos com a frequência de um curso de ensino superior, de acordo com o Regulamento de Atribuição de Bolsas a Estudantes do Ensino Superior Público¹⁷.
61. O processo de atribuição de bolsas é dinâmico, ou seja, o número de bolseiros não é constante ao longo do ano, podendo igualmente variar o valor mensal da bolsa atribuída. Assim, os dados que de seguida se apresentam reportam-se ao mês padrão de Julho¹⁸.

¹⁴ Estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

¹⁵ O art.º 20.º do recentemente publicado RJIES prevê apoios directos (bolsas de estudo e auxílios de emergência) e indirectos (alimentação, alojamento, serviços de saúde, actividades culturais e desportivas e outros apoios educativos).

¹⁶ Incluindo o complemento de alojamento.

¹⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 10 324-D/97, 2.ª Série, de 31 de Outubro, alterado e republicado pelo Despacho n.º 7 424/2002, 2.ª Série, de 10 de Abril, e alterado pelo Despacho n.º 24 386/2003, 2.ª Série, de 18 de Dezembro.

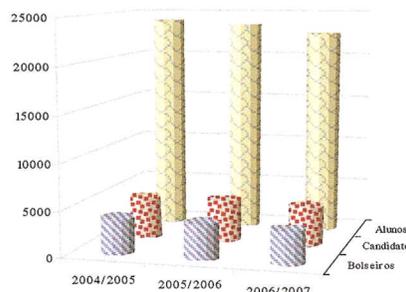
¹⁸ Último mês de cada ano lectivo para efeitos de pagamento de bolsas.



62. Os benefícios anuais de transporte são complementares às bolsas atribuídas¹⁹ e os subsídios extraordinários são uma modalidade aplicável às situações de colaboração de estudantes bolseiros em actividades que se destinam à comunidade estudantil e/ou à promoção da UTL.

63. No período de 2004 a 2007, assiste-se a uma redução quer da população alvo²⁰ (5%), quer dos alunos candidatos a bolsa (5%), quer ainda do número de bolseiros (8%), mantendo-se estável neste triénio o rácio de 1 bolseiro para cada 6 alunos (Cfr. Mapa III do anexo 6.6).

Gráfico 1 - Evolução do número de alunos



64. Consta-se ainda, nos anos lectivos em análise:

- a) Que não houve variação no número de alunos candidatos a bolsas, cuja representatividade se situa na ordem dos 19%;
- b) Uma ligeira redução no número processos de candidatura deferidos (85% em 2004/2005 para 82% em 2006/2007);
- c) Um ligeiro aumento do número de bolseiros face à população alvo (de 12% para 14% no triénio em análise).

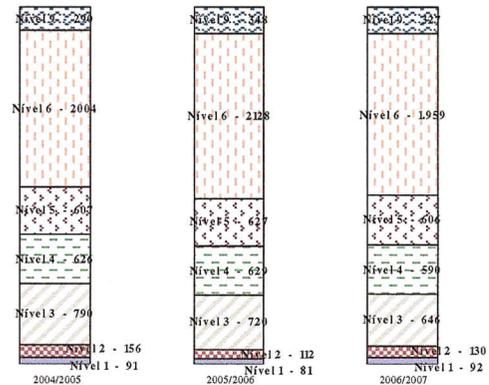
65. Esta variação no número de alunos é inversa ao valor das bolsas nos respectivos anos lectivos, uma vez que se verifica um aumento da bolsa máxima (9%), média (35%) e mínima (89%), bem como o total das bolsas pagas (17%). Em 2006/2007, foram pagos 5.985.697€ de bolsas, sendo a máxima de 497,30€, a média de 180,83€ e a mínima de 90€ (cfr. Mapa III do anexo 6.6).

¹⁹Em conformidade com o Despacho n.º 1 199/2005 (2.ª Série), de 19 de Janeiro de 2005, da Ministra da Ciência, Inovação e Ensino Superior

²⁰Abrange os alunos das unidades orgânicas da UTL e do ISCTE.

66. Analisando a distribuição dos alunos por nível de bolsa²¹, verifica-se que o menos representativo em número de alunos é o que corresponde à “*bolsa atribuída média*” mais elevada (entre 388,05€ em 2004/2005 e 405,09€ em 2006/2007) e o que maior número de alunos abrange corresponde à bolsa mais reduzida (80,54€ em 2004/2005 e 85,01€ em 2006/2007) – cfr. Mapa IV do anexo 6.6).

Gráfico 2 – Distribuição do n.º de alunos por nível de bolsa



67. A redução global no número de alunos bolseiros teve maior incidência nos níveis 2 e 3, nos quais a diminuição é de 17% e 18%, respectivamente, no triénio em análise, sendo o nível 1 o único em que se regista um aumento (1%) no número de alunos²².
68. Em termos de valores de “*bolsa atribuída média*”, todos os níveis apresentam, no triénio, uma evolução positiva traduzida em aumentos situados entre 4% e 7% (vide Mapa IV no anexo 6.6).

2.2.2 Apoios indirectos

69. Os apoios sociais indirectos destinam-se a todos os estudantes que frequentam a UTL e o ISCTE, sendo materializados, essencialmente, nas seguintes modalidades:
- Acesso à alimentação;
 - Acesso ao alojamento (com prioridade aos estudantes bolseiros e deslocados);
 - Apoio a actividades sócio-culturais e desportivas;
 - Acesso a serviços de saúde.

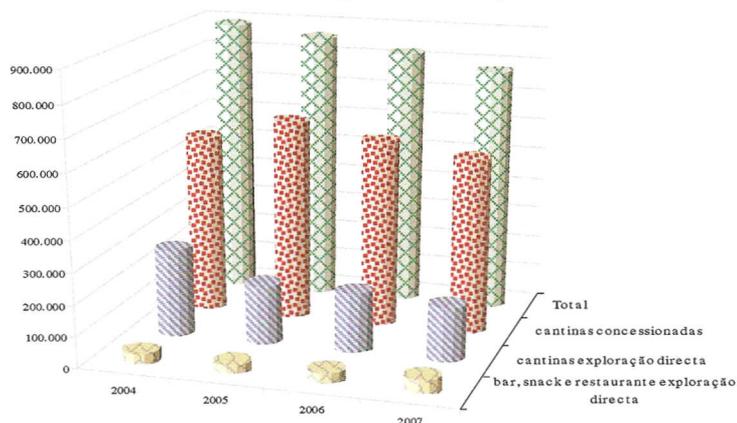
2.2.2.1 ALIMENTAÇÃO

70. A oferta de serviços de alimentação tem-se mantido estável nos últimos 4 anos, não se verificando alterações no número de cantinas e tendo sido aberto um *snack* em 2007, com 36 lugares sentados, no Palácio Burnay, aquando da transferência dos SASUTL para aquelas instalações (cfr. Mapas V e VI do anexo 6.6).
71. Os serviços de alimentação abrangem toda a comunidade académica da UTL e distribuem-se por 5 refeitórios com um total de 1668 lugares sentados, sendo, em 2007, um de exploração directa e 4 concessionados.

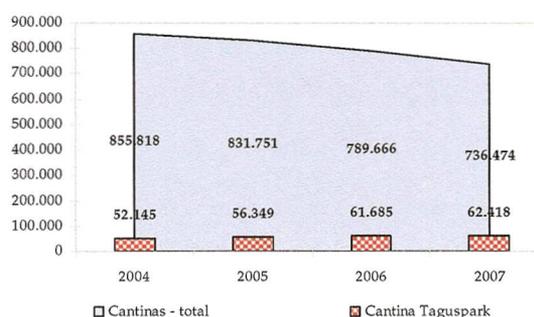
²¹As bolsas agrupam-se em 7 níveis, correspondendo o primeiro à bolsa média mais elevada, o sexto à bolsa média mais reduzida e o sétimo (denominado por nível 9 nas estatísticas dos SASUTL) à não atribuição de bolsa a alunos que se candidataram.

²²O nível 9 corresponde aos alunos candidatos que não obtiveram bolsa.

72. Os SAS dispõem, actualmente, de uma rede de 8 bares e *snacks* (um dos quais aberto em 2007) e de um restaurante, com cerca de 550 lugares sentados, que oferecem um serviço alternativo de refeições. Em 2004, cinco destas unidades eram de exploração directa e três concessionadas sendo, em 2007, quatro exploradas directamente pelos SASUTL e cinco concessionadas.
73. Entre 2004 e 2007, observa-se uma diminuição de 12% no número de refeições servidas²³. Esta redução é mais acentuada no que concerne às refeições em cantinas (14%) e, nestas, com maior incidência nas de exploração directa (38%), em parte porque em 2005 a cantina do IST deixou de ser de exploração directa e passou a ser concessionada. Por outro lado, verifica-se um aumento no número de refeições servidas em bares, *snacks* e no restaurante (29%).

Gráfico 3 – Evolução do n.º de refeições servidas

74. Ao número de refeições supra mencionadas acrescem as refeições vendidas no refeitório do pólo do IST no Taguspark que, entre 2004 e 2007, tiveram um acréscimo de 20%. Esta evolução contraria a tendência geral de diminuição.

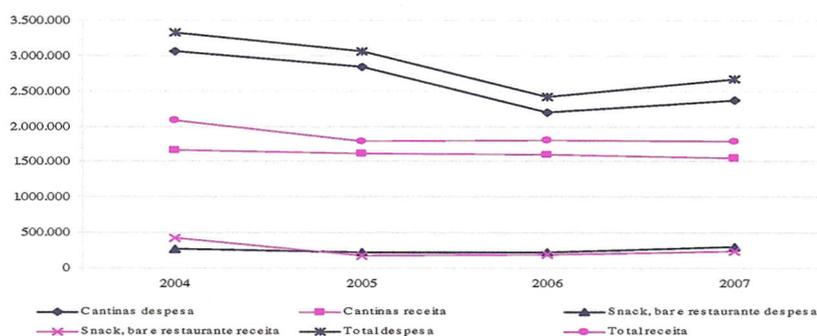
Gráfico 4 – Evolução do n.º de refeições servidas em cantinas

75. Os SASUTL não têm disponível, relativamente a 2006 e 2007, uma contabilidade analítica que permita obter os valores necessários à análise de receitas e despesas por valência da acção social. Assim, os dados apresentados nestes anos provêm não dos registos contabilísticos mas, no que respeita a despesas com géneros e

²³ No número de refeições servidas não estão quantificadas as "...refeições servidas nos snack bares das unidades concessionadas, uma vez que estas refeições não são subsidiadas e como tal, sem reflexo contabilístico." Também não estão incluídos os dados relativos à cantina do IST no Taguspark, uma vez que, neste caso, não está em causa a exploração/concessão de uma cantina pelos SASUTL e sim a aquisição de refeições.

alimentação "...dos elementos de gestão existentes na Área de Gestão Alimentar que se encontram numa óptica económica. Em relação a Outras despesas..." não foi possível a sua quantificação²⁴. Esta ausência de informação não permite apurar a expressão financeira da acção social por valência, nem calcular indicadores, apresentando-se apenas um gráfico com a evolução das despesas e receitas em termos globais:

Gráfico 5 – Evolução da despesa e receita com alimentação



76. Da análise do gráfico, verifica-se que a tendência decrescente da despesa se inverteu no último ano, sendo que, de 2006 para 2007, o número de refeições diminuiu. Desta variação resulta que o custo unitário por refeição sofreu um acréscimo de 16% quando, nos anos anteriores, a tendência tinha sido a sua redução em 5% e 18% (de 2004 para 2005 e de 2005 para 2006, respectivamente).
77. A evolução dos valores da receita, não sendo homogénea, apresenta variações menos acentuadas que a despesa e acompanha a do número de refeições de servidas.
78. Refira-se, ainda, que em todas as escolas da UTL existem refeitórios e bares explorados por outras entidades (as próprias escolas e as respectivas associações de estudantes)²⁵ sem qualquer ligação com os SASUTL (com excepção do refeitório do IST no Taguspark cfr. ponto 2.9.3).

2.2.2.2 ALOJAMENTO

79. A UTL tem ao dispor dos seus e dos estudantes do ISCTE 13 residências universitárias com 497 camas em quartos individuais, duplos ou triplos, e uma residência para docentes com 4 camas (cfr. Mapa VII do anexo 6.6).
80. Os alunos bolseiros têm prioridade no acesso ao alojamento, sendo que uma parte dos lugares existentes é reservada a alunos abrangidos por protocolos de cooperação celebrados com a UTL, designadamente: Instituto Português de Apoio

²⁴Incluem-se nestas despesas, entre outras, as obras de manutenção/reparação, os contratos de assistência técnica dos equipamentos e despesas com electricidade, água e gás.

²⁵Realçando-se o IST que dispõe de 3 refeitórios com 514 lugares sentados e 9 bares.



ao Desenvolvimento, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Universidades estrangeiras e Programa Comunitário de Mobilidade Estudantil Erasmus / Sócrates.

81. No período 2004-2007, observa-se uma redução no número de candidatos e de bolseiros alojados em, respectivamente, 5% e 6%, verificando-se uma redução de 1% na capacidade de alojamento (menos 6 camas de 2005 para 2006).
82. O número de candidatos é superior à capacidade de oferta e a redução desta prende-se, segundo os serviços com “...uma sistemática falta de resposta em tempo útil (...) (com a) *diminuição do número de alunos deslocados e (com) insuficiências a vários níveis nas condições de habitabilidade ...*” das residências.
83. Das 14 residências existentes, três são propriedade dos SASUTL e as restantes arrendadas (vide Mapa VIII do anexo 6.6), verificando-se que os custos com o arrendamento aumentaram, no período em questão, em 10%. A receita proveniente do alojamento também aumentou (14%).
84. Tal como se mencionou no âmbito dos serviços de alimentação, os SASUTL não dispõem de elementos suficientes para caracterizar esta valência em termos financeiros, uma vez que, para os anos de 2006 e de 2007, se desconhecem os custos gerais das residências, nomeadamente, consumos de água, luz e gás, serviços de lavandaria, pequenas reparações, equipamentos e sua manutenção / reparação.
85. Acresce, por último, que o IST gere directamente uma residência para estudantes (com 225 camas, representativas de 45% da capacidade instalada dos SASUTL) e uma para docentes (com 12 quartos individuais, 6 quartos duplos e um apartamento T1).

2.2.2.3 CULTURA E DESPORTO

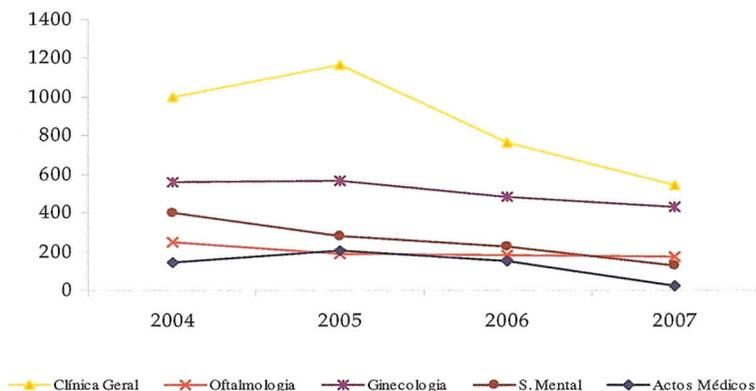
86. Neste âmbito, os SASUTL atribuem apoios financeiros às Associações de Estudantes (AE) e a grupos de estudantes das escolas da UTL e do ISCTE que visam o desenvolvimento de actividades sócio-culturais e a participação em eventos culturais e desportivos.
87. Em 2006, os apoios às AE e a grupos de estudantes, incluindo as Repúblicas, ascenderam a 107.791€.
88. Nesta valência da acção social são ainda apoiados os seguintes grupos / actividades:
 - a) Grupos de teatro, coro e dança da UTL;
 - b) Promoção de intercâmbio cultural com diversas entidades e organismos, com destaque das universidades estrangeiras;
 - c) Dinamização de um serviço de recepção/acolhimento extraordinário, traduzido na abertura de residências universitárias, durante o mês de Agosto, a estudantes nacionais e estrangeiros.



2.2.2.4 SERVIÇOS DE SAÚDE

89. No Centro Médico dos SASUTL funcionam diariamente consultas de diversas valências, bem como serviços de enfermagem e de vacinação, como se indica (vide Mapa IX do anexo 6.6):

Gráfico 6 – Evolução do n.º de consultas



90. Nos anos em apreço observa-se uma redução global do número de consultas em 45% e idêntica evolução em cada uma das valências, sendo os actos médicos e as consultas de saúde mental as que apresentam maior decréscimo (82% e 69%, respectivamente).
91. Por outro lado, verifica-se que o rácio consultas/população estudantil tem vindo a diminuir: de 10% em 2004 para 6% em 2007.
92. O Centro Médico dos SASUTL funcionou entre 2004 e 2006 com cinco médicos e uma enfermeira e, em 2007, com menos um médico.
93. Acresce, ainda, que dentro da UTL, existem unidades orgânicas que dispõem dos seus próprios serviços médicos: o IST, cujo centro de atendimento²⁶ abrange todos os alunos da UTL, e o Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) que dispõe de um posto médico de apoio aos funcionários (docentes e não docentes), prestando também apoio psicológico através do Serviço de Apoio ao Estudante.
94. Em sede de contraditório, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegam, relativamente aos pontos 2.2.2.1 e 2.2.2.2, que “...foi efectivamente estruturada uma contabilidade analítica e de centro de custos...” com “...uma desagregação que permitisse a análise da despesa e receita com elevado grau de detalhe e de acordo com chaves de imputação que pudessem garantir a fiabilidade dos indicadores a criar (...) não se podendo, assim, dizer que eram desconhecidos os valores envolvidos.”
95. A argumentação apresentada não altera a caracterização da acção social da UTL

²⁶ Que funciona desde 1994, tal como os serviços médicos dos SASUTL.



patente neste relatório. No entanto, sempre se dirá que, não obstante existirem registos contabilísticos por centros de custos de acordo com a estrutura e critérios definidos a nível da contabilidade analítica, foram os próprios serviços que indicaram as limitações na obtenção dos dados e que os relativos a 2006 não foram tratados²⁷.

96. O Administrador acrescenta à caracterização da acção social efectuada, as seguintes considerações que não alteram o anteriormente exposto:

a) Apoios directos – as principais razões subjacentes à tendência de redução do número de candidatos a bolsas e bolseiros são:

- *“Decréscimo do número de alunos inscritos na UTL;*
- *A maior eficiência da máquina fiscal (...) ao exercer um maior controlo sobre as declarações fiscais dos contribuintes que são utilizadas como base para o apuramento dos rendimentos dos candidatos a bolsas”.*

b) Alimentação – O aumento da despesa decorre, essencialmente, da subida de preços das matérias-primas e a redução do número de refeições está ligada aos factores que se seguem:

- *“Diminuição da população estudantil;*
- *Alteração dos horários das escolas (Com aulas só de manhã ou só de tarde e/ou com redução do intervalo para almoço).*

c) Alojamento – *“Tendo em conta a data de construção e as condições de habitabilidade (...) foi reduzida (...) a oferta de camas no ano de 2006, por forma a garantir a homogeneidade na qualidade das mesmas.”*

d) Serviços de saúde – *“Os SASUTL deixaram de ter capacidade financeira para garantir a continuidade da prestação de serviços na especialidade de psiquiatria.”*

2.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.3.1 Sistema contabilístico

Organização e
documentação
da conta

97. Os SASUTL organizaram a conta de gerência de 2006 nos termos das Instruções do TC publicadas no DR, I Série, Suplemento, n.º 261, de 13 de Novembro de 1985, aplicáveis aos organismos e serviços com contabilidade orçamental. O processo da conta de gerência encontra-se instruído e organizado com a documentação/elementos constante(s) das Instruções supra referidas.

²⁷ Conforme respostas aos pedidos n.º 3 e 7 (relativos aos dados da acção social) apresentadas durante o trabalho de campo da auditoria.



- Implementação do POCE* 98. No entanto, a implementação do POCE, aprovado pela Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro, tem carácter obrigatório desde 2002 para os SASUTL, não tendo os serviços cumprido esta imposição legal até à data²⁸.
99. Apesar da existência, em 2006, de um sistema informático de suporte (*Oracle financials*) ao POCE, a sua não implementação deveu-se, no essencial, à *“complexidade da base de dados... que suporta a aplicação em causa... (e) a sua pouca adaptabilidade ao contexto da Administração Pública, aliadas a uma formação de conteúdos e de utilização altamente deficitária...”* pelo que não foi possível *“...a sua utilização para apresentar a conta...de 2006, numa óptica patrimonial...”* uma vez que *“desde o início de 2006 que não existe outra aplicação em paralelo”*²⁹.
100. Informação idêntica foi apresentada pelos SASUTL com a prestação de contas de 2005, indicando, ainda, que desde Março desse ano dispunham de um sistema informático para contabilização das operações de acordo com o POCE. Contudo, *“...apesar dos esforços efectuados no sentido de manter dois sistemas em funcionamento paralelo durante o ano de 2005...”*, não foi possível apresentar as contas numa óptica patrimonial. As razões que se prendiam com esta impossibilidade resultam de *“Erros no sistema informático ... inexistência de recursos humanos em quantidade suficiente para garantir em paralelo o carregamento da informação ... dificuldades ao nível dos recursos humanos de adaptação à nova contabilidade...”*.
101. Em 2007 a referida aplicação informática foi abandonada, tendo os SASUTL adquirido, através da Central de Compras do Estado, um novo ERP (Enterprise Resource Planning) designado SINGAP e que segundo aqueles Serviços apresenta, entre outras, as seguintes vantagens³⁰:
- *“...é um sistema concebido em função das especificidades da Administração Pública e estruturante de acordo com preocupações estratégicas, que associam a eficiência e a eficácia a outros valores essenciais como a transparência, a legalidade, a legitimidade e a qualidade do serviço público;” e*
 - *“...a facilidade de parametrização e de utilização.”*
- Contabilidade analítica* 102. Em 2006 e apesar da aplicação *Oracle Financials* incluir uma estrutura de contas para a contabilidade analítica que permitia o registo dos pagamentos e recebimentos por centro de responsabilidade, tal não se concretizou³¹.

²⁸ A conta de gerência de 2007, que deu entrada em 16/07/2008, foi apresentada em contabilidade orçamental. Conforme consta da acta de aprovação da mesma *“A prestação de contas de acordo com o (...) POC-Educação (...) está dependente do processo de migração e conversão de dados do património de outros sistemas para a nova aplicação informática.”*

²⁹ Memorando da administradora sobre a *“Inviabilidade do ERP Oracle financials e implementação de solução alternativa”* datado de 11/12/2006.

³⁰ Vide nota de rodapé anterior.

³¹ Segundo informações verbais dos responsáveis, à data da auditoria (fase de trabalho de campo) em 2008 os registos contabilísticos contemplam a indicação dos centros de responsabilidade.



- Consolidação de contas* 103. No que se refere à consolidação de contas da UTL, foi informado pelos SASUTL que se prevê “...a elaboração e apresentação de contas consolidadas a partir do exercício de 2008. Existia a intenção de elaborar e apresentar a consolidação financeira das contas da UTL para o exercício de 2007. No entanto, dado existirem algumas Unidades Orgânicas que não concretizaram o objectivo de fechar as suas contas em contabilidade patrimonial, foi decidido elaborar essa consolidação apenas em 2008, de modo a não reduzir o perímetro de consolidação.”
- Certificação de contas* 104. A conta de 2006 foi certificada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas³² que emitiu o seguinte parecer: “Em nossa opinião, a Conta de Gerência ...apresenta de forma adequada e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, as receitas cobradas e os gastos pagos...em conformidade com os princípios contabilísticos aplicáveis aos organismos...com contabilidade orçamental em conformidade com o regime de caixa.”
105. O ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, menciona, em sede de **contraditório**, que “A não implementação da contabilidade analítica e do POCE deve-se a dificuldades operativas (...) e não (a) inércia e alheamento do problema”.
106. As responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho referem as dificuldades existentes “...por via da obrigatoriedade de utilizar o sistema integrado adjudicado à empresa Deloitte e que representou grande constrangimento (...) que conduziu à decisão de abandonar o sistema ressaltando os aspectos relativos a:
- a) Deslizamento dos prazos na apresentação do software (de Maio de 2004 para Março de 2005);
 - b) Incumprimento “...dos compromissos assumidos, em sede contratual...” pela Deloitte;
 - c) Deficiências no funcionamento e articulação dos diversos módulos que compunham a aplicação, nomeadamente no módulo de compras;
 - d) Falta de fiabilidade constatada na análise crítica dos dados;
 - e) “Frequentes bloqueios de origem diversa, técnica e funcional, tendo a respectiva resolução (...) ocorrido com morosidade incompatível com a fluidez e agilização de processos pretendida.”;
 - f) “Exigência de sólidos conhecimentos de contabilidade patrimonial...” o que não era compatível com a formação dos recursos humanos afectos às áreas financeira e patrimonial;
 - g) “...distorções, incoerências e erros ao nível dos diversos relatórios extraídos do sistema.”
107. Acrescenta-se, ainda que tal “... deve ser relevado na apreciação do desempenho da gerência.” De notar que, embora o alegado contextualize a matéria relatada, não altera o enquadramento efectuado.
108. O Administrador informa que “...a partir do início de 2008 foi implementada a contabilidade patrimonial e analítica de forma sustentada (...), suportada informaticamente pela aplicação SINGAP da Quidgest”. Acrescenta que a UTL está a estudar a hipótese de efectuar a consolidação de contas do ano de 2007, a título experimental.

³² Certificação de contas efectuada pela BDO & Associados.



2.3.2 Demonstração numérica

Demonstração numérica 109. A demonstração numérica da conta da responsabilidade do CAAS dos SASUTL, no período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, é a seguinte:

Quadro 4 – Demonstração numérica

Unidade: Euro

Débito		Crédito	
Saldo de abertura	2.281.248,01	Despesa da gerência	11.931.445,41
Receita da gerência	11.921.397,45	Saldo de encerramento	2.271.200,05
Total	14.202.645,46	Total	14.202.645,46

Fonte: Mapa da conta de gerência

2.3.3 Execução orçamental

Receita 110. Em 2006, a receita dos SASUTL ascendeu a 13.748.272€, sendo constituída por verbas do OE (67%), de Auto financiamento (29%) e do OE – PIDDAC (4%).

Quadro 5 - Estrutura e execução da receita

Unidade: Euro

FF	RUBRICA	DESIGNAÇÃO	2006			Estrutura		Execução
			OI	OC	OEx	Por FF	Geral	
Orçamento de funcionamento								
310	06.03.01	Transferências correntes	9.168.884	9.172.861	9.172.861			
		Total OE	9.168.884	9.172.861	9.172.861	100%	67%	100%
510	04.01.99	Taxas diversas	0	209.140	209.140			
510	05.02.01	Bancos e outras instituições financeiras	30.000	43.345	43.345			
510	06.01.02	Privadas	0	13.706	13.706			
510	06.02.01	Bancos e outras instituições financeiras	0	7.500	7.500			
510	07.02.01	Aluguer espaços e equipamentos	50.000	76.071	76.071			
510	07.02.07	Alimentação e alojamento	1.800.000	2.179.318	2.179.318			
510	07.02.99	Outros	5.000	36.421	36.421			
510	08.01.99	Outras	0	6.983	6.983			
510	15.01.01	Reposições não abatidas	1.000	2.673	2.673			
510	16.01.02	Saldo da gerência anterior		1.450.547	1.450.547			
		Total autofinanciamento	1.886.000	4.025.705	4.025.705	100%	29%	
		Total orçamento de funcionamento	11.054.884	13.198.566	13.198.566	-	96%	100%
Orçamento de investimento								
310	06.03.01	Transferências correntes	0	549.706	549.706			
		Total orçamento de investimento	0	549.706	549.706	100%	4%	100%
		Total geral	11.054.884	13.748.272	13.748.272	-	100%	100%

Fonte: Orçamento SASUTL, mapas de execução orçamental e mapa da conta de gerência

Legenda: FF=Fonte de financiamento; OI=Orçamento Inicial; OC=Orçamento corrigido; OEx=Orçamento executado

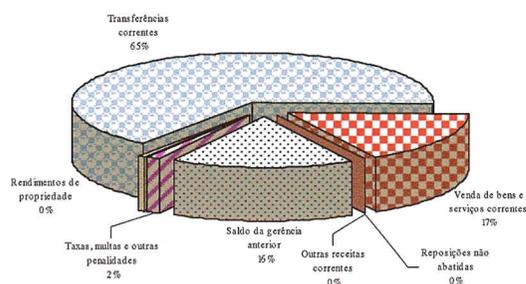
Nota: Os valores do OC estão líquidos das verbas cativas que ascenderam a 246.162€

111. No Auto financiamento, assume especial relevância a alimentação e alojamento (54%) e o saldo da gerência anterior (36%).

112. A execução do orçamento da receita cifrou-se em 100% para todas as fontes de financiamento.

113. Conforme se observa no gráfico, a receita provém 65% de transferências correntes, 17% de vendas de bens e serviços correntes, 16% do saldo da gerência anterior e 2% de taxas, multas e outras penalidades.

Gráfico 7 – Estrutura da receita





114. O orçamento corrigido apresenta globalmente um aumento de 19% face ao orçamento inicial resultante em cerca de 84% da integração dos saldos da gerência anterior e em 26% de inscrições e reforços de receitas próprias.

Despesa 115. A despesa ascendeu a 11.478.451€, sendo 79% assegurada pelo OE e 21% pelo Auto financiamento. O OE-PIDDAC não teve execução em 2006.

Quadro 6 – Estrutura e execução da despesa

Unidade: Euro

FF	RUBRICA	DESIGNAÇÃO	2006			Estrutura		Execução
			OI	OC	Oex	Por FF	Geral	
Orçamento de funcionamento								
310	01.00.00	Pessoal	2.191.784	2.086.678	2.086.678	23%	18%	100%
310	02.00.00	Aquisição bens e serviços correntes	1.586.557	1.740.434	1.740.434	19%	15%	100%
310	04.00.00	Transferências correntes	5.390.543	5.262.058	5.239.816	58%	46%	100%
310	06.00.00	Outras despesas correntes	0	83.692	10.090	0%	0%	12%
Total OE			9.168.884	9.172.861	9.077.017	100%	79%	99%
510	01.00.00	Pessoal	142.094	0	0	0%	0%	-
510	02.00.00	Aquisição bens e serviços correntes	1.677.906	3.443.209	1.818.937	76%	16%	53%
510	04.00.00	Transferências correntes	0	50.000	50.000	2%	0%	100%
510	07.00.00	Aquisição bens de capital	66.000	532.496	532.496	22%	5%	100%
Total Autofinanciamento			1.886.000	4.025.705	2.401.434	100%	21%	60%
Total orçamento de funcionamento			11.054.884	13.198.566	11.478.451	-	100%	87%
Orçamento de investimento								
310	06.03.01		0	549.706	0	0%	0%	0%
Total orçamento de investimento			0	549.706	0	0%	0%	0%
Total geral			11.054.884	13.748.272	11.478.451	-	100%	83%

Fonte: Orçamento SASUTL, mapas de execução orçamental e mapa da conta de gerência

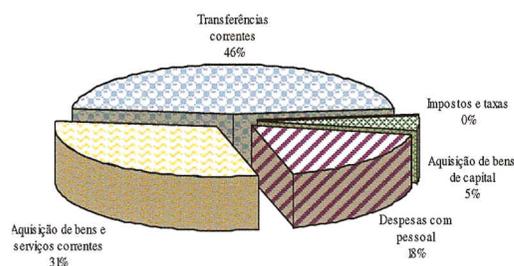
Legenda: FF=Fonte de financiamento; OI=Orçamento Inicial; OC=Orçamento corrigido; OEx=Orçamento executado

Nota: Os valores do orçamento corrigido (OC) estão líquidos das verbas cativas que ascenderam a 246.162€

116. O orçamento da despesa foi executado em 83%, sendo o grau de execução do OE de 99% e o do Auto financiamento de 60%.

117. Considerando a execução do orçamento por agrupamentos de despesa, verifica-se que os mais representativos são as transferências correntes (46%), as aquisições de bens e serviços correntes (31%), as despesas com pessoal (18%) e a aquisição de bens de capital (5%).

Gráfico 8 – Estrutura da despesa

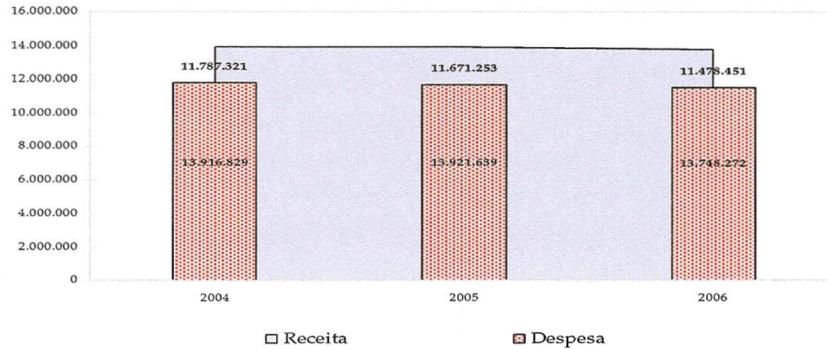


118. As transferências correntes correspondem, essencialmente, aos apoios directos atribuídos (bolsas) e as aquisições de bens e serviços incluem as despesas com alimentação (refeições e géneros para confeccionar as mesmas, representativas de 15,7% da despesa total).

119. Acresce, por último, mencionar que, numa perspectiva de evolução do orçamento dos SASUTL, no período 2004 - 2006, se verifica que face a uma redução de 1% na receita global os Serviços apresentam uma redução da despesa na ordem dos 3% (cfr. Mapa XI do anexo 6.6).



Gráfico 9 – Evolução do orçamento 2004-2006



2.4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

120. Efectuado o levantamento do SCI ao nível contabilístico e administrativo, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos e respectiva avaliação:

PONTOS FORTES

- Disponibilidades*
 - ✎ Existência de segregação de funções entre as funções de tesoureiro e as relativas às reconciliações bancárias;
 - ✎ Existência de segregação de funções entre quem autoriza, regista e procede aos pagamentos através do sistema *homebanking*;
- Receita*
 - ✎ Entrega e depósito diário da receita arrecadada nos vários postos de cobrança e na tesouraria.

PONTOS FRACOS

- Organização geral*
 - ✎ Inexistência de regulamento de fundo de maneo;
 - ✎ Inexistência de manuais de procedimentos ou regulamentos de controlo interno aplicáveis às áreas administrativa, orçamental, financeira e patrimonial;
- Receita*
 - ✎ Ausência de interligação da aplicação informática *Oracle financials* com as outras aplicações existentes nos postos de cobrança (Serviços gráficos, CEDAR, Centro médico e snacks), o que implica que a transferência de dados seja manual;
- Imobilizado*
 - ✎ Não inventariação e registo, nos termos previstos na Portaria nº 671/2000, de 17 de Abril (CIBE), dos bens adquiridos em 2006. Estes apenas foram registados como despesa não se tendo procedido ao correspondente incremento do património, sendo atribuídos manualmente os números de inventário³³;
 - ✎ Não inventariação e registo dos equipamentos e edifício do CEDAR, dado que ainda não foi efectuada a cedência do referido património pela Reitoria.

³³ Para efeitos de elaboração da relação de bens de capital que instrui a conta de gerência.



AVALIAÇÃO

121. Da análise efectuada, conclui-se que o SCI ao nível contabilístico e administrativo é regular³⁴.
122. Em sede de contraditório, o Administrador menciona que *“Está em preparação (...) um Regulamento de gestão do Fundo de Maneio...”* e que os serviços pretendem melhorar a qualidade do seu sistema de controlo interno através do *“...desenvolvimento (...) das normas, processos e procedimentos que garantam a legalidade das operações.”*
123. As responsáveis Mara Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho referem, relativamente a cada um dos pontos fracos evidenciados, o seguinte:
- a) *“Na gerência de 2006, o fundo de maneio foi regulamentado (...) através da Nota Interna 1/2006...”;*
 - b) *“...em Julho de 2005, foi produzido no âmbito do Lote D contratado à empresa Delloite, um conjunto de manuais de procedimentos para os processos referentes a recursos humanos, compras, património, stocks, facturação, tesouraria e contabilidade (...) entrando desde logo em curso a sua implementação...”;*
 - c) *“A interligação da aplicação informática Oracle Financials com as outras aplicações existentes nos postos de cobrança (...) dependeu de questões técnicas complexas (...) de resolução morosa, tendo sido desenvolvidas todas as diligências que assegurassem uma interligação efectiva, o mais tardar a partir do início de 2007.”*
 - d) Quanto à inventariação e registo dos bens adquiridos em 2006, *“...problemas de diversa ordem...”* não permitiram encerrar o ano de 2005 no sistema e, por conseguinte, introduzir os registos de 2006. *“Contudo, tais problemas (...) não invalidaram que toda a situação patrimonial fosse sendo recolhida e tratada manualmente a informação necessária ao apuramento da sua expressão patrimonial física e contabilística.”*
 - e) *“A inventariação e registo dos equipamentos e do edifício do CEDAR foram efectuados em sede de património da Reitoria (...) assim, afigura-se discutível a obrigatoriedade da solução de cedência do referido património pela Reitoria aos SASUTL(...)”.*
124. As respostas apresentadas, não alterando a matéria exposta, suscitam as considerações que se seguem:
- a) O conteúdo da Nota Interna n.º 1/2006 não consubstancia um regulamento de Fundo de Maneio porquanto apenas estabelece procedimentos a observar e não estipula o seu valor, as rubricas a onerar e o montante máximo atribuído a cada uma, periodicidade da reconstituição/liquidação e adequada fundamentação legal;
 - b) Os manuais mencionados foram produzidos no âmbito da aplicação *Oracle Financials* e os procedimentos neles definidos tinham intrínseca a utilização quer

³⁴ Cfr. grelha de avaliação, prevista no Manual de Auditoria e Procedimentos - II Volume, do Tribunal de Contas.



do respectivo sistema quer dos seus *layouts*. Ora, da análise dos processos de despesa, inexistia evidência de terem sido observadas, em 2006, todas as fases e circuitos estabelecidos nos manuais em causa. Acresce que o abandono desta aplicação informática implicou a desactualização dos manuais existentes.

- c) A interligação das aplicações prevista para 2007 não ocorreu em resultado do abandono daquele sistema informático;
- d) À data dos trabalhos de campo de auditoria, os bens de 2006 ainda não se encontravam lançados no módulo do património, existindo apenas o seu registo manual (relação de bens de capital constante da conta de gerência);
- e) Nos termos do preconizado nas notas explicativas do POCE³⁵, a conta 42 integra os imobilizados que as entidades utilizam na sua actividade operacional, mesmo que de outras entidades ou subentidades do grupo público. Por outro lado, constituindo os proveitos gerados pelo CEDAR um proveito dos SASUTL, deverá ser esta entidade a suportar os custos da depreciação dos bens afectos às actividades daquele. No entanto, tal como as responsáveis invocam, este procedimento não tem implicações em sede de consolidação de contas.

2.5 RECEITA DO CEDAR

- 125. O CEDAR, localizado no Pólo do Alto da Ajuda, tem como missão desenvolver e disponibilizar programas de actividade física e lazer com a finalidade de melhorar a saúde e o bem-estar da população, em particular da UTL, proporcionando ainda o enquadramento institucional da actividade desportiva com especial relevância para os estudantes, professores e funcionários³⁶.
- 126. Este Centro, que passou a estar sob a gestão dos SASUTL a partir de 2006, é dirigido por um director, nomeado por Despacho Reitoral, e por um secretário executivo, coadjuvados por uma comissão de acompanhamento, encontrando-se definidas três áreas de actividade³⁷ (cfr. parágrafo 33).
- 127. A comissão de acompanhamento³⁸ do CEDAR prevista no n.º 2 do art.º 45.º do Regulamento do SAS nunca foi nomeada.
- 128. O Relatório de Actividades de 2006 dos SASUTL não apresentou quaisquer elementos referentes à actividade do CEDAR, tendo o Secretário Executivo indicado que “...foi preparado e enviada à Administradora a proposta de relatório de actividades”³⁹.
- 129. As receitas provenientes da actividade desenvolvida pelo CEDAR são resultantes essencialmente de pagamentos das actividades desportivas designadamente, de jóia,

³⁵ Classe 4 – Imobilizações

³⁶ Cfr. art.º 45.º do Regulamento do SAAS.

³⁷ Cfr. art.º 45.º a 48.º do Regulamento do SAAS.

³⁸ A constituição e competências desta Comissão constam dos n.ºs 5 e 5.1 ao art.º 45.º do Regulamento dos SAAS.

³⁹ Resposta ao pedido n.º 4.



das quotas mensais, dos pagamentos especiais (aluguer de salas e do pavilhão) e das consultas médicas relacionadas com a actividade desportiva.

- 130. Em 2006, o controlo da receita (e dos acessos às instalações) foi efectuado através de uma aplicação (C – Gesp XXI da CEDIS) que fazia diariamente o respectivo apuramento (produzindo *outputs* de fecho de caixa diários) para depósito em conta bancária dos SASUTL no dia seguinte, sendo remetido à tesouraria o documento comprovativo do mesmo para efeitos de registo.
- 131. Da receita gerada pelo CEDAR, foram emitidas facturas/recibos referentes aos alugueres de espaços⁴⁰ e vendas a dinheiro aos utentes que usufruem das actividades do Centro, via *software* CEDIS no ano de 2006.
- 132. Este Centro contribuiu (com as actividades desportivas e aluguer de espaços) em 2006 para a receita dos SASUTL, no valor de 209.138,78€, sendo este montante⁴¹ a segunda parcela com maior representatividade do total da receita cobrada naquele ano (2.575.157,88€).
- 133. Os testes substantivos incidiram nos valores de receita entregues pelo CEDAR aos SASUTL referentes ao 3º trimestre, no valor de 45.231,78€ correspondente a 22% da totalidade da receita (209.138,78€).
- 134. Da análise dos elementos que constituem o processo da receita salienta-se o seguinte:
 - a) Foram anuladas inúmeras facturas por deficiências/dificuldades várias na operação do *software* e a sua ligação ao sistema de controlo de acessos;
 - b) Foi considerado na rubrica de classificação económica 04.01.99 – taxas diversas, o valor de 209.138,78€ quando deveria ser classificado na rubrica 07.02.08 – venda de serviços sociais, recreativos, culturais e desporto;
 - c) Foram detectadas divergências entre os valores facturados trimestralmente pelo CEDAR e os valores indicados na declaração periódica do IVA, conforme se indica⁴²:

Quadro 7 – Facturação - CEDAR

Trimestre	Registos CEDAR Valors/ IVA	Declaração IVA Valor s/ IVA	Diferenças
1º	2.355,37	2.855,37	-500,00
2º	7.728,51	8.132,88	-404,36
3º	6.436,63	10.588,68 a)	-4.152,05
4º	7.601,85	5.390,53	2.211,32
Total	24.122,36	26.967,45	-2.845,09

a) Não obstante ter sido declarado este valor, nas listagens de facturação subjacentes aos valores inscritos na declaração de IVA, não constava a facturação do CEDAR

⁴⁰ Estas facturas incluem IVA.

⁴¹ Excluindo a alimentação e alojamento no valor de 2.179.318,04€.

⁴² Apesar dos esclarecimentos posteriormente enviados pelo responsável do CEDAR, optou-se por considerar os valores constantes do quadro supra, atendendo a que não foi enviada documentação probatória que justifique a alteração das diferenças indicadas.



135. Em face do que antecede conclui-se, no que concerne ao funcionamento do CEDAR:
- a) Pela existência de deficiências na aplicação informática no âmbito da facturação emitida;
 - b) Pela não inclusão das respectivas actividades nos relatórios de actividades dos SASUTL;
 - c) Pela incorrecta classificação económica da receita proveniente da sua actividade.
136. Em **sede de contraditório**, o ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, invoca que desconhecia a incorrecta classificação da receita e a discrepância de valores, não tendo sido alertado para estes factos.
137. As responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho mencionam a existência do Relatório de Actividades do CEDAR que, "*...ainda que documentalmente autonomizado do Relatório das restantes actividades dos SASUTL, foi analisado pelo CAAS...*".
138. Relativamente às deficiências detectadas no sistema informático de suporte à facturação (utilizado desde 2007) o Administrador alega que "*... esta situação não se verifica actualmente, na sequência da alteração efectuada em 2007, do sistema informático ...*". Todavia, não foram remetidos os respectivos elementos probatórios.
- Por outro lado, não obstante o Relatório de Actividades de 2006 do CEDAR ter sido apreciado em reunião do CAAS, não foi incluído no Relatório dos SASUTL, uma vez que se entendia que este apenas deveria abranger "*...as actividades desenvolvidas sob hierarquia do Administrador*". Acrescenta que "*...o Administrador não tem quaisquer competências substantivas e adjectivas sobre a gestão do CEDAR ...*".
139. As alegações proferidas pelos responsáveis não alteram as observações formuladas, sendo apenas de acrescentar que, enquanto unidade operativa dos SASUTL, o CEDAR reporta ao administrador e ao reitor (cfr. organograma constante do Despacho n.º 13 584/2005).

2.6 COMPLEMENTO REMUNERATÓRIO EM CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO (CIT)

140. No CIT por tempo indeterminado de um técnico superior principal, a exercer funções nos SASUTL, celebrado em 4 de Setembro de 2006, prevê-se para além da retribuição mensal, a atribuição do "*... valor correspondente a 2% da facturação respeitante a entidades não afectas à Universidade*" (cláusula 5.^a).
141. A mencionada percentagem incide sobre as receitas do CEDAR respeitantes a utilizadores não pertencentes à UTL, suas escolas ou serviços dela dependentes.
142. Em 31 de Maio de 2007, foi autorizada pela Administradora uma despesa no montante de 804,87€, relativa à percentagem da facturação dos meses de Setembro e



de Outubro de 2006, tendo o único pagamento sido efectuado em Junho seguinte.

143. Dispõe o n.º 2 do art.º 249.º do Código do Trabalho que *“Na contrapartida do trabalho inclui-se a retribuição base e todas as prestações regulares e periódicas feitas, directa ou indirectamente, em dinheiro ou em espécie”*.
144. No caso em apreço, a mencionada percentagem acresce à retribuição base constituindo juridicamente uma prestação regular e periódica, em dinheiro, que consubstancia um complemento remuneratório⁴³.
145. O DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, disciplina a atribuição de **regalias e benefícios suplementares** ao sistema remuneratório, directos ou indirectos, **em dinheiro** ou em espécie, **que acresçam à remuneração principal** dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores dos fundos e serviços autónomos (como é o caso das universidades), independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego (art.ºs 1.º e 2.º).
146. Com a entrada em vigor do mencionado diploma, o legislador proibiu a atribuição àquele pessoal de benefícios suplementares ao sistema remuneratório que não estejam previstos em lei ou em instrumentos de regulamentação colectiva, e a cessação imediata e automática dos que tivessem sido atribuídos (n.º 2 do art.º 3.º e art.º 6.º do citado DL n.º 14/2003).
147. Assim, o CIT em apreço não poderia conter uma cláusula que, por configurar um complemento remuneratório não previsto em lei ou em instrumento de regulamentação colectiva, viola a proibição ínsita no n.º 2 do art.º 3.º do aludido DL n.º 14/2003.
148. Acresce que o art.º 5.º do citado DL n.º 14/2003 sanciona com responsabilidade civil, disciplinar e financeira os órgãos de administração ou gestão, que autorizem a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que violem o disposto naquele diploma devendo ser repostos o respectivo montante.
149. Do exposto, conclui-se que a autorização da despesa é ilegal e o pagamento realizado é ilegal e indevido por violarem o disposto no n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, o n.º 1, al. a), e o n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
150. A despesa e o respectivo pagamento, no montante de 804,87€, foram autorizados pela Administradora, Maria Clara Petra Viana, em 31 de Maio de 2007, e reportam-

⁴³ Uma das distinções mais relevantes no âmbito do direito do trabalho é aquela que contrapõe a retribuição base aos complementos salariais: a retribuição base corresponde ao valor mínimo equivalente à categoria-função do trabalhador, com exclusão das outras prestações pagas pelo empregador como contrapartida do trabalho, ainda que regulares e periódicas. Cfr. António Menezes Cordeiro, Manual de Direito do Trabalho, págs 723 e segs.



se aos meses de Setembro e de Outubro de 2006.

151. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho alegam que atendendo à autonomia das universidades, designadamente, financeira “ ... mesmo que se queiram integrar as Universidades na categoria dos fundos e serviços autónomos para efeitos de elaboração, aprovação e execução orçamental ... sempre terá que se lhes reconhecer um regime especial de autonomia financeira que não se pode reconduzir ao regime comum dos serviços e fundos autónomos a que se refere a LEO”.

“Daí o entendimento que não se estaria perante o âmbito de aplicação do art. 2º do D.L. 14/2003, de 30 de Janeiro...”.

Invocam-se, ainda, uma Resolução do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), aprovada em 10 de Janeiro de 2006, e o Despacho Reitoral n.º 16 007/2006, de 31 de Julho⁴⁴, onde se prevê que “... Poderão ser atribuídas retribuições acessórias sob a forma de prémios, de acordo com critérios a definir e, exclusivamente, no âmbito das disponibilidades financeiras próprias da entidade empregadora”, para se referir que “... foi à luz deste enquadramento ... que se veio a proceder à contratação de um técnico superior principal ... associando ao seu desempenho uma retribuição acessória com carácter de prémio e não de prestações regulares e periódicas. O montante variável de “2% da facturação respeitante a entidades não afectas à Universidade”, só seria atribuído na eventualidade do número de sócios aumentar, com evidente aumento da receita”.

Por seu turno, o ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, alega que se “... pretendeu fixar um prémio, de natureza eventual, a atribuir em função dos resultados, avaliados pelo número de novos inscritos angariados pelo técnico superior em causa. Tal como legislação recente veio fixar por via do SIADAP, a excelência do desempenho do técnico superior em causa, aferida pelos resultados traduzidos num aumento do número de utilizadores do CEDAR, permitiria conceder uma remuneração acessória e extraordinária, de natureza pontual”.

152. Atento o conteúdo das alegações, quer se considere a mencionada percentagem de 2% como uma prestação regular e periódica que acresce à remuneração base quer consubstancie a atribuição de um prémio, a sua concessão estava vedada pelo citado DL n.º 14/2003.
153. Com efeito, as universidades são institutos públicos (al. a) do n.º 1 do art.º 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro), considerados no direito financeiro serviços e fundos autónomos⁴⁵, que preenchem os requisitos previstos no art.º 2.º da LEO.

⁴⁴ Aprova as “Normas específicas a aplicar à contratação de pessoal não docente em regime de contrato individual de trabalho”.

⁴⁵ Cfr. LEO, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (OE/2006), e DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março (Execução OE/2006). Na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Bases da contabilidade pública), e no DL n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime da administração financeira do Estado), são consideradas serviços personalizados do Estado e fundos públicos.



Estão, assim, abrangidas pelo âmbito de aplicação do citado diploma, uma vez que a sua aplicabilidade às instituições de ensino superior não está excepcionada.

154. Tal como vem referenciado no preâmbulo do DL n.º 14/2003, *“As lacunas e desajustamentos encontrados justificam a definição urgente de regras claras e inequívocas de forma a garantir o respeito por critérios de legalidade, exigência e moralização que assegurem uma uniformidade de procedimentos neste universo (das regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório) e promovam a boa gestão financeira na utilização de fundos públicos. A existência, em certos casos, de regulamentação avulsa e ad hoc relativamente a determinadas regalias e benefícios tem originado tratamentos diversificados em situações idênticas. Torna-se também urgente a adopção de medidas no sentido da redução da despesa pública”*.
155. Atendendo ao princípio geral de proibição previsto no mencionado n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003 e à natureza regulamentar das *“Normas específicas a aplicar à contratação de pessoal não docente em regime do contrato individual de trabalho”*, o respectivo art.º 16.º que prevê a atribuição de *“... prémios de acordo com critérios a definir ...”*, é um normativo *contra legem* por contrariar o disposto no n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003, sendo, por consequência, ilegal.
156. A situação relatada é susceptível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, respectivamente, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

2.7 CONTRATOS DE AVENÇA

157. No ano de 2006 estavam contratados pelos SASUTL dois avençados, um engenheiro e um médico, cujos contratos foram celebrados, respectivamente, em 1992 e 1993.
158. De acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 169/2006, de 17 de Agosto, que introduziu diversas alterações ao DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, *“Os serviços que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, disponham de pessoal ao abrigo de contratos de tarefa e de avença informam, no prazo de 30 dias contados dessa vigência e de modo fundamentado, o ministro da tutela e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública sobre os contratos cuja manutenção consideram necessária”*.
159. Questionados os serviços sobre o cumprimento do citado normativo, foi informado que *“... sempre se deu cumprimento ao Despacho conjunto 643/2002, de 22 de Agosto, e posteriormente à Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006, todavia nesse mesmo ano foi entendido, que não era aplicável às instituições públicas de ensino superior, deixando pois de se enviar”*.



160. No entanto, os SASUTL estavam vinculados àquele dever de informação, em virtude do DL n.º 41/84 ser expressamente aplicável às instituições de ensino superior (art.º 1.º).

Aliás, a recém publicada Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro (RJIES), reforça aquela obrigatoriedade ao prever a remessa trimestral ao ministro responsável pela área das finanças e ao ministro da tutela de elementos relativos a despesas com pessoal, incluindo contratos de tarefa e de avença (n.º 2 do art.º 125.º).

161. No mesmo sentido, veja-se a sentença do TC n.º 14/2007 (Proc.º n.º JRF/2006) quando refere que *“A enunciação destas alterações ao Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, relativamente a contratos de prestação de serviços, tarefas e avenças, do regime incisivo introduzido com a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, permite concluir que não houve qualquer alteração legislativa no sentido de isentar as universidades públicas da disciplina jurídica relativa a contratos de prestação de serviços, incluindo tarefas e avenças, em vigor para todas as administrações públicas incluindo a autónoma, até 18 de Agosto de 2006. Antes pelo contrário a disciplina do controlo de prestação de serviços, incluindo tarefas e avenças, sai particularmente reforçada, fazendo sujeitar as universidades públicas à necessidade de autorização para celebração e renovação pelo Ministro da Tutela e dos Ministros responsáveis pelas Finanças e Administração Pública”*.

162. Assim, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 8.º do aludido DL n.º 169/2006, e atenta a ausência de prestação da mencionada informação, os SASUTL deveriam ter feito cessar os respectivos contratos, até 31 de Dezembro de 2006. Não o tendo feito, a manutenção dos mesmos é ilegal por violar o disposto no citado preceito legal, bem como o n.º 1 al. a) e o n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

163. A responsabilidade pelos pagamentos ilegais, no montante total de 19.194,12€, no ano de 2007, recai nos elementos identificados no seguinte quadro resumo:

Quadro 8 – Responsabilidade pelos pagamentos das avenças

Autorização dos pagamentos	Unidade: Euro 2007
CAAS (cfr. Mapa X do anexo 6.6) a)	4.798,53
Administradora Maria Clara Petra Viana	3.199,02
Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	1.623,15
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	4.774,89
Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	3.199,02
Reitor Fernando Manuel Ramôa Ribeiro e Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	1.599,51
Total	19.194,12

a) Responsáveis por omissão nos termos do n.º 2 do art.º 70º da LEO

164. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho alegam que não tinha sido publicada a regulamentação prevista no art.º 37.º-A do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, aditado pelo DL n.º 169/2006, de 17 de Agosto, sobre as modalidades de aplicação deste



diploma às instituições públicas de ensino superior, “... para que à luz da mesma (regulamentação) se viesse a proceder”. Acrescentam que “... não se configurou à altura uma situação de contratação ou renovação enquadrável no n.º 7 do art.º 17.º do DL 41/84, de 3 de Fevereiro, alterado pelo DL n.º 169/2006”.

“...No que respeita à obrigação de informar o Ministro da Tutela e o responsável do Governo para a pasta das Finanças e da Administração Pública, da necessidade de manutenção daqueles contratos, (a mesma) se encontra relevada quer, formalmente, pela falta do despacho conjunto que determinaria as disposições para o universo das instituições de ensino superior, quer, materialmente, pela evidente actuação da gerência em prol da racionalização possível nesta matéria tendo em conta a avaliação de necessidades efectivamente realizada”.

165. Em sentido idêntico respondeu o ex-Administrador dos SASUTL, Vítor Manuel Ramon Fernandes.

166. O ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, refere que “... no contexto da Autonomia Universitária, o cargo do Reitor foi sendo entendido como “membro do governo” – no sentido de governo da universidade, uma vez que, cabendo-lhe a superintendência do seu funcionamento e a sua representação, era o órgão que decidia no contexto da Universidade e dos demais órgãos...”.

“Aliás, em sessões públicas relativas à divulgação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro) tem continuado a surgir o entendimento mesmo perante esta nova legislação que o Reitor continua a ser “membro do governo competente”.

167. O Reitor da UTL, Fernando Ramôa Ribeiro, alega em sentido idêntico: “... o procedimento adoptado teve por pressuposto a interpretação da lei da Autonomia Universitária ... nos termos da qual, o Reitor, enquanto Órgão do Governo de uma entidade dotada de autonomia e governo próprios, não careceria de transmitir a outro membro do Governo a existência de contratos de tarefa e avença”.

168. A argumentação apresentada não colhe uma vez que estando previsto um dever de informação no n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 169/2006, de 17 de Agosto, tratava-se de avaliar, no prazo de 30 dias a contar da data da entrada em vigor do diploma, a necessidade ou não de manutenção dos contratos de avença, pelo que não estava dependente da publicação do mencionado despacho conjunto nem de situações concretas de contratação ou de renovação dos contratos.

169. Quanto à invocação de que a expressão “membro do governo competente” se reporta ao reitor, seria necessário que, no quadro do autogoverno das instituições de ensino superior, o legislador expressamente previsse o exercício de poderes administrativos e financeiros idênticos aos que integram a competência ministerial.



170. Refira-se, por último, que a invocação da Lei n.º 62/2007 não visa a responsabilização dos responsáveis pela autorização dos pagamentos, apenas reforça o entendimento de que a legislação actualmente em vigor prevê, também, a prestação de informação em matéria de despesas com pessoal.
171. Atento o exposto, a situação relatada mantém-se, sendo susceptível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 1 da al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

2.8 TRANSFERÊNCIAS PARA A ASSOCIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES DE LISBOA (ADUL)

172. As transferências realizadas pelos SASUTL⁴⁶, ascenderam, em 2006, a 5.289.816€, sendo as componentes mais representativas as que correspondem às bolsas de estudo atribuídas (94%) e à ADUL (3%).

Quadro 9 – Transferências dos SASUTL

Designação	Valor	%
Bolsas	4.972.024,83	94%
AE	88.292,50	2%
Republicas	19.498,29	0%
IST	50.000,00	1%
ADUL	160.000,00	3%
Total (Conta de gerência)	5.289.815,62	100%

173. Nos anos de 2004 a 2006, foram transferidos 490.272,84€ para a ADUL que visaram o pagamento de vencimentos de pessoal contratado por esta associação de direito privado para o exercício de funções nos SASUTL, bem como as despesas suportadas pela ADUL com a colaboração do encenador do Teatro da UTL, cuja facturação foi emitida pela Sociedade Portuguesa de Autores (SPA)⁴⁷.
174. Os valores transferidos foram apurados nos SASUTL tendo sido efectuada uma verificação física junto da ADUL, das suas demonstrações financeiras e documentos de despesa⁴⁸, que permitiram confirmar esses valores e verificar, com as excepções que adiante se mencionam, o tipo de despesa que os mesmos visaram suportar.
175. Em 2006, prestavam serviço nos SASUTL 27 trabalhadores (cfr. Mapa XII do anexo 6.6) que foram contratados pela ADUL, como se indica:

⁴⁶ Rubricas de classificação económica 04.07.01 (ADUL, AE e Republicas), 04.08.02 (Alunos) e 04.03.05 (IST).

⁴⁷ Sobre esta matéria informaram os serviços que "O próprio (...) encenador do Teatro da UTL, solicitou que o pagamento da sua colaboração fosse feito à Sociedade Portuguesa de Autores".

⁴⁸ Realizada nos dias 7 e 8 de Abril.



Quadro 10 – Contratações através da ADUL

N.º contratados	Tipologia	Funções	Local
8	Avenças	Pessoal médico e de enfermagem (6)	Centro Médico SAS
		Técnicos (2)	SAS/Reitoria
18	Prestações de serviços	Técnicos orientação de utentes/Técnicos desportivos (14);	CEDAR
		Maestro (1);	SAS/Reitoria
		Monitor de teatro (1);	SAS/Reitoria
		Governanta (1);	Residência de professores
		Especialista unidade alimentar (1)	Pólo da Ajuda
1	Termo certo	Técnico de informática	SAS

- 176. Mensalmente, até Setembro de 2005, a ADUL facturou e os SASUTL pagaram, a título de “subsídio”, os valores correspondentes às remunerações ilíquidas dos trabalhadores e os valores facturados pela SPA relativos àquele colaborador.
- 177. O montante transferido incluiu, no ano de 2004, e de Janeiro a Setembro de 2005, uma comissão de 3% que incidiu sobre os valores ilíquidos das remunerações processadas aos trabalhadores.
- 178. Nos meses de Outubro a Dezembro de 2005, os valores facturados pela ADUL não corresponderam aos montantes das despesas suportadas por esta associação, tendo sido facturados valores globais superiores aos correspondentes às remunerações ilíquidas dos trabalhadores e aos valores facturados pela SPA relativos ao encenador do Teatro da UTL.
- 179. Assim, em Outubro e Dezembro de 2005 foram facturados pela ADUL e pagos pelos SASUTL, respectivamente 74.750€ e 60.000€, no montante global de 134.750€.
- 180. No entanto, apenas existe despesa justificada pela ADUL no valor de 31.031,67€ (29.725,32€ relativos a remunerações e 1.306,35€ à SPA), tendo, por conseguinte, os SASUTL procedido ao pagamento de 103.718,33€ relativamente aos quais não existe evidência de contraprestação efectiva dada a ausência de documentos justificativos de despesas suportadas pela ADUL relativas aos SASUTL.
- 181. No ano de 2006, foi facturado pela ADUL e pago pelos SASUTL o montante global de 160.000€ (100.000€ em Junho e 60.000€ em Outubro), a que corresponderam despesas suportadas pela ADUL no valor de 164.960,54€ (159.735,14€ relativos à contratação de pessoal e 5.225,40€ respeitantes à facturação da SPA).
- 182. Em 2007, a ADUL não facturou aos SASUTL nem foram realizados por estes quaisquer pagamentos, não obstante se manter em funções nos SASUTL pessoal contratado pela ADUL.
- 183. Solicitados esclarecimentos sobre a razão da contratação pela ADUL de pessoal para o exercício de funções nos SASUTL, informou o Administrador que “O recurso à contratação de pessoal pela ADUL, deveu-se, segundo informações de um colaborador desta Associação, à necessidade de garantir o funcionamento ininterrupto da actividade dos SAS, o



qual estaria em risco, caso se optasse pela adopção dos procedimentos de contratação”.

184. Dos factos descritos, relevam as seguintes questões:

- a) Contratação, através de uma associação de direito privado, de pessoal para o exercício de funções nos SASUTL, e consequente não aplicação pelos SASUTL das correspondentes normas de direito público;
- b) Pagamento à ADUL, pelos SASUTL, de uma comissão de 3% relativa à contratação de pessoal e à facturação da SPA;
- c) Transferência pelos SASUTL para a ADUL, no ano de 2005, de 103.718,33€ sem evidência de ter havido contraprestação.

2.8.1 Contratação de pessoal pela ADUL para o exercício de funções nos SASUTL

185. A ADUL é uma associação de direito privado sem fins lucrativos⁴⁹ que, nos termos dos respectivos estatutos (art.º 4.º), tem por finalidade, nomeadamente, *“Promover a cooperação dos seus Associados de molde a assegurar uma mais eficiente conjugação e aproveitamento global dos recursos humanos, físicos e técnicos disponíveis designadamente nos domínios do ensino e formação em geral, investigação e prestação de serviços.”*

186. Decorre de tal finalidade que lhe compete a gestão dos recursos disponíveis, não podendo estatutariamente proceder à contratação de pessoal para os seus associados.

187. Todavia, extravasando o respectivo objecto, a ADUL procedeu à contratação de prestadores de serviços, designadamente avançados, para o exercício de funções nos SASUTL, e de um contratado a termo certo.

188. Da interpretação conjugada do disposto no art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e do n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, aplicáveis à data dos factos, resulta que a **celebração de contratos de prestação de serviços**, designadamente nas modalidades de tarefa e de avença, está sujeita ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas em matéria de aquisição de serviços, ou seja, ao disposto no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, então em vigor.

189. Ao procederem à contratação de pessoal através de uma associação de direito privado, os SASUTL eximiram-se ao cumprimento dos mencionados diplomas, designadamente quanto à precedência da realização do procedimento adequado de consulta ao mercado nos termos previstos nos art.ºs 78.º e seguintes do citado DL n.º 197/99.

190. Quanto à **celebração de um contrato a termo certo** com um técnico de informática, refira-se que dispunha o n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 25 de Setembro⁵⁰,

⁴⁹ Cujos associados fundadores são a Universidade de Lisboa, a UTL e a Universidade Nova de Lisboa.

⁵⁰ Actualmente revogado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro (RJIES).



vigente à data dos factos, que *“As contratações ... estão isentas de qualquer formalidade, exceptuada a observância do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro ...”*⁵¹.

191. No entanto, uma vez mais, os SASUTL ao recorrerem à ADUL para estas contratações eximiram-se designadamente, da aplicação dos procedimentos relativos à selecção dos candidatos, à publicitação da oferta de emprego em órgão de imprensa e à fundamentação da decisão subjacente às contratações.
192. Do exposto, resulta que, para além da violação dos mencionados preceitos legais relativos à contratação de prestadores de serviços e de um contratado a termo certo, não foi respeitado o princípio da legalidade de acordo com o qual *“Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito”* [(cfr. art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)].
193. Note-se, ainda, que os SASUTL recorreram a uma associação de direito privado para o exercício de uma competência cometida ao reitor pela al. e) do art.º 20.º da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro⁵², em violação do disposto no art.º 29.º do CPA que dispõe, na parte que aqui releva, que *“A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição”*⁵³.
194. Constatou-se, ainda, em consequência da consulta das actas da Direcção da ADUL relativas aos anos de 2005 a 2007, que as informações prestadas àquele órgão pelo Presidente da Direcção e então Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva, se reconduzem, maioritariamente, a situações de contratação de pessoal, indiciando que grande parte da actividade daquela associação, extravasando o respectivo objecto, visou aquele fim.
195. Quanto ao pagamento pela ADUL da colaboração do encenador do Teatro da UTL, transferindo os SASUTL para a ADUL o montante da respectiva facturação, a mesma consubstancia a aquisição de um serviço que, à semelhança do que ficou dito em relação aos prestadores de serviços, não obedeceu ao disposto no n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e ao previsto no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, pelo que a autorização da despesa bem como a autorização dos respectivos pagamentos são ilegais por violarem o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e o n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

⁵¹ Artigo actualmente revogado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

⁵² Lei de Autonomia Universitária (LAU).

⁵³ Ou seja, o princípio ínsito neste normativo é o da *“... legalidade da fixação da competência, primeira das vertentes do princípio geral da legalidade: a competência administrativa é fixada por lei ou por acto por ela habilitado”* (Código do Procedimento Administrativo, comentado, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, 2.ª Ed., Pág 191).



196. Conclui-se, assim, que a despesa realizada nos anos de 2004 a 2006 e os correspondentes pagamentos, referentes a remunerações do pessoal contratado pela ADUL para o exercício de funções nos SASUTL, incluindo IVA, são ilegais em virtude:

- a) De não ter sido respeitado o disposto no art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, conjugado com o n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, designadamente os art.ºs 78.º e seguintes, relativamente à contratação de prestadores de serviços, bem como o n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 26 de Setembro, respeitante a uma contratação a termo, em violação do princípio da legalidade previsto no art.º 3.º do CPA e ainda a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
- b) Das contratações não terem sido realizadas pelo órgão legalmente competente, contrariamente ao disposto no art.º 29.º do CPA.

197. A despesa e os pagamentos, no valor de 380.641,22€, foram autorizados conforme se indica no seguinte quadro:

Quadro 11 – Responsabilidade pela despesa e pelos pagamentos relativa às transferências para a ADUL (remunerações)

Unidade: Euro

Autorização da despesa	2004	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva	8.328,38	0	100.000,00	108.328,38
Administrador José Manuel Correia	56.417,05	0	0,00	56.417,05
Administradora Maria Clara Petra Viana	38.043,59	117.852,20	60.000,00	215.895,79
Total	102.789,02	117.852,20	160.000,00	380.641,22

Autorização dos pagamentos	2004	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	46.371,97	86.820,53	0	133.192,50
Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	56.417,05	0	0	56.417,05
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	0	31.031,67	60.000,00	91.031,67
Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	0	0,00	100.000,00	100.000,00
Total	102.789,02	117.852,20	160.000,00	380.641,22

2.8.2 Pagamento à ADUL de uma comissão de 3%

198. Como anteriormente se disse, a ADUL está estatutariamente impossibilitada de proceder à contratação de pessoal para os seus associados, por não se enquadrar nas finalidades previstas nos respectivos estatutos.

199. Assim, a comissão de 3% cobrada pela ADUL no âmbito da contratação de pessoal e da facturação da SPA que, no período de Janeiro de 2004 até Setembro de 2005, ascendeu a 5.913,29€, não corresponde a uma prestação de serviços, pelo que os SASUTL não poderiam proceder ao respectivo pagamento dado não ter existido contraprestação efectiva.⁵⁴

⁵⁴ Como se refere na sentença do TC n.º 11/05 – Jul. 11/3.ª Secção “Numa relação jurídica obrigacionista bilateral há dano ou prejuízo se à realização da prestação do Estado ou do ente público, em regra o pagamento, como no caso, não corresponder a realização da contraprestação daquele que com ele se obrigou. É que, sendo o pagamento uma saída de fundos origina uma diminuição do património financeiro do Estado ou do ente público.”



200. A autorização da despesa é ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos, por violação do disposto na al. a) do n.º 1 e o n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e na al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, bem como do princípio da legalidade previsto no art.º 3.º do CPA.

201. A despesa e os pagamentos, no valor de 5.913,29€, foram autorizados como se indica:

Quadro 12 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos relativos à comissão de 3%

				Unidade: Euro
Autorização da despesa	2004	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva	249,85	0	0,00	249,85
Administrador José Manuel Correia	1.692,51	0	0,00	1.692,51
Administradora Maria Clara Petra Viana	1.366,31	2.604,62	0,00	3.970,93
Total	3.308,67	2.604,62	0,00	5.913,29
Autorização dos pagamentos	2004	2005	2006	Total
Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	1.692,51	0	0	1.692,51
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	1.616,16	2.604,62	0	4.220,78
Total	3.308,67	2.604,62	0,00	5.913,29

2.8.3 Transferências para a ADUL não justificadas

202. No ano de 2005, a ADUL facturou e os SASUTL pagaram 134.750,00€ (74.750€ em Outubro e 60.000€ em Dezembro), dos quais 103.718,33€ sem evidência dos documentos justificativos que suportaram a respectiva facturação.

203. Apesar dos SASUTL justificarem este pagamento como tratando-se de “...transferências (...) por conta das prestações de serviços de pessoal da ADUL aos SAS”, constatou-se que não existe evidência dessas alegadas prestações de serviços relativamente ao montante de 103.718,33⁵⁵.

204. Do que antecede, conclui-se que a autorização da despesa é ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos, por violarem a al. a) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e o n.º 6 do art.º 42.º da LEO, dado consubstanciarem despesas cujos documentos de suporte não se encontram justificados.

205. A despesa, no valor 103.718,33€, foi autorizada, em 2005, pela Administradora Maria Clara Petra Viana e os pagamentos, no mesmo montante, foram autorizados como se indica:

Quadro 13 – Responsabilidade pelos pagamentos à ADUL sem justificação

		Unidade: Euro
Autorização dos pagamentos		2005
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	74.750,00	
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	28.968,33	
Total	103.718,33	

⁵⁵ Ib.



206. Sobre a matéria constante do presente ponto (2.8), as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegaram, **em sede de contraditório**, o seguinte:
- a) Nos termos estatutários (art.ºs 4.º e 5.º) a ADUL “ ... *poderá prestar serviços aos seus Associados em várias das áreas técnicas descritas, sem restringir que para a prestação das mesmas esteja inibida de recrutar pessoal ou de utilizar quaisquer outros meios que considere adequados...*”;
 - b) “*Os montantes transferidos ... a título de subsídio, constituíram participações para ressarcimento da ADUL com os encargos resultantes do apoio prestado no desenvolvimento das actividades dos SASUTL e não com o sentido (juízo de valor) de «pagamento de vencimentos de pessoal contratado» que lhes foi atribuído no Relato de Auditoria ...*”;
 - c) “*Para garantir o apoio prestado pela ADUL ... foram concedidos subsídios que, pela sua natureza de apoio financeiro às actividades daquela associação em prol dos SASUTL, não permitem inferir uma correspondência periódica directa entre os mesmos e os encargos que a referida entidade tomou por bem suportar...*”;
 - d) “ ... *Foram desenvolvidas pela ADUL, entre 2005 e 2007, acções de apoio técnico ao desenvolvimento das atribuições dos SASUTL, designadamente, nos domínios das funções de apoio aos estudantes e da dinamização cultural e desportiva, que geraram encargos para a ADUL... e que estiveram na génese da atribuição de subsídios nos anos de 2005 e 2006 para participação dos mesmos...*” nos montantes de 111.976,77€ (2004), 116.977,83€ (2005), 164.301,86€ (2006) e 154.260,55€ (2007), no valor total de 547.517,01€;
 - e) “ ... *As referidas acções não consubstanciaram qualquer prática danosa ou em proveito próprio mas, ao contrário, ocorreram ao serviço dos SASUTL, no sentido de, numa fase de reestruturação organizacional, não vincular a instituição a recursos com grau de tecnicidade muito específico, sem prejuízo de assegurar a continuidade das actividades fundamentais de apoio e dinamização dos estudantes.*”
207. O ex-Reitor José Dias Lopes da Silva, alega que, por sua indicação, a última transferência foi efectuada em Outubro de 2006 e foi “ ... *já decidido proceder à devolução da comissão de 3% paga à ADUL, tendo sido passado o respectivo cheque de devolução. (...) Todos os pagamentos feitos à ADUL tiveram justificação e fundamento adequados (...). Como regra, todos os processos tinham início numa informação subscrita pelo Administrador, da qual constava a finalidade, o cabimento e a afirmação da legalidade*”, juntando um conjunto de documentos que já constavam do processo de auditoria.
208. O ex-secretário do CAAS, Aldemiro Carlos Pereira, refere que “... *todos os pagamentos referenciados em 2.8.1 e 2.8.2 (foram) verificados e ratificados pelo Conselho Administrativo, como facilmente se poderá constatar pela consulta das respectivas actas ...*”.



209. O ex-Administrador José Manuel Rosa Correia responde que “...*não consegue relacionar o montante da despesa pública com remunerações de pessoal contratado entre 2004 e 2006 (...) que lhe é imputado no mapa resumo das eventuais infracções financeiras (...) no montante de 56.417,05 euros, uma vez que do mapa XII só consegue identificar (...) o contratado «Técnico de informática» com o rendimento de 808,86 euros mensais, a partir de Maio de 2004; a ser assim, a única despesa mensal que lhe poderá ser imputada será a resultante dos vencimentos de Maio / Junho / Julho de 2004, deste profissional.*”

Considera, ainda, ter agido sem culpa “ ... *em tais contratações por ter actuado convictamente em função de um parecer jurídico, homologado ministerialmente, que não estaria a praticar qualquer ilegalidade ...*” e contesta “... *que o pagamento de comissões de 3% possa ser considerado como indevido face ao disposto no n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97 de 26/08, ... para mais conforme informação que nos foi prestada pela Reitoria da UTL, os valores em causa até já foram recebidos, pois a ADUL devolveu-os aos respectivos organismos, incluindo aos SASUTL*”.

210. O Administrador alega que “*Actualmente esta situação já não se verifica. A última transferência para a ADUL data de 2006. No que concerne a actos futuros, durante a presente gestão, e de acordo com as competências que estão legalmente atribuídas ao Administrador, não serão efectuadas quaisquer transferências injustificadas para a ADUL.*”

“ ... *Foram iniciadas ainda durante a anterior administração da responsabilidade do Dr. Vítor Ramon Fernandes, as diligências para que a ADUL procedesse à devolução dos montantes transferidos a título de comissão. Esta situação já se encontra regularizada ...*”.

211. Com excepção dos valores relativos ao pagamento da comissão de 3% pela ADUL, entretanto repostos, as alegações apresentadas não alteram as conclusões formuladas, uma vez que:

- a) A contratação de pessoal pela ADUL visou o efectivo exercício de funções nos SASUTL, e não a prestação de serviços pela ADUL que implicassem a referida contratação.
- b) Não foram apresentados quaisquer documentos probatórios, nem aquando da deslocação à ADUL nem pelos SASUTL, das alegadas despesas relativas ao apoio prestado pela primeira a actividades dos SASUTL.
- c) Se as contratações fossem efectuadas pelos SASUTL, no exercício das suas competências, não haveria lugar ao pagamento da comissão à ADUL por eventuais encargos administrativos, uma vez que estes custos estariam incluídos nas despesas de pessoal dos SASUTL.
- d) Tendo o pessoal contratado vínculo precário, não impedia sobre os SASUTL a obrigatoriedade de manter as respectivas contratações, pelo que a instituição não ficaria obrigada a manter recursos humanos de que não carecesse.



- 212. No que respeita à ratificação de pagamentos pelo CAAS invocada por Aldemiro Pereira, de notar que, consultadas as actas relativas ao ano de 2004, destas não constam ratificações de quaisquer pagamentos.
- 213. Quanto ao valor imputado ao responsável José Manuel Correia, relativo às remunerações de pessoal, importa esclarecer que o montante de 56.417,05€ resulta da despesa autorizada por aquele, suportada nas facturas mensais apresentadas pela ADUL, entre Janeiro e Julho de 2004.
- 214. Foi remetido documento comprovativo da reposição, pela ADUL, da comissão de 3%, relativa aos anos de 2004 a 2006, através do depósito em conta bancária dos SASUTL do valor de 11.115,35€⁵⁶ pelo que, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 69.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto, extinguiu-se a responsabilidade financeira reintegratória decorrente deste facto. Assim, procede-se à correcção dos valores anteriormente apurados, e que passam a ser os seguintes:

Item	Valores apurados no relato		Valores apurados no contraditório	
	Ilegais	Ilegais e indevidos	Ilegais	Ilegais e indevidos
2.8.1 - Remunerações	380.641,22	-	380.641,22	-
2.8.2 - Comissão	-	5.913,29 a)	5.913,29 a)	-
2.8.3 - Transferências não justificadas	-	103.718,33	-	103.718,33
TOTAL	380.641,22	109.631,62	386.554,51	103.718,33

a) Valor apurado com base na facturação da ADUL aos SASUTL e nos respectivos pagamentos.

- 215. Neste sentido, a situação referente às despesas e pagamentos do pessoal em exercício de funções nos SASUTL e que foi contratado pela ADUL é susceptível de configurar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e a as despesas suportadas pelos SASUTL sem documentação justificativa (que também não existe na ADUL), responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o mencionado preceito, e reintegratória por força do disposto nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59º da mesma Lei.

2.9 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

- 216. Da análise dos documentos de despesa que constituíram a amostra no âmbito da aquisição de bens e serviços, no valor de 2.718.553,17€, representativos de 66% dos pagamentos realizados, cumpre realçar as seguintes situações:

⁵⁶ Este valor é superior ao apurado pela equipa em 5.202,06€ (11.115,35€-5.913,29€).



2.9.1 Gabinete de Apoio da UTL (GAPTEC)

217. Em 20 de Março de 2003, foi celebrado um Protocolo de cooperação entre a Reitoria da UTL, os SASUTL e o GAPTEC, tendo por objecto “ ... a implementação de acções conjuntas que se manifestem importantes para o desenvolvimento da Universidade Técnica de Lisboa”, estabelecendo-se nos pontos 4 e 5 que as acções a implementar resultam do estabelecimento de parcerias em áreas específicas e serão conducentes, nomeadamente, à promoção, dinamização de eventos específicos ou outras acções, sendo as condições financeiras estabelecidas casuisticamente.
218. No âmbito do mencionado Protocolo, o GAPTEC facturou aos SASUTL e estes pagaram, a título de aquisição de serviços, no ano de 2005, 90.750 €⁵⁷ e em 2006, 145.200€⁵⁸.
219. Questionados os SASUTL sobre as acções desenvolvidas naquele âmbito e, caso tivesse envolvido a contratação de pessoal, disponibilização de listagem nominativa, período do respectivo exercício e cópias dos contratos, o GAPTEC remeteu aos SASUTL⁵⁹ um conjunto de documentos, de onde constam, designadamente, seis contratos de trabalho a termo certo celebrados pelo GAPTEC, para o exercício de funções, nos SASUTL, como se indica:

Quadro 14 – Contratações através do GAPTEC

N.º	Área	Tipo cont.	Duração	Início	Termo
14	Gestão alimentar	Termo certo	6 meses	02-11-2005	30-09-2006
15	Logística	Termo certo	6 meses	02-11-2005	01-08-2006
13	Apoios Sociais Directos	Termo certo	6 meses	02-11-2005	30-09-2006
12	Nutrição e Segurança Alimentar	Termo certo	6 meses	02-11-2005	30-09-2006
11	Apoios Sociais Complementares	Termo certo	6 meses	02-11-2005	30-09-2006
10	Alojamento	Termo certo	6 meses	02-11-2005	30-09-2006

220. Do cruzamento dos valores pagos pelos SASUTL ao GAPTEC, nos anos de 2005 e 2006, com os dos processamentos de vencimentos dos mencionados trabalhadores, resulta que foi pago o montante global de 235.950€, dos quais apenas 79.906,10€ se reportam a vencimentos, pelo que se apurou o montante de 156.043,90€ de despesa não justificada.
221. Os factos descritos suscitam a análise de duas questões: por um lado, a contratação pelo GAPTEC de pessoal para o exercício de funções nos SASUTL e, por outro, a ausência de evidência dos documentos justificativos que suportaram a facturação pelo GAPTEC aos SASUTL do montante de 156.043,90€.
222. O GAPTEC é uma associação sem fins lucrativos e de utilidade pública que, à

⁵⁷ Valor com IVA.

⁵⁸ Valor com IVA e relativo à “Implementação de acções relacionadas com as actividades dos SASUTL, nomeadamente nas áreas de alojamento, apoios sociais complementares, nutrição e segurança alimentar, apoios sociais directos, gestão alimentar, logística e planeamento”.

⁵⁹ Que por sua vez o remeteu ao TC.



semelhança da ADUL, procedeu à contratação de pessoal para o exercício de funções nos SASUTL.

- 223. Esta situação configura o recurso a uma associação de direito privado que contratou trabalhadores para os SASUTL, eximindo-se estes à aplicação do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 25 de Setembro, em vigor à data dos factos, sendo aqui aplicável o enquadramento jurídico efectuado no item 2.8.1 relativo à violação do princípio da legalidade e à irrenunciabilidade da competência do reitor para a contratação de pessoal.
- 224. Quanto à segunda questão, refira-se que tal como relatado no item 2.8.3 relativamente à ADUL, também quanto ao GAPTEC não existe evidência de contraprestação efectiva, atendendo a que a facturação apresentada por este não está reflectida em documentos que suportem a totalidade do valor facturado aos SASUTL, uma vez que, para além do pagamento de vencimentos, não estão evidenciados os serviços prestados pelo GAPTEC aos SASUTL que justifiquem o pagamento de 156.043,90 €.
- 225. Conclui-se, assim, que a despesa realizada nos anos de 2005 e 2006, no valor de 79.906,10€, e os correspondentes pagamentos, relativos a remunerações do pessoal contratado pelo GAPTEC para o exercício de funções nos SASUTL, são ilegais em virtude das contratações não terem sido realizadas pelo órgão legalmente competente, em violação do disposto no art.º 29.º do CPA e de não ter sido respeitado o n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 26 de Setembro, relativo à selecção de candidatos, em violação do princípio da legalidade previsto no art.º 3.º do CPA e ainda na al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.
- 226. A despesa e os pagamentos foram autorizados como se indica:

Quadro 15 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos ilegais ao GAPTEC

Autorização da despesa	Unidade: Euro	
	2005	2006
Administradora Maria Clara Petra Viana	15.084,36	0
Reitor José Lopes da Silva	0	64.821,74
Total	79.906,10	

Autorização dos pagamentos	Unidade: Euro	
	2005	2006
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	15.084,36	0
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	0	64.821,74
Total	79.906,10	

Estes foram, pois, os valores apurados na fase de realização do trabalho de campo, e que viriam a ser alterados, em sede de contraditório, na sequência da apresentação de novos elementos probatórios.

- 227. Quanto à ausência de evidência dos serviços prestados pelo GAPTEC aos SASUTL justificativos do pagamento de 156.043,90€, conclui-se que a realização da despesa é ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos por violarem o disposto na al. a) do n.º 1



do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e o n.º 6 do art.º 42.º da LEO. Os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos constam do seguinte quadro:

Quadro 16 – Responsabilidade pela despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos ao GAPTEC

Autorização da despesa	Unidade:Euro	
	2005	2006
Administradora Maria Clara Petra Viana	75.665,64	0
Reitor José Lopes da Silva	0	80.378,26
Total	156.043,90	

Autorização dos pagamentos	Unidade:Euro		
	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	15.165,64	0	15.165,64
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	60.500,00	0	60.500,00
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho		0 80.378,26	80.378,26
Total	75.665,64	80.378,26	156.043,90

Estes foram, pois, os valores apurados na fase de realização do trabalho de campo, e que viriam a ser alterados, em sede de contraditório, na sequência da apresentação de novos elementos probatórios.

228. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho alegam que *“Com vista a assegurar, simultaneamente, os processos e actividades tradicionais e a disponibilidade de recursos para induzir mudança na instituição, a solução adoptada passou por beneficiar do apoio técnico protocolado com o GAPTEC, evitando os SASUTL o risco da assumpção de compromissos de longo prazo com efectivos cuja adequação às tarefas e actividades a assegurar seria à partida uma incógnita, sendo que, acima de tudo, relevava a necessidade de assegurar os serviços a prestar, directa ou indirectamente, aos alunos e não a ligação institucional a recursos.*

Assim, no âmbito do Protocolo com o GAPTEC, foram desenvolvidas por esta entidade em 2006, acções de apoio técnico relacionadas com as actividades dos SASUTL nomeadamente nos domínios dos apoios directos e indirectos aos estudantes, das relações externas, da logística, do planeamento e da dinamização de eventos específicos desportivos e culturais (v.g. a organização do “Dia Saudável” e preparação da UTL-TV), que geraram encargos para o GAPTEC (que extravasam, em muito, o montante apurado em Auditoria ... do item “ordenados”) e que estiveram na base da facturação apresentada ... em 2005 e 2006”.

Para aquele efeito, é apresentado um quadro contendo os encargos suportados pelo GAPTEC (75.726,23€ em 2005 e 165.360,72€ em 2006, no montante total de 241.086,95€) e a facturação apresentada pelo GAPTEC aos SASUTL (90.750,00€ de 2005 e 145.200,00€ de 2006, no valor global de 235.950,00€).

229. O ex - Reitor, José Dias Lopes da Silva, alega que *“O GAPTEC desenvolve a sua acção no âmbito de projectos e na prestação de serviços à comunidade nomeadamente no apoio a autarquias. O GAPTEC e a UTL e os SAS têm um protocolo de cooperação nos termos do qual as duas entidades prosseguem serviços de interesse comum, com repartição de direitos e*



deveres que entre ambos ficou acordado. Todas as acções desenvolvidas tiveram por suporte o protocolo de colaboração existente, não estando na minha disponibilidade a documentação consubstanciadora das actividades em que essa colaboração se traduziu.”

230. Atendendo a que aquelas responsáveis apresentaram novas informações e valores relativos aos pagamentos efectuados ao GAPTEC, foi oficiada esta associação no sentido de obter os respectivos documentos justificativos⁶⁰. Na resposta, foram apresentados documentos probatórios:

- a) Da contratação de dois trabalhadores pelo GAPTEC para o exercício de funções nos SASUTL, para além dos seis inicialmente identificados;
- b) Dos encargos sociais do GAPTEC relativos ao pessoal contratado para o exercício de funções nos SASUTL, no valor de 6.752,01€ em 2005 e de 16.349,52€ em 2006;
- c) Dos seguros de acidentes de trabalho destes trabalhadores, no valor de 583,56€ em 2005 e de 1.540,06€ em 2006;
- d) Dos encargos bancários com as transferências dos vencimentos para as contas dos trabalhadores (229,43€ em 2006);
- e) Dos *overheads* do GAPTEC no valor de 4.340,89€ e 2.785,88€, nos anos de 2005 e 2006, respectivamente;
- f) Da organização do “Dia saudável”, no valor de 9.934,54€ em 2005 e 13.037,51€⁶¹ em 2006, evento referido em informação interna dos SASUTL⁶² e cujas despesas só nesta fase foi possível apurar;
- g) Do aluguer de duas viaturas à empresa “Multirent”, no valor de 19.818,64€, em 2005⁶³.

231. Em resultado destes novos elementos trazidos ao processo e das alegações proferidas pelos responsáveis, cumpre mencionar o seguinte:

- a) Os argumentos avançados relativamente à contratação de pessoal pelo GAPTEC para o exercício de funções nos SASUTL são substancialmente idênticos aos apresentados quanto à ADUL pelo que são aqui aplicáveis as considerações feitas no ponto 2.8.1;
- b) Os *overheads* do GAPTEC correspondem à comissão cobrada pela ADUL pelo que também nesta matéria se remete para tudo o que ficou dito no ponto 2.8.2;
- c) Quanto à aquisição do serviço inerente à organização do “Dia saudável” os SASUTL, através do recurso ao GAPTEC, eximiram-se ao cumprimento do DL

⁶⁰ Não obstante os pedidos efectuados pela equipa durante o trabalho de campo (pedidos n.º 12 e sem número, de 08/04/2008), não foi possível obter, senão em sede de contraditório, a total desagregação dos pagamentos efectuados ao GAPTEC. De facto, nas respostas obtidas antes de realizado o contraditório, apenas as remunerações relativas a seis dos oito trabalhadores foram mencionadas.

⁶¹ Ambos os valores líquidos da receita cobrada pelo GAPTEC relativa a este evento (inscrições).

⁶² Informação de 02/01/2006.

⁶³ Situação que não foi mencionada pelos serviços no âmbito dos trabalhos de auditoria, apesar das solicitações.



n.º 197/99, de 08 de Junho, vigente à data dos factos, designadamente quanto à precedência da realização do procedimento adequado de consulta ao mercado nos termos previstos nos art.º 78.º e seguintes;

d) Relativamente ao aluguer de duas viaturas, os SASUTL através do recurso àquela associação de direito privado, eximiram-se ao cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 20.º do DL n.º 57/2005, de 4 de Março, que sujeitava a autorização prévia do Ministro das Finanças e da Administração Pública o aluguer por prazo superior a 60 dias, seguidos ou interpolados, de veículos com motor para transporte de pessoas e bens pelos serviços do Estado, incluindo todos os serviços e fundos autónomos.

232. Relativamente às duas últimas situações, conclui-se que a autorização das despesas e os respectivos pagamentos são ilegais (al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO). Quanto à situação da alínea b) anterior, a despesa é ilegal e os pagamentos são ilegais e indevidos (al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO e art.º 3º do CPA).

233. Em fase do que antecede, os valores das autorizações de despesa e de pagamentos mencionados nos parágrafos 226 e 227 foram alterados como se indica no seguinte quadro:

Valores apurados no relato			Valores apurados no contraditório		
Item	Ilegais	Ilegais e indevidos	Item	Ilegais	Ilegais e indevidos
Contratação de pessoal	79.906,10	-	Contratação de pessoal	145.082,51	-
Sem evidência de serviços prestados	-	156.043,90	Aquisição de bens e serviços	42.790,72	-
			IVA (liquidado pelo GAPTEC)	40.950,00	-
			Overheads	-	7.126,77
TOTAL	79.906,10	156.043,90	TOTAL	228.823,23	7.126,77

234. A matéria exposta é susceptível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos da al. b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65º e n.ºs 1 e 4 do art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sendo os responsáveis os que se indicam nos seguintes mapas:

Quadro 17 – Responsabilidade pela despesa e pagamentos ilegais ao GAPTEC após contraditório

Autorização da despesa	Unidade: Euro		
	2005	2006	Total
Administradora Maria Clara Petra Viana	86.409,11	-	86.409,11
Reitor José Lopes da Silva	-	142.414,12	142.414,12
Total	86.409,11	142.414,12	228.823,23

Autorização dos pagamentos	Unidade: Euro		
	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	32.728,08	-	32.728,08
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	53.681,03	-	53.681,03
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	-	142.414,12	142.414,12
Total	86.409,11	142.414,12	228.823,23



Quadro 18 – Responsabilidade pela despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos ao GAPTEC, referentes aos *overheads*, após contraditório

Autorização da despesa	Unidade: Euro		
	2005	2006	Total
Administradora Maria Clara Petra Viana	4.340,89	-	4.340,89
Reitor José Lopes da Silva	-	2.785,88	2.785,88
Total	4.340,89	2.785,88	7.126,77

Autorização dos pagamentos	Unidade: Euro		
	2005	2006	Total
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	1.688,10	-	1.688,10
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	2.652,79	-	2.652,79
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	-	2.785,88	2.785,88
Total	4.340,89	2.785,88	7.126,77

2.9.2 Concessão da exploração de unidades alimentares

235. Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 19.º do DL n.º 129/93, de 22 de Abril, os serviços de acção social “...podem concessionar a exploração das unidades alimentares a entidades especializadas, mediante concurso”.
236. No ano de 2006, quatro das cinco unidades alimentares dos SASUTL estavam concessionadas, tendo a concessão da exploração para o fornecimento de serviços de restauração sido precedida de concurso público ou de concurso público internacional.
237. Da análise dos respectivos processos, verificou-se que a renovação dos contratos de concessão da exploração das unidades alimentares do IST, da FMH, do ISA e do ISEG, foram autorizados pela Administradora, como se indica:

Quadro 19 – Contratos de concessão da exploração de unidades alimentares

Designação	Procedimento	Despacho AD	Órgão que autorizou		Valor \pm IVA	Concessionário
			C/ Comp.	S/ Comp.		
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do IST	Conc. Pùbl. Int. N.º 04/D.A.S.-SV/2005	S/ data (Set./Dez.05)	Reitor		273.000	
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do IST-1.ª Renovação do contrato		30.11.05 (Jan./Abr.06)		Administradora	218.400	ITAU
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do IST-2.ª Renovação do contrato		29.03.06 (Maio/Ago.2006)		Administradora	193.640	
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do IST-3.ª Renovação do contrato		21.07.06 (Set. Dez.2006)		Administradora	235.000	
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar da FMH	Conc. Público N.º 06/D.A.S.-SV/2004	17.12.04		Administradora	156.100	UNISELF
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar da FMH - Renovação do contrato		30.11.05		Administradora	144.950	
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do ISA	Conc. Pùbl. Int. N.º 05/D.A.S.-SV/2004	20.12.04	Reitor		192.000	ITAU
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do ISA - Renovação do contrato		30.11.05		Administradora	184.000	
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do ISEG	Conc. Público Int. n.º 04/D.A.S.-SV/2004	17.12.04	Reitor		145.600	ITAU
Concessão da Exploração da Unidade Alimentar do ISEG - Renovação do contrato		30.11.05		Administradora	156.000	

238. No entanto, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 6.º da Deliberação n.º 701/2005 do Senado da UTL, de 14 de Abril, o Administrador é equiparado para todos os efeitos legais a director-geral, pelo que o limite de competência para a autorização de despesa com a aquisição de bens e serviços é de 99.760€, (al. a) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho).
239. Verificou-se, ainda, que, contrariamente às restantes unidades alimentares, o contrato para concessão da exploração da unidade alimentar do IST foi celebrado por quatro meses, de Setembro a Dezembro de 2005, renovável no máximo por três



vezes (cláusula 5.^a).

240. Questionados os serviços sobre a razão para a não celebração de um contrato anual, foi informado pelo coordenador do Gabinete de Acção Social, que se “... *pretendeu garantir que não fosse ultrapassado o montante máximo de autorização de despesas a cargo do Senhor Reitor. A alternativa de concessão por um ano obrigaria a requerer uma portaria de autorização dos Senhores Ministros da Tutela e das Finanças*”.

241. A explicação avançada quanto à competência do reitor para autorizar despesa (com a aquisição de bens e serviços), não é aceitável, uma vez que este tem competência delegada pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior até ao montante de 1.000.000€, logo superior ao valor anual do contrato (647.040€). Relativamente à necessidade de portaria de extensão de encargos, esta apenas seria necessária caso o contrato fosse celebrado por ano lectivo, dada a existência de encargos em mais de um ano económico (art.º 22.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho). De notar que, nos restantes procedimentos, optou-se pela adjudicação por ano económico, ou seja, sem recurso à mencionada portaria.

242. Salienta-se, ainda, que se à semelhança dos outros procedimentos realizados para a concessão da exploração das demais unidades alimentares dos SASUTL, o contrato fosse anual, estaria sujeito a fiscalização prévia do TC, atendendo ao respectivo valor (647.040€), nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º conjugado com o art.º 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e com o art.º 75.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, por ser de montante superior a 317.160€.

243. Do exposto, conclui-se que as renovações dos contratos relativos às concessões da exploração de unidades alimentares são ilegais por terem sido autorizadas por órgão incompetente, em violação do disposto na al. a) do n.º1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, nos n.ºs 1 e al. a) do n.º 2 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e na alínea a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

244. As despesas ilegais, no montante de 1.131.900€⁶⁴, foram autorizadas, em 2006, pela Administradora, Maria Clara Petra Viana, e os respectivos pagamentos, no montante de 1.137.952,14€, foram autorizados conforme se indica no quadro ao lado:

Quadro 20 – Responsabilidade pelos pagamentos às concessionárias

Autorização dos pagamentos		Unidade: Euro
		2006
Administradora Maria Clara Petra Viana		61.952,13
Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho		963.166,23
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho		112.833,78
Total		1.137.952,14

245. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegam que “ ... a situação existente é a de fornecimento de refeições

⁶⁴ Somatório das renovações de contratos de concessão de exploração de unidades alimentares autorizadas em 2006.



confeccionadas e não de uma verdadeira concessão da exploração de unidades alimentares, dado que a facturação é emitida pelos SASUTL”.

Relativamente à ausência de competência da Administradora para autorizar a renovação de contratos de concessão da exploração de unidades alimentares “... *era entendimento generalizado que a Administradora exercia, no âmbito dos SASUTL, as competências próprias do órgão máximo dos serviços de acção social, que lhe cabiam nos termos do artº 13.º a) do Decreto Lei n.º 129/93, de 22 de Abril, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artº. 17.º do Decreto Lei 197/99, de 8 de Junho, para além das que lhe foram delegadas pelo Reitor...*”.

“Ainda assim, as despesas com o fornecimento de refeições confeccionadas foram igualmente autorizadas pelo Reitor conforme documentação anexa...”.

Acrescentam, ainda, que no âmbito da autonomia das universidades estas “...*estão dispensadas do visto prévio do Tribunal de Contas ...*”, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 8.º da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro.

246. Relativamente ao primeiro aspecto e contrariamente ao alegado, as facturas são enviadas pelos fornecedores conjuntamente com os talões dos POS, documentos que são confrontados com os registos informáticos, sendo as diferenças entre as facturas dos fornecedores e os registos na aplicação, quando significativas, comunicadas aos fornecedores.
247. No que respeita às renovações dos contratos, salienta-se que embora estas tenham sido autorizadas pela Administradora sem que para tal tivesse competência, juntam-se, no âmbito do contraditório, documentos contabilísticos comprovativos de os “cabimentos e compromissos”⁶⁵ terem sido autorizados pelo então reitor.
248. Assim, quanto a este aspecto as alegações procedem, em virtude de terem ficado sanados os vícios de incompetência, não se imputando a responsabilidade financeira constante do Quadro 20.
249. Finalmente, quanto à dispensa de visto prévio do TC não colhe o argumento apresentado uma vez que apesar da LAU o prever, este normativo foi tacitamente revogado pela Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro (Reforma do TC).
250. Com efeito, com a entrada em vigor daquele diploma enunciaram-se as entidades sujeitas à jurisdição do TC, o que não acontecia na vigência da legislação antecedente⁶⁶, e operaram-se importantes alterações nos institutos da fiscalização prévia e do visto, com a definição de novos objectivos e diferente regime, enquadramento legal reforçado com a publicação da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

⁶⁵ Layout “AD” da aplicação informática “Oracle”.

⁶⁶ DL n.º 146-C/80, de 22 de Maio.



251. Assim, a nova filosofia subjacente à fiscalização prévia do TC passou a ser a da sujeição das entidades previstas no n.º 1 do art.º 2.º da mencionada lei, ao visto prévio (alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º), designadamente os institutos públicos, categoria em que se inserem as universidades públicas (alínea d) do n.º 1 do art.º 2.º), tendo-se consagrado este entendimento na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro ao estatuir-se que *“As instituições de ensino superior estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas nos termos da lei geral.”*

2.9.3 *Fornecimento de refeições nas instalações do IST no “Taguspark”*

252. Em 30 de Novembro de 2000, foi celebrado entre o IST e Praxe-Bar – Actividades Hoteleiras e Similares, Ld.^a, um contrato para a *“Concessão da Exploração dos Estabelecimentos denominados por Cafetaria-Bar e Restaurante-Self, situados nas instalações do IST no Tagus Park em Oeiras”*.

253. O contrato teve por objecto o *“Fornecimento e montagem pelo concessionário dos equipamentos, mobiliário, loiças, copos, talheres, e demais material necessário ao serviço de Cafetaria-Bar e Restaurante-Self”*, bem como a *“Realização dos trabalhos de construção civil, instalações eléctricas e de água e esgotos”*.

254. Nos termos da cláusula 9.^a *“Os preços das refeições serão os que se praticam no restaurante do Pavilhão de Engenharia Civil incluindo o preço da refeição completa ...”*

255. Em 2001, no âmbito da disponibilização de apoios sociais indirectos aos alunos do IST que frequentam aulas nas instalações situadas no Taguspark, e na sequência de solicitação do então vice-Reitor da UTL, Fernando Manuel Ramôa Cardoso Ribeiro, foi proposto pelos SASUTL, a celebração com a Praxe-Bar de um protocolo (que não veio a ser celebrado), que visasse a disponibilização de refeições ao preço da refeição social praticada nas unidades alimentares dos SASUTL.

256. Desde então tem vindo a ser adjudicado, anualmente, pelos SASUTL, o fornecimento de refeições à Praxe-Bar. A actualização anual do preço unitário da refeição, é efectuada de acordo com o índice de preços no consumidor.

257. Para o ano de 2006, foi fixado o preço unitário de 4,05€. Não constando da informação o valor estimado da despesa (n.º de refeições), apurou-se terem sido pagos 251.468,55€ (valor c/ IVA)⁶⁷.

258. Solicitados esclarecimentos aos serviços sobre a razão para a ausência de procedimento concursal no caso em apreço, foi informado que *“A situação do Taguspark é peculiar, uma vez que a cantina opera em espaço não pertencente aos SASUTL, o que torna impossível a sua concessão. (...) À falta de outra opção e em nome dos interesses*

⁶⁷ Valor s/ IVA 224.526€.



em jogo, adoptaram um procedimento de ajuste directo para o fornecimento de refeições, por considerarem que só assim é possível prestar o apoio indirecto (alimentação), que constitui uma sua obrigação legal aos estudantes do IST que frequentam o Pólo Universitário do “Taguspark”.

- 259. Dos factos descritos resulta que a adjudicação do fornecimento de refeições não tem vindo a ser precedida de concurso público, procedimento legalmente aplicável em função do valor, atento o disposto no n.º 1 do art.º 80.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável à data dos factos.
- 260. A explicação avançada não é aceitável uma vez que poderia sempre proceder-se à adjudicação do fornecimento de refeições, por concurso público, que não tem inerente a concessão da exploração dos serviços de restauração.
- 261. A permanência da Praxe-Bar no espaço do Taguspark, à revelia dos procedimentos legalmente aplicáveis, contraria os princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência (art.ºs 7.º, 9.º e 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho).
- 262. Acresce que, por ser de montante superior a 50.000€, a adjudicação realizada carecia da celebração de contrato escrito, o que não aconteceu, pelo que foi violado o disposto no art.º 59.º do mencionado diploma.
- 263. Refira-se, ainda, que em 30 de Novembro de 2005, a Administradora autorizou o fornecimento de refeições para o ano de 2006, quando não detinha competência para o efeito atento o respectivo valor (251.468,55€).
- 264. Do exposto, conclui-se que a adjudicação do fornecimento de refeições nas instalações do IST no Taguspark é ilegal por violar o disposto nos art.ºs 7.º, 9.º, 10.º, 59.º e 80.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como os n.ºs 1 e al. a) do n.º 2 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e a alínea a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

265. As despesas ilegais no montante de 251.468,55€ foram autorizadas pela Administradora, Maria Clara Petra Viana, e os respectivos pagamentos, no mesmo montante, foram autorizados como se indica no quadro ao lado:

Quadro 21 – Responsabilidade pelos pagamentos à Praxe Bar

Unidade: Euro	
Autorização dos pagamentos	
Administradora Maria Clara Petra Viana	12.263,40
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	11.129,40
Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	228.075,75
Total	251.468,55

266. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegam que “ ... não existe no local qualquer alternativa de espaço que possa ser utilizado para o efeito pretendido ...” pelo que foi adoptado “... um procedimento por ajuste directo para o fornecimento de refeições, nos termos do art.º 86.º n.º 1 do Decreto-Lei 197/99, numa situação justificável pelo «estado de necessidade»”. No que respeita à ausência de competência para a autorização de despesas apresentam justificação



semelhante à do ponto anterior, para o qual se remete.

267. Em sentido idêntico pronunciou-se o ex-Reitor, José Dias Lopes da Silva, acrescentando que “... a situação mereceu cuidada atenção por parte da Equipa Reitoral que, inclusivamente, desenvolveu diversas diligências junto da Tutela, a fim de que, no mais curto período de tempo, nos fosse facultado apoio financeiro para a construção da unidade alimentar, prevista desde o início no projecto do Pólo Universitário do “Taguspark”, sem a qual, reiteramos, não podia ser ultrapassada esta questão”.

“Reconhece-se, contudo, não ter sido a melhor prática consentir que a decisão então tomada, imposta pela necessidade de apoiar os estudantes, persistisse no tempo, uma vez que os SASUTL poderiam ter feito cessar esse apoio...”.

268. Quanto à subsunção desta situação no “estado de necessidade” previsto no n.º 2 do art.º 3º do CPA – tenha-se presente que a situação está por resolver acerca de sete anos -, não é a mesma aceitável em virtude de nada obstar à realização de concurso público e de não se encontrarem preenchidos os seguintes requisitos⁶⁸:

- ✓ Ocorrência de factos graves e anormais, em circunstâncias excepcionais, não contempladas;
- ✓ Existência de um perigo iminente. daí derivado, para um interesse público essencial, mais relevante que o preterido;
- ✓ A impossibilidade de fazer face àqueles factos (ou a esse interesse) com os meios normais da legalidade (ou a necessidade da medida tomada);
- ✓ A situação de necessidade não seja provocada por culpa do órgão que se pretende prevalecer dele.

269. Face ao que antecede, mantêm-se a análise e as conclusões anteriormente expandidas, sendo a situação passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

2.9.4 Aquisição de bens alimentares

270. Os SASUTL gerem directamente a unidade alimentar do pólo da Ajuda, procedendo à aquisição dos produtos alimentares necessários à confecção das refeições.

271. As aquisições são precedidas da realização de concursos públicos anuais ou de procedimentos de consulta prévia, consoante os valores, constando dos cadernos de encargos as especificações dos produtos a adquirir.

272. Os concursos são lançados tendo por base uma “... estimativa de custos relativa a idêntico período do ano anterior”, estando os produtos agrupados em “carnes”, “pescado”, “ultracongelados”, “produtos hortícolas e fruta” e “diversos produtos

⁶⁸ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Código do Procedimento Administrativo, 2.ª ed., pág 93



alimentares e bebidas”.

273. Foram analisados os concursos públicos n.ºs 8/GAS/2005 (carnes de mamíferos e de aves), 9/GAS/2005 (pescado e bacalhau demolhado, congelado, à posta e migas), 12/GAS/2005 (diversos produtos alimentares e bebidas) e as consultas prévias n.ºs 85/CC/2005 (aquisição de produtos alimentares) e 86/CC/2005 (produtos macrobióticos)⁶⁹, tendo-se constatado:
- a) Em conformidade com os cadernos de encargos, que contêm regras específicas para cada lote, os concorrentes apresentam preços por unidade de medida (v.g. preço unitário ou kg), sendo posicionados, para efeitos de adjudicação, de acordo com os preços mais baixos. Nas propostas dos concorrentes e nas propostas de adjudicação não são indicados os respectivos preços estimados;
 - b) Das especificações dos cadernos de encargos não consta o valor estimado das quantidades de produtos a adquirir.
274. O procedimento seguido pelos SASUTL na adjudicação de produtos alimentares deveria ter tido em conta o n.º 1 do art.º 23.º do citado DL n.º 197/99 uma vez que não se procedeu à estimativa do valor global dos contratos com base no n.º de unidades a adquirir.
275. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 47.º do mencionado diploma, também as propostas dos concorrentes devem conter o preço total (estimado) da aquisição.
276. Questionados os serviços sobre a ausência de quantificação, foi informado: *“Acréscie que, por situações não previstas, a entidade contratante nunca fica sujeita a eventuais consequências que possam advir do não cumprimento das quantidades previstas”.*
277. A justificação apresentada não colhe uma vez que seria válida para todas as aquisições em que houvesse recurso a valores estimados de aquisição. Para além de faltar um elemento essencial nas propostas dos adjudicatários – o preço (estimado) – também o despacho autorizador da despesa não recai sobre proposta de adjudicação contendo um preço global, obstando, nomeadamente, à aferição da competência para autorização da despesa e da obrigatoriedade de celebração de contrato escrito.
278. **Em sede de contraditório**, as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho alegam que *“Os valores totais dos referidos concursos encontram-se previstos nas informações de base à abertura do procedimento. Estes montantes são a referência utilizada na execução financeira (e respectivo controlo) de todo o processo de aquisição”.*
279. Refira-se, no entanto, que para além de se estimar o valor da aquisição para efeito de abertura do procedimento, deveria, também, constar o valor estimado da adjudicação, o que não aconteceu.

⁶⁹ Concursos realizados em 2005 cujos contratos produziram efeitos no ano 2006.



2.10 DÍVIDA A FORNECEDORES

Circularização a fornecedores 280. No âmbito da acção de controlo realizada pelo TC, com vista à identificação dos principais credores do Estado e à caracterização das dívidas respectivas (Resolução n.º 7/2006 – 2.ª Secção), os SAS não apresentaram dívida nem a 31/12/2005, nem a 31/12/2006.

281. Para efeitos de validação da informação facultada ao TC pelos SAS, foram circularizados 20 fornecedores, representativos de 56% dos pagamentos com aquisição de bens e serviços efectuados em 2006, tendo-se obtido 90% de respostas das quais 39% concordantes e 61% conciliadas com os movimentos do final de ano e do período complementar.

Quadro 22 – Circularização de fornecedores

	FORNECEDORES			Respostas à circularização		
	Unív.erso	Circularização	%	Concordantes	Conciliadas	Total
N.º	296	20	7%	7	11	18
Valor	4.499.972	2.510.792	56%	39%	61%	100%

Fonte: Ficheiro facultado nos SAS e análise das respostas à circularização a fornecedores

282. A informação reportada a 31/12/2006 foi validada no âmbito dos trabalhos de auditoria desenvolvidos. Em consequência, o Prazo Médio de Pagamento é zero⁷⁰.

2.11 CONTAS BANCÁRIAS / UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO

Contas bancárias 283. Os SASUTL dispõem de 6 contas bancárias (duas na DGTF, uma na Caixa Geral de Depósitos (CGD), uma no Santander Totta e duas no Millennium⁷¹).

Circularização bancária 284. No âmbito da circularização bancária, foram identificadas duas contas na CGD⁷², sem saldo, mas que não se encontravam reflectidas contabilisticamente. Segundo o então Administrador, as mesmas “...não foram integradas na Conta de Gerência por terem sido encerradas há alguns anos” justificando esta afirmação com documentos da CGD nos quais se assume que as contas estão encerradas⁷³ mas que não foram abatidas informaticamente.

Princípio da unidade de tesouraria do Estado 285. Os recebimentos e pagamentos dos SAS, incluindo vencimentos, fazem-se através da conta da CGD e do Santander Totta (para recebimentos através de Multibanco). Todas as contas, com excepção das abertas na DGTF, são remuneradas, e os juros constituíram receita própria dos SASUTL.

⁷⁰ Nos termos do art.º 299.º do DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o novo Código dos Contratos Públicos, os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efectuados no prazo de 30 dias após a entrega das respectivas factura, podendo, por contrato, estipular-se prazo diverso que não poderá exceder os 60 dias.

⁷¹ Uma das quais associada a um depósito a prazo constituído com uma doação de um antigo docente do Instituto Superior Técnico e que tem como objectivo a atribuição de bolsas a alunos carenciados.

⁷² Duas em 31/12/2005 e uma em 31/12/2006.

⁷³ Uma desde 06/01/1994 e outra desde 2005.



286. A não utilização das contas da DGT para proceder aos recebimentos (9.722.567€ de OE e 4.025.705€ de autofinanciamento) e pagamentos (9.077.017€ do OE e 2.401.434€ de autofinanciamento) traduz o incumprimento do **princípio de unidade de tesouraria do Estado**, previsto no n.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 191/99, de 05 de Junho, e ainda no n.º 1 do art.º 74.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro⁷⁴ e no n.º 1 do art.º 31º do DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março⁷⁵.
287. Os juros de depósitos, no valor de 43.345,19€, não foram entregues nos cofres do Estado, pelo que não foi cumprido o disposto no n.º 1 do art.º 31.º do referido DL n.º 50-A/2006.
288. Solicitados esclarecimentos sobre ambas as questões (não utilização da conta da DGT para proceder a recebimentos e pagamentos e não entrega dos juros como receita do Estado) foi informado pelo Administrador que *“Foi seguida a orientação definida pelo CRUP sobre esta matéria”*. Apresentou ainda um ofício do Reitor da UTL ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, datado de 25/05/2005, no qual, após se defender que as universidades beneficiam de uma autonomia reforçada e de *“...derrogações ao regime geral dos serviços e fundos autónomos...”* se conclui que *“...não é aplicável às Universidades a entrega ao Estado (...) (dos) juros das contas bancárias, os quais são integrados nos orçamentos privativos das Universidades.”*
289. A LAU (desenvolvida e aprofundada pelo DL n.º 252/97, de 26 de Setembro) não afasta a disciplina orçamental e financeira dos serviços e fundos autónomos. Neste mesmo sentido se pronunciou o TC nos Relatórios de Auditorias n.ºs 27/2004, 41/2004, 11/2006, 47/2006 e 12/2007 relativos à Universidade do Porto, à Universidade de Coimbra, à Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, à Faculdade de Arquitectura da UTL e ao Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa, respectivamente.
290. No âmbito do Relatório de Auditoria ao Instituto de Higiene e Medicina Tropical, o representante do Ministério Público junto do TC solicitou a emissão de um parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República sobre a aludida matéria.

Neste parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 54/2007, de 8 de Novembro, que vai no sentido do entendimento constante dos relatórios supra mencionados, formularam-se as seguintes conclusões: *“ (...) o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 252/97 dispensou as universidades da obrigatoriedade de prestação de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência, incluindo os provenientes das dotações concedidas pelo*

⁷⁴ Aprovou o OE para o ano de 2006.

⁷⁵ Estabeleceu as normas de execução orçamental para 2006.



Orçamento de Estado.

Esta situação veio a ser alterada com a aprovação do novo regime da tesouraria do Estado, operada pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, já examinado.

Instituiu-se, pelas razões que já se expuseram, a regra da unidade de tesouraria através da obrigatoriedade de transferência de todos os excedentes e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos para a Direcção - Geral do Tesouro (tesouraria do Estado) a partir do início do exercício orçamental de 2002 (artigos 2.º, n.º 2, e 50.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 191/99).

As Universidades públicas passaram a ficar abrangidas pelo novo regime de tesouraria do Estado instituído pelo Decreto-Lei n.º 191/99, diploma que, sendo posterior ao Decreto-Lei n.º 252/97, contém uma norma de prevalência - o artigo 51.º, n.º 2 - que se sobrepõe à norma contida no artigo 1.º deste último diploma. Deparamo-nos com a revogação tácita desta última norma por manifesta incompatibilidade com a nova disposição (cfr. artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil).

Em conformidade, as universidades ficaram obrigadas a dispor de contas abertas na Direcção Geral do Tesouro onde, nomeadamente, deverão ser depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Consideramos, pois, que era este o regime que, no âmbito da unidade de tesouraria do Estado, vinculava as universidades públicas no exercício económico abrangido pela auditoria do Tribunal de Contas (ano de 2005) e nos exercícios subsequentes."

291. Assim, na gerência em apreciação (2006), os SASUTL encontravam-se submetidos ao princípio da unidade de tesouraria do Estado⁷⁶.
292. Face à situação descrita conclui-se que, na gerência de 2006, os SASUTL não deram cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, desrespeitando o disposto no n.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 191/99, de 5 de Junho, e no n.º 1 do art.º 74.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, bem como o disposto no n.º 1 do art.º 31º do DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março.
293. A responsabilidade recai sobre os membros do CAAS.
294. Em sede de contraditório, o ex-Reitor da UTL, José Dias Lopes da Silva e o Administrador alegam que o procedimento em causa "...consubstanciou-se numa decisão do Reitor, contida no ofício n.º 14619, de 25 de Maio (...) que tinha em conta as negociações, ao tempo em curso, entre o CRUP e os Senhores Ministros das Finanças e da

⁷⁶ Entretanto, com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, diploma que estabelece o novo regime jurídico das instituições de ensino superior, estas entidades passaram a estar apenas sujeitas ao regime da tesouraria do Estado no que respeita às dotações transferidas do OE e dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo OE (cfr. n.º 3 do art.º 115.º), ao contrário das demais receitas que, de modo expresso, são agora afastadas daquele regime.



Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior sobre a matéria.”

O Administrador acrescenta que “...*actualmente todas as receitas de origem orçamental são depositadas em contas do Tesouro, nos termos definidos no n.º 3, do artigo 115º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro...*”.

295. No mesmo sentido e invocando o mesmo ofício, alegam as responsáveis Maria Clara Petra Viana e Maria Helena Freixinho.
296. O ex-Administrador Vitor Manuel Ramón Fernandes, remete as suas alegações para as apresentadas pelo Administrador, acrescentando que se tratava “...*de uma prática tida como correcta, tal como discutido nas reuniões regulares de Administradores das Universidades Públicas Portuguesas:*”
297. No ofício citado pelos responsáveis é defendido que, no âmbito da sua autonomia, as universidades podem depositar em qualquer instituição bancária as suas receitas (que não as provenientes do OE) e não lhes é aplicável a obrigatoriedade de entregar ao Estado os juros bancários auferidos em contas fora da DGT.
298. Não obstante a argumentação apresentada, reitera-se a análise e conclusões efectuadas, que pormenorizadamente clarificam a prevalência do DL n.º 191/99 sobre o DL n.º 252/97.
299. Por outro lado, importa sublinhar que, **em 2006, os SASUTL não utilizaram as suas contas na DGTF para proceder aos pagamentos suportados pelo OE, utilizando aquelas contas apenas como “receptoras” destas transferências**, pelo que a alteração legislativa entretanto ocorrida não altera os pressupostos de facto e de direito subjacentes à análise jurídica efectuada, uma vez que mantém a sujeição das instituições de ensino superior ao regime da tesouraria do Estado no que respeita às dotações transferidas do OE e dos saldos da gerência provenientes das dotações concedidas pelo OE (cfr. n.º 3 do art. 115º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro).
300. Assim, os SASUTL não deram cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, quer em face do regime jurídico em vigor em 2006, quer em face do actual, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



3 JUÍZO SOBRE A CONTA

Análise global 301. Das análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas é possível concluir que:

- a) As operações examinadas, com as excepções constantes deste relatório representativas de 17%⁷⁷ dos pagamentos efectuados, são legais e regulares;
- b) O sistema de controlo interno apresenta-se regular (ponto 2.4).

Parecer 302. A apreciação final respeitante à legalidade e regularidade das operações subjacentes à conta de gerência é desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

303. **Em sede de contraditório**, o Administrador congratula-se *“...com a apreciação positiva constante da Análise global (...), relativa à grande maioria das situações inerentes a uma gestão tão diversificada de operações que, caracterizam a actividade dos Serviços de Acção Social, da Universidade Técnica de Lisboa, pois foi constatado que apenas 17% das operações examinadas apresentam problemas.”* e regista o parecer final *“...situação que se pretende que venha a ser alterada no mais curto espaço de tempo.”*

4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

⁷⁷ De mencionar que o erro tolerável definido para esta auditoria era de 1%.



5 DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
2. Que se notifiquem os membros dos órgãos identificados no mapa X do anexo 6.6 com o envio de cópia do relatório;
3. Que se remeta o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º nº 1 e art.º 58º nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
4. Que se envie uma cópia do relatório ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e aos actuais Reitor da UTL e CAAS;
5. Que, no prazo de 120 dias, o CAAS informe o Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, se divulgue o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
7. Emolumentos a pagar (cfr. anexo 6.2): 16.680,50€.

Tribunal de Contas, em *17 de Dezembro* de 2008

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(José Manuel Monteiro da Silva)

(Raul Jorge Correia Esteves)



6 ANEXOS

6.1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

PONTO	DESCRIÇÃO DAS SITUAÇÕES, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS														
2.1.2	<p>Autorizações de pagamentos efectuadas por membros do CAAS sem delegação de competência para o efeito por parte daquele órgão.</p> <p>Responsáveis: Membros do CAAS identificados no Mapa X do anexo 6.6</p> <p>Montante: 11.478.451€</p>	Al. f) do art.º 4.º do DL n.º 188/82, de 17 de Maio														
2.6	<p>Despesa ilegal e pagamento ilegal e indevido, em 2007, a título de complemento remuneratório previsto no contrato individual de trabalho de um técnico superior principal.</p> <p>Responsável pela AD e pela AP: Administradora Maria Clara Petra Viana</p> <p>Montante: 804,87€</p>	N.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, n.º 1 al. a) e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO														
2.7	<p>Despesas e pagamentos ilegais, em 2007, relativos à manutenção de dois contratos de avença sem comunicação ao Ministro da Tutela e ao Ministro responsável pela área das Finanças e Administração Pública.</p> <p>Responsáveis pela AP no montante global de 19.194,12€:</p> <table border="0"> <tr> <td>CAAS (cfr. Mapa X do anexo 6.6) a)</td> <td>4.798,53</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>3.199,02</td> </tr> <tr> <td>Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>1.623,15</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>4.774,89</td> </tr> <tr> <td>Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes</td> <td>3.199,02</td> </tr> <tr> <td>Reitor Fernando Manuel Ramôa Ribeiro e Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes</td> <td>1.599,51</td> </tr> </table> <p>a) Responsáveis por omissão nos termos do n.º 2 do art.º 70º da LEO</p>	CAAS (cfr. Mapa X do anexo 6.6) a)	4.798,53	Administradora Maria Clara Petra Viana	3.199,02	Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	1.623,15	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	4.774,89	Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	3.199,02	Reitor Fernando Manuel Ramôa Ribeiro e Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	1.599,51	N.º 3 do art.º 8.º do DL n.º 169/2006 e n.º 1 al. a) e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO		
CAAS (cfr. Mapa X do anexo 6.6) a)	4.798,53															
Administradora Maria Clara Petra Viana	3.199,02															
Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	1.623,15															
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	4.774,89															
Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	3.199,02															
Reitor Fernando Manuel Ramôa Ribeiro e Administrador Victor Manuel Ramon Fernandes	1.599,51															
2.8.1	<p>Despesas e pagamentos ilegais referentes a remunerações de pessoal, em exercício de funções nos SASUTL, o qual foi contratado pela Associação das Universidades de Lisboa (ADUL), entre 2004 e 2006.</p> <p>Responsáveis pela AD no montante global de 380.641,22€:</p> <table border="0"> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva</td> <td>108.328,38</td> </tr> <tr> <td>Administrador José Manuel Correia</td> <td>56.417,05</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>215.895,79</td> </tr> </table> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table border="0"> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>133.192,50</td> </tr> <tr> <td>Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira</td> <td>56.417,05</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>91.031,67</td> </tr> <tr> <td>Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>100.000,00</td> </tr> </table>	Reitor José Lopes da Silva	108.328,38	Administrador José Manuel Correia	56.417,05	Administradora Maria Clara Petra Viana	215.895,79	Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	133.192,50	Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	56.417,05	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	91.031,67	Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	100.000,00	Art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, DL n.º 197/99 de 8 de Junho, n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 26 de Setembro, art.º 3.º e 29.º do CPA e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO
Reitor José Lopes da Silva	108.328,38															
Administrador José Manuel Correia	56.417,05															
Administradora Maria Clara Petra Viana	215.895,79															
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	133.192,50															
Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	56.417,05															
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	91.031,67															
Coordenador do DGRF Maria Helena Freixinho	100.000,00															



PONTO	DESCRIÇÃO DAS SITUAÇÕES, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS																				
2.8.2	<p>Despesa e pagamentos ilegais relativos a uma comissão de 3% paga à ADUL, em 2004 e 2005 (o respectivo montante já foi repostado na sequência da auditoria).</p> <p>Responsáveis pela AD no montante global de 5.913,29€⁷⁸:</p> <table> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva</td> <td>249,85</td> </tr> <tr> <td>Administrador José Manuel Correia</td> <td>1.692,51</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>3.970,93</td> </tr> </table> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table> <tr> <td>Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira</td> <td>1.692,51</td> </tr> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>4.220,78</td> </tr> </table>	Reitor José Lopes da Silva	249,85	Administrador José Manuel Correia	1.692,51	Administradora Maria Clara Petra Viana	3.970,93	Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	1.692,51	Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	4.220,78	<p>Al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO e art.º 3.º do CPA.</p>										
Reitor José Lopes da Silva	249,85																					
Administrador José Manuel Correia	1.692,51																					
Administradora Maria Clara Petra Viana	3.970,93																					
Administrador José Manuel Correia e Secretário do CAAS Aldemiro Pereira	1.692,51																					
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	4.220,78																					
2.8.3	<p>Despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos referentes a pagamentos de despesas suportadas pelos SASUTL sem documentação justificativa apresentada pela ADUL, no ano 2005.</p> <p>Responsável pela AD:</p> <table> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>103.718,33</td> </tr> </table> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>74.750,00</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>28.968,33</td> </tr> </table>	Administradora Maria Clara Petra Viana	103.718,33	Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	74.750,00	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora DGRF Maria Helena Freixinho	28.968,33	<p>Al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO</p>														
Administradora Maria Clara Petra Viana	103.718,33																					
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	74.750,00																					
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora DGRF Maria Helena Freixinho	28.968,33																					
2.9.1	<p>Despesas e pagamentos ilegais relativos a remunerações de pessoal (em exercício de funções nos SASUTL), a aquisição de serviços e ao aluguer de viaturas, através do GAPTEC, em 2005 e 2006.</p> <p>Responsáveis pela AD, no montante global de 228.823,23€:</p> <table> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>86.409,11</td> </tr> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva</td> <td>142.414,12</td> </tr> </table> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>32.728,08</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>53.681,03</td> </tr> <tr> <td>Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>142.414,12</td> </tr> </table> <p>Despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos relativos aos <i>overheads</i> do GAPTEC, pagos pelos SASUTL, em 2005 e 2006.</p> <p>Responsáveis pela AD, no montante global de 7.126,77€:</p> <table> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>4.340,89</td> </tr> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva</td> <td>2.785,88</td> </tr> </table> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table> <tr> <td>Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>1.688,10</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>2.652,79</td> </tr> <tr> <td>Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>2.785,88</td> </tr> </table>	Administradora Maria Clara Petra Viana	86.409,11	Reitor José Lopes da Silva	142.414,12	Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	32.728,08	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	53.681,03	Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	142.414,12	Administradora Maria Clara Petra Viana	4.340,89	Reitor José Lopes da Silva	2.785,88	Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	1.688,10	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	2.652,79	Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	2.785,88	<p>N.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 252/97, de 26 de Setembro, art.º 3.º e 29.º do CPA, DL n.º 197/99, de 8 de Junho, n.º 1 do art.º 20.º do DL n.º 57/2005, de 4 de Março e al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.</p> <p>Al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, al. a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO e art.º 3.º do CPA.</p>
Administradora Maria Clara Petra Viana	86.409,11																					
Reitor José Lopes da Silva	142.414,12																					
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	32.728,08																					
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	53.681,03																					
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	142.414,12																					
Administradora Maria Clara Petra Viana	4.340,89																					
Reitor José Lopes da Silva	2.785,88																					
Reitor José Lopes da Silva e Administradora Maria Clara Petra Viana	1.688,10																					
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	2.652,79																					
Coordenador DGRF Maria Helena Freixinho	2.785,88																					

⁷⁸ O valor repostado é superior ao apurado pela equipa em 5.202,06€ (11.115,35€-5.913,29€).



PONTO	DESCRIÇÃO DAS SITUAÇÕES, MONTANTES E RESPONSÁVEIS	NORMAS VIOLADAS						
2.9.3	<p>Despesas e pagamentos ilegais referentes à adjudicação do fornecimento de refeições nas instalações do IST no Taguspark, em 2006, sem precedência de concurso, bem como ausência da celebração de contrato escrito.</p> <p>Responsável pela AD no montante de 251.468,55€: Administradora Maria Clara Petra Viana</p> <p>Responsáveis pela AP no mesmo montante:</p> <table border="0"> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana</td> <td>12.263,40</td> </tr> <tr> <td>Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>11.129,40</td> </tr> <tr> <td>Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho</td> <td>228.075,75</td> </tr> </table>	Administradora Maria Clara Petra Viana	12.263,40	Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	11.129,40	Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	228.075,75	<p>Art.ºs 7.º 9.º 10.º, 59.º e 80.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, n.ºs 1 e al. a) do n.º 2 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho e o n.º 6 do art.º 42.º da LEO</p>
Administradora Maria Clara Petra Viana	12.263,40							
Administradora Maria Clara Petra Viana e Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	11.129,40							
Coordenadora do DGRF Maria Helena Freixinho	228.075,75							
2.11	<p>Desrespeito pelo princípio da unidade de tesouraria do Estado em virtude de não terem sido realizados os recebimentos e pagamentos através da DGT, e de não terem sido entregues ao Estado os juros das contas bancárias na banca comercial.</p> <p>Responsáveis: CAAS (cfr. Mapa X do anexo 6.6)</p> <p>Montante da receita: 13.748.272€</p> <p>Montante da despesa: 11.478.451€</p> <p>Montante dos juros: 43.345,19€</p>	<p>N.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 191/99, de 5 de Junho e no n.º 1 do art.º 74.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, e n.º 1 do art.º 31º do DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março</p>						

6.2 EMOLUMENTOS

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

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 €	340		30.018,60€
1% s/Receitas Próprias			25.725€	
1% s/Lucros.....				
Emolumentos calculados				
Emolumentos Limite máximo (VR)				16.680,50
Emolumentos a pagar				16.680,50

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª secção

6.3 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	2001	2002	2003	2004	2005
SITUAÇÃO	Não incluída em plano	Homologada	Proposta em termos	Em análise	

Fonte: GESPRO



6.4 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

O presente processo compõe-se dos seguintes volumes⁷⁹:

VOLUME	DESCRIÇÃO	DOCUMENTOS
		Fls. a fls
I	PGA, PA, Relato e legislação	1 a 156
II	Conta de Gerência n.º 4928/2006 e execução orçamental (ponto 2.3.3)	157 a 432
III	Receita do CEDAR (ponto 2.5); Complemento remuneratório (ponto 2.6); Contratos de Avença (ponto 2.7)	433 a 558
IV	Transferências para a ADUL – pagamentos e contratos (ponto 2.8.1)	559 a 693
V	Transferências para a ADUL – processamentos de 2004 e 2005 (ponto 2.8.1)	694 a 870
VI	Transferências para a ADUL – processamentos de 2006 e esclarecimentos (ponto 2.8.1)	871 a 1137
VII	Aquisição de bens e serviços - GAPTEC (ponto 2.9.1); Concessões unidades alimentares (ponto 2.9.2); Praxe Bar (ponto 2.9.3).	1138 a 1347
VIII	Aquisição de bens alimentares (ponto 2.9.4); Dívida (ponto 2.10) e Contas bancárias / Unidade da tesouraria do Estado (ponto 2.11)	1348 a 1589
IX	Contraditório	1590 a 1885
X	Contraditório (Actas do CAAS de 2004 e GAPTEC)	1886 a 2209
XI	Anteprojecto de relatório	-

6.5 FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral/Supervisão		
Maria da Luz Carmezim Faria	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Economia
Coordenação da Equipa		
Ana Fraga	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa de Auditoria		
Anabela Santos	Inspectora Superior Principal	Licenciatura em Direito
Maria da Conceição Chiolas	Técnica Verificadora Assessora	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Ana Teresa Santos	Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciatura em Auditoria

6.6 MAPAS DE APOIO AO RELATÓRIO

MAPA I – Amostra no âmbito da despesa

RUBRICA	UNIVERSO		AMOSTRA			
	Valor	N.º de pagamentos	Valor	%	N.º de pagamentos	%
Aquisição de bens e serviços (correntes e de capital)	4.091.867,10	3201	2.718.553,17	66%	219	7%
Transferências	5.289.815,62	125	317.790,79	6%	38	30%
Outras despesas correntes	10.090,46	65	6.983,17	69%	1	2%
Totais	9.391.773,18	3391	3.043.327,13	32%	258	8%

⁷⁹ Estão arquivados no Departamento de Auditoria V, 26 pastas de arquivo com os papéis de trabalho.



Unidade: Euro

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (MUST) ^{a)}			
RUBRICA	AMOSTRA	UNIVERSO	
D02 0101	9 11,49	12.393,60	
D02 0102	5.815,79	36.696,53	
D02 0104	10.295,23	44.196,98	
D02 0105	1.416.509,79	1.416.407,13	
D02 0106	47.108,47	388.900,48	
D02 0108	3.705,57	30.769,08	
D02 0113	1.476,20	12.582,72	
D02 0121	14.964,86	69.253,65	
D02 0201	189.474,98	423.549,27	
D02 0202	251.964,89	259.834,81	
D02 0203	59.820,47	175.431,75	
D02 0204	38.872,34	228.472,22	
D02 0209	10.899,03	55.817,16	
D02 0212	3.847,31	16.059,63	
D02 0217	133,10	3.539,23	
D02 0218	7.089,42	32.118,03	
D02 0219	25.711,47	69.014,56	
D02 0220	169.534,70	236.155,08	
D02 0225	900,00	11.847,97	
D06 0203	6.983,17	9.143,84	
D07 0103	29.977,75	31.254,54	
D07 0107	121.707,14	131.615,15	
D07 0108	217.365,21	211.598,38	
D07 0109	45.052,41	62.375,02	
D07 0110	9.049,00	42.444,37	
D07 0111	36.366,55	53.208,69	
Restantes rubricas	0	37.277,69	
Totais (valor)	2.725.536,34	4.101.957,56	66%
Totais (n.º de pagamentos)	220	3266	7%

^{a)} Inclui "O utras despesas correntes"

MAPA II – População alvo dos SASUTL (n.º alunos)

ESCOLA	2004/2005		2005/2006		2006/2007	
	Licenciatura	Mestrados	Licenciatura	Mestrados	Licenciatura	Mestrados
Faculdade de Medicina Veterinária	670	61	685	29	702	0
Instituto Superior de Agronomia	1.338	62	1.217	78	1.183	0
Instituto Superior de Economia e Gestão	2.725	423	2.712	418	2.796	0
Instituto Superior Técnico	8.680	1.089	8.608	1.088	7.819	987
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas	2.456	279	2.392	249	2.208	0
Faculdade de Motricidade Humana	1.176	453	1.156	659	1.131	0
Faculdade de Arquitectura	1.714	155	1.723	233	1.725	0
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa	5.264	0	5.111	0	4.171	0
TOTAIS	24.023	2.522	23.604	2.754	21.735	987

Fonte: Relatório de actividades e Pedido n.º 7

MAPA III – Apoios directos

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	Variação
Alunos	24.023	23.604	22.722	-5%
Candidatos	4564	4645	4350	-5%
Bolseiros	3873	3843	3556	-8%
Bolsa Máxima (€)	457,00 €	460,60 €	497,30 €	9%
Bolsa Média (€)	133,78 €	131,77 €	180,83 €	35%
Bolsa Mínima (€)	47,60 €	48,80 €	90,00 €	89%
Bolsas Pagas (€)	5.119.892,65 €	5.018.762,15 €	5.985.697,08 €	17%
% Candidatos	19,00%	19,68%	19,14%	
% Bolseiros/Candidatos	84,86%	82,73%	81,75%	
% Bolseiros/Alunos	11,80%	11,99%	13,98%	

Fonte: Dados fornecidos pelos SASUTL (Pedido n.º 7)



MAPA IV – Distribuição das bolsas por níveis

Nível	2004/2005		2005/2006		2006/2007		Variação	
	N.º alunos	Bolsa atribuída média						
1	91	388,05 €	81	393,61 €	92	405,09 €	1%	4%
2	156	302,84 €	112	311,43 €	130	319,36 €	-17%	5%
3	790	231,90 €	720	239,34 €	646	246,54 €	-18%	6%
4	626	167,71 €	629	171,29 €	590	179,94 €	-6%	7%
5	607	98,34 €	627	102,90 €	606	105,19 €	0%	7%
6	2004	80,54 €	2128	82,75 €	1.959	85,01 €	-2%	6%
9	290	- €	348	- €	327	- €	13%	-
	4564		4645		4.350			

Fonte: Dados de gestão facultados pelos SASUTL

MAPA V – Serviços de alimentação

	2004	2005	2006	2007	Variação
Unidades de alimentação (cantinas)					
Exploração directa	2	1	1	1	-50%
Concessionadas	3	4	4	4	33%
	5	5	5	5	0%
Lugares sentados					
exploração directa	828	528	528	528	-36%
concessionadas	840	1140	1140	1140	36%
	1668	1668	1668	1668	0%
Refeições servidas					
Exploração directa	280.904	188.836	190.760	174.635	-38%
Concessionadas	574.914	642.915	598.906	561.839	-2%
	855.818	831.751	789.666	736.474	-14%
Bar, snack e restaurante					
Exploração directa	5	3	3	4	-20%
Concessionadas	3	5	5	5	67%
	8	8	8	9	13%
Lugares sentados					
Exploração directa	434	364	364	400	-8%
Concessionadas	80	150	150	150	88%
	514	514	514	550	7%
Refeições servidas					
Exploração directa	33.770	27.964	34.318	43.520	29%
Concessionadas	nd	nd	nd	nd	-
Fonte: Relatório de actividades e relatório de gestão e Pedido n.º 7					
Nota: Os dados apresentados não incluem as refeições servidas no Taguspark					
Total unidades	13	13	13	14	8%
Total lugares	2182	2182	2182	2218	2%
Total refeições servidas	889.588	859.715	823.984	779.994	-12%
Refeições por unidade	68.430	66.132	63.383	55.714	-19%
Cantinas - total	855.818	831.751	789.666	736.474	-14%
Cantinas - total c/ Taguspark	907.963	888.100	851.351	798.892	-12%
Cantina Taguspark	52.145	56.349	61.685	62.418	20%



Rita Cruz

MAPA VI – Alimentação – Receitas e despesas

		2004	2005	2006	2007	Varição
Recursos/ actividade	N.º refeitórios	5	5	5	5	0%
	N.º lugares	1668	1668	1668	1668	0%
	N.º refeições	907.963	888.100	851.351	798.892	-12%
Despesa	Géneros	2.017.490	1.824.127	1.767.693	1.953.360	-3%
	Pessoal	571.757	586.875	435.575	419.689	-27%
	Outros	469.129	433.968	nd	nd	-
	Total	3.058.376	2.844.970	2.203.268	2.373.049	-22%
	Unit.º	3,37	3,20	2,59	2,97	-12%
Receita		1.662.243	1.620.097	1.601.907	1.549.703	-7%
Taxa cobertura		-46%	-43%	-27%	-35%	-24%
Recursos/ actividade	N.º snack, bar e restaurante	8	8	8	9	13%
	N.º lugares	514	514	514	550	7%
	N.º refeições	33.770	27.964	34.318	43.520	29%
Despesa	Géneros	84.327	81.192	111.261	125.029	48%
	Pessoal	182.888	135.301	108.145	176.745	-3%
	Outros	nd	nd	nd	nd	-
	Total	267.215	216.493	219.406	301.774	13%
	Unit.º	7,91	7,74	6,39	6,93	-12%
Receita		419.080	170.389	196.068	235.167	-44%
Taxa cobertura		57%	-21%	-11%	-22%	-139%

Fonte: Relatório de actividades e relatório de gestão

NOTAS:

Inclui o Taguspark

Os dados de 2006 e 2007 (despesa) foram considerados numa óptica económica

Total refeições (incluindo o Taguspark e snacks)	941.733	916.064	885.669	842.412
Custo unitário	3,53	3,34	2,74	3,18
Varição anual do custo unitário		-5%	-18%	16%

MAPA VII – Alojamento

		2004	2005	2006	2007	Varição
Número de candidatos		661	658	657	630	-5%
Capacidade de alojamento (residências de estudantes)		503	503	497	497	-1%
Bolsseiros alojados		383	399	406	359	-6%
% alojados bolsseiros		76%	79%	82%	72%	-5%
Despesa	Arrendamento	184.306	191.274	194.710	202.260	10%
	Pessoal	152.759	128.097	107.705	103.955	-32%
	Outras despesas correntes	353.869	360.875	nd	nd	
	Total	690.934	680.246	302.415	306.215	-56%
Receita		276.483	311.492	313.108	316.443	14%
Taxa cobertura		-60%	-54%	4%	3%	-106%

Fonte: Relatório de actividades e Pedido n.º 7

Nota: Os dados de 2006 e 2007 (despesa com arrendamento e pessoal e receita) foram considerados numa óptica económica



MAPA VIII – Residências

Nome Residências	Tipo ou afectação	N.º de Lugares	Propriedade			
			SAS-UTL	Aluguer	Ano	Senhorio
1- Pedro Nunes	A	65		Sim	1967	Wallpark
2- Alfredo Bensaúde	A	42		Sim	1968	Caixa Previdência Ministério da Educação
3- Gago Coutinho	A	23		Sim	1967	José Alberto Cardoso de Matos
4- FMH - I	A	78	Sim			-
5- FMH - II	A	78	Sim			-
6- Andrade Corvo-Fem.	A	15		Sim	1989	José Pinheiro Carvalho
7- Andrade Corvo-Masc.	A	12		Sim	1989	José Pinheiro Carvalho
8- "ERASMUS"	A	13		Sim	1991	José Pinheiro Carvalho
9- G. Crespo-Fem.	A	15		Sim	1990	Covereti
10- G. Crespo-Masc.	A	15		Sim	1990	Covereti
11- Benfica	A	71	Sim			-
12- "Professores"	D	4		Sim	1989	Covereti
13- Prof. Monteiro Alves	A	61		Sim	1969	José dos Santos
14- TagusPark	A	9		Sim	2000	Taguspark
TOTAL		501				

Fonte: Relatório de Actividades 2006

A - Alunos; D - Docentes

MAPA IX – Consultas por valência

Valência	2004	2005	2006	2007	Variação 2004/2007
Clínica Geral	996	1167	762	546	-45%
Oftalmologia	249	187	185	175	-30%
Ginecologia	563	567	481	434	-23%
S. Mental	404	280	224	125	-69%
Actos Médicos (1)	142	202	152	26	-82%
TOTAL	2.354	2.403	1.804	1.306	-45%

Fonte: Relatório de actividades de 2005 e Relatório de gestão de 2006
(1) São considerados actos médicos: consultas para mostrar exames.

Número de alunos (cfr. Relatório de gestão de 2006)	24400	24029	23668	22722	-7%
Consultas / População estudantil	10%	10%	8%	6%	-

MAPA X – Responsáveis / Conselho Administrativo da Acção Social

	Cargo	Nome	Período
Reitor		José Dias Lopes da Silva	01/01 a 31/12/2004
Administrador		José Manuel Rosa Correia	01/01 a 31/07/2004
Administradora		Maria Clara Petra Viana	01/08 a 31/12/2004
Secretário		Aldemiro Carlos Pereira	01/01 a 31/12/2004
Reitor		José Dias Lopes da Silva	01/01 a 31/12/2005
Administradora		Maria Clara Petra Viana	01/01 a 31/12/2005
Coordenadora do Departamento de Gestão de Recursos Financeiros		Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho	20/06 a 31/12/2005
Reitor		José Dias Lopes da Silva	01/01 a 31/12/2006
Administradora		Maria Clara Petra Viana	01/01 a 31/12/2006
Coordenadora do Departamento de Gestão de Recursos Financeiros		Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho	01/01 a 31/12/2006
Reitor		José Dias Lopes da Silva	01/01 a 28/02/2007
Reitor		Fernando Manuel Ramôa Cardoso Ribeiro	01/03 a 31/12/2007
Administradora		Maria Clara Petra Viana	01/01 a 10/07/2007
Administrador		Victor Manuel Ramon Femandes	10/07 a 31/12/2007
Coordenadora do Departamento de Gestão de Recursos Financeiros		Maria Helena Fonseca Agostinho Freixinho	01/01 a 10/06/2007
Coordenador do Departamento de Gestão de Recursos Financeiros		Hermínio Adães Ribeiro	01/08 a 31/12/2007



MAPA XI – Evolução orçamental 2004 - 2006

Código	Agrupamento Descrição	Execução			Estrutura			Evolução		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004/2005	2005/2006	2004/2006
04.00.00	Taxas, multas e outras penalidades	0	0	209.140	0%	0%	2%			
05.00.00	Rendimentos de propriedade	26.937	26.402	43.345	0%	0%	0%	-2%	64%	61%
06.00.00	Transferências correntes	9.356.004	9.356.004	8.943.934	67%	67%	65%	0%	-4%	-4%
07.00.00	Venda de bens e serviços correntes	2.447.043	2.197.502	2.291.811	18%	16%	17%	-10%	4%	-6%
08.00.00	Outras receitas correntes	0	6.983	6.983	0%	0%	0%		0%	
09.00.00	Venda de bens de investimento	0	191.912	0	0%	1%	0%		-100%	
13.00.00	Outras receitas de capital	5.891	0	0	0%	0%	0%	-100%		-100%
15.00.00	Reposições não abatidas	17.478	13.328	2.673	0%	0%	0%	-24%	-80%	-85%
16.00.00	Saldo da gerência anterior	2.063.477	2.129.508	2.250.386	15%	15%	16%	3%	6%	9%
Total da receita		13.916.829	13.921.639	13.748.272	100%	100%	100%	0%	-1%	-1%
01.00.00	Despesas com pessoal	2.360.658	2.304.558	2.086.678	20%	20%	18%	-2%	-9%	-12%
02.00.00	Aquisição de bens e serviços correntes	3.792.423	3.395.964	3.559.371	32%	29%	31%	-10%	5%	-6%
04.00.00	Transferências correntes	5.526.693	5.864.696	5.289.816	47%	50%	46%	6%	-10%	-4%
06.00.00	Impostos e taxas	18.059	2.010	10.090	0%	0%	0%	-89%	402%	-44%
07.00.00	Aquisição de bens de capital	89.489	104.025	532.496	1%	1%	5%	16%	412%	495%
Total da despesa		11.787.321	11.671.253	11.478.451	100%	100%	100%	-1%	-2%	-3%

Fonte: Contas de gerência

MAPA XII – Pessoal contratado através da ADUL

Nº	Funções	Local	Horário	Remuneração	Tipo de contrato	Início/Termo	Observações
437	Técnico de informática, grau 2, nível 2	Sede SAS	35H	806,86 €	Tempo certo	10.05.2004/ 09.05.2007 a)	
499	Governanta	Residência Professores SAS		350 €	Prestação de Serviços	1.10.2004 1 ano, renovável por períodos iguais	
482	Especialista Área de Gestão Funcional SAAS	Unidade Alimentar do Pólo da Ajuda SAS (cantina, snack, tambor e restaurante)		1.045 €	Prestação de Serviços	1.01.2004 1 ano, renovável por períodos iguais	
394	Técnico polyvalente (áreas de electricidade, Residências, cantinas, edifícios SAS e canalizações e carpintarias)	Residências, cantinas, edifícios SAS e Retoria	6H diárias	730 € Adenda (01.05.2004) 830 €	Avença	2.01.2003 1.03.2003	
189	Técnico de gás, soldador e canalizador	Residências, cantinas, edifícios SAS e Retoria	8H diárias	160.000,00 (798,09)	Avença	6 meses renovável automaticamente por iguais períodos 1.04.2005/ 31.09.2006 a)	
516	Medicina desportiva	Centro Médico SAS	20H/ semanais	30€/H	Avença	1.01.1996	
178	Ginecologia	Centro Médico SAS	8H semanais	105.000,00 (523,74)	Avença	1.01.1996	
257	Clínica geral	Centro Médico SAS	8H semanais 12H semanais	108.150,00 (Adenda - 1.04.2005 - 966,98€)	Avença	1.04.2003	
365	Enfermagem	Centro Médico SAS	12H semanais	600 €	Avença	1.01.2003	
396	Clínica geral	Centro Médico SAS	6H semanais	463,24 €	Avença	1.01.2003	
175	Oftalmologista	Centro Médico SAS	6H semanais	81.900,00 (408,52)	Avença	01.01.1996	
102	Mestre	SAS			-		Recibos verdes - Músico
101	Mótor				-		Recibos verdes - Teatro
523	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	13.02.2006/31.07.2007	Recibos verdes - Instrutor de fitness
522	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	13.02.2006/31.07.2007	
521	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-		Recibos verdes - Professor
520	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	01.02.2006/31.07.2007	Recibos verdes - Instrutor de fitness
504	Técnica aulas aeróbica	CEDAR			-	01.02.2006/31.12.2007	Recibos verdes - Professora
481	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	13.02.2006/31.07.2006	Recibos verdes - Professora
477	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	01.02.2006/31.12.2007	Recibos verdes - Técnico de condição física
473	Técnico para orientação dos utentes	CEDAR			-	01.02.2006/31.12.2007	Recibos verdes - Professora
511	Técnica aulas	CEDAR			-	13.02.2006/31.07.2006	Recibos verdes - Professora de yoga
529	Técnico desportivo	CEDAR			-	01.04.2007/31.07.2007	Recibos verdes - Instrutor de fitness
530	Técnico desportivo	CEDAR			-	Até 31.12.2007	Recibos verdes - Outros técnicos paramédicos
527	Técnico desportivo	CEDAR			-	01.02.2006/31.12.2007	Recibos verdes - Monitor
528	Técnico desportivo	CEDAR			-	01.01.2006/31.12.2007	Recibos verdes - Professora de contação física
525		CEDAR			-		Recibos verdes - Professora de yoga

a) Data de assção do contrato