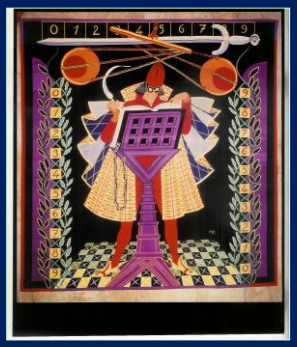
Tribunal de Contas



N.º 06 / 2014

AUDITORIA ORIENTADA ÀS DÍVIDAS A TERCEIROS

RELATÓRIO DE AUDITORIA

VOLUME I

DA V
Proc. n.º 45/2011 – AUDIT

EXERCÍCIOS DE 2009 A 2011

ÍNDICE DO VOLUME I

Índice de tabelas 2
Relação de siglas 3
SUMÁRIO EXECUTIVO 4
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA 4
RECOMENDAÇÕES 10
1. INTRODUÇÃO 11
1.1. NATUREZA E ÂMBITO 11
1.2. OBJETIVOS DA AUDITORIA 11
1.3. METODOLOGIA E AMOSTRA 12
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS 13
1.5. ANTECEDENTES DE RELEVO PARA A AUDITORIA 13
1.6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO 16
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA 18
2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE 18
2.2. OS NOVOS ESTATUTOS 19
2.3. COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO 21
2.4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS 22
2.5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO 26
2.6. ENQUADRAMENTO DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS 29
2.7. RESULTADOS DA AUDITORIA 32
2.7.1 INFORMAÇÃO FINANCEIRA SOBRE OS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS 32
2.7.1.1 Fiabilidade da informação sobre encargos assumidos e não pagos 32
2.7.1.1.1. Dívidas a terceiros não relevadas no balanço 32
2.7.1.1.2. Informação não reportada nos mapas dos encargos assumidos e não pagos 33
2.7.1.2 Divulgação da informação relativa a pagamentos em atraso 38
2.7.2. ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS EM 31-12-2011 39
2.7.3. LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS 45
2.7.3.1 Despesas com o pessoal 45
2.7.3.2 Aquisição de bens e serviços 48
2.7.3.3 Empreitadas 66
2.7.3.3.1 Empreitadas adjudicadas à empresa ABB e processo arbitral 66
2.7.3.3.2 (PSUHLWDGDV DGMXGLFDGDV j HPSUHVD ´9LEHLUDV 95
2.7.3.4 Ações judiciais em curso 97
2.7.3.5 Incompatibilidades e impedimentos 98
2.7.3.6 Denúncia sobre a atribuição de verbas públicas à Federação Portuguesa de Vela 101
3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO 104
4. DECISÃO 105
5. ANEXOS 106
5.1. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS /APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES 106
5.2. EMOLUMENTOS 107
5.3. RESPONSÁVEIS PELOS EXERCÍCIOS 107
5.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES 108
5.5. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO 108
5.6. FICHA TÉCNICA 109

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 ² DÍVIDAS A TERCEIROS IDENTIFICADAS NO RELATÓRIO DO IDP 14
TABELA 2 ² DÍVIDAS A TERCEIROS POR ANOS 15
TABELA 3 ² DÍVIDAS A TERCEIROS IDENTIFICADAS NA ADENDA AO RELATÓRIO DO IDP 15
TABELA 4 ² RECURSOS HUMANOS EM 31 DE DEZEMBRO 19
TABELA 5 ² DÍVIDAS A TERCEIROS RELEVADAS NO BALANÇO 32
TABELA 6 ² DÍVIDAS IDENTIFICADAS PELOS FORNECEDORES E OUTROS CREDORES E NÃO RELEVADAS NO BALANÇO 32
TABELA 7 ² ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS REPORTADOS PELO IDP À DGO 34
TABELA 8 ² PAGAMENTOS EM ATRASO EM 31-12-2011 35
TABELA 9 ² PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS (PMP) 39
TABELA 10 ² SITUAÇÃO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS APURADAS NA AUDITORIA 40
TABELA 11 ² ANTIGUIDADE DAS DÍVIDAS EM 31-12-2011 POR TIPOLOGIA DE DESPESAS 41
TABELA 12 ² CONTRATOS QUE NÃO FORAM PRECEDIDOS DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL ² 53
TABELA 13- CONTRATOS QUE NÃO FORAM PRECEDIDOS DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL ² 54
TABELA 14 ² CONTRATOS CELEBRADOS POR AJUSTE DIRETO QUE NÃO FORAM PUBLICITADOS 57
TABELA 15 ² AQUISIÇÕES EFETUADAS SEM RECURSO A ACORDOS QUADRO 59
TABELA 16- CONTRATOS QUE VIGORARAM SEM PROCEDIMENTO E SEM PREVISÃO CONTRATUAL DE PRORROGAÇÃO OU RENOVAÇÃO 61
TABELA 17 ² SERVIÇOS EXECUTADOS A AGUARDAR FATURAÇÃO 63
TABELA 18 ² SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES / ILEGALIDADES DETETADAS 66
TABELA 19 ² ELEMENTOS ESSENCIAIS DOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE O IDP E A ABB 67
TABELA 20 ² FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS REALIZADAS PELA ABB 67
TABELA 21 ² EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE O IDP E A ABB 67
TABELA 22 ² FATURAÇÃO E ADIANTAMENTO NA EMPRE, 7 $ ' $ ' (´ & 2 1 6 7 5 8 Ç Ã O D A N A V E DE ATLETISMO ' 2 - $ 0 2 5 µ 68
TABELA 23 ² ERROS E OMISSÕES/TRABALHOS A MAIS E A MENOS 69
TABELA 24 ² FUNDAMENTO PARA A EXISTÊNCIA DE ERROS E OMISSÕES, TRABALHOS A MAIS E A MENOS 71
TABELA 25 ² VALOR FINAL DAS EMPREITADAS 72
TABELA 26 ² TRABALHOS MEDIDOS E NÃO EXECUTADOS 78
TABELA 27 ² ERROS OU OMISSÕES, TRABALHOS A MAIS E A MENOS 78
TABELA 28 ² VALORES EM LITÍGIO NO TRIBUNAL ARBITRAL 80
TABELA 29 ² OUTROS VALORES RECLAMADOS PELA ABB EM TRIBUNAL ARBITRAL 81
TABELA 30 ² RELAÇÃO DA FATURAÇÃO EMITIDA CONFORME DECISÃO PARCIAL ARBITRAL 82
TABELA 31 ² FATURAÇÃO E PAGAMENTOS ATÉ 31/12/2011 84
TABELA 32 ² JUROS DE MORA ABB 86
TABELA 33 ² ´ 7 5 $ % $ / + 2 6 & 2 0 0 Ç 0 6 QUANTIDADES IGUAIS E PREÇOS UNITÁRIOS DISTINTOS 89
TABELA 34 ² ´ 7 5 $ % $ / + 2 6 & 2 0 0 Ç 0 6 QUANTIDADES E PREÇOS UNITÁRIOS DISTINTOS 90
TABELA 35 ² MOBILIÁRIO URBANO 93
TABELA 36 ² ELEMENTOS ESSENCIAIS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE O IDP E A VIBEIRAS 96
TABELA 37 ² TRABALHOS A MAIS 96

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ABB	ALEXANDRE BARBOSA BORGES
ADOP	AUTORIDADE ANTIDOPAGEM DE PORTUGAL
ANCP	AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS
CC	CÓDIGO CIVIL
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
CD	CONSELHO DIRETIVO
CDNJ	CENTRO DESPORTIVO NACIONAL DA JUVENTUDE
CE	CADERNO DE ENCARGOS
CIBE	CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO
CNAD	CONSELHO NACIONAL ANTIDOPAGEM
CPA	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
COP	COMITÉ OLÍMPICO DE PORTUGAL
CP	CONTRATO PROGRAMA
DID	DEPARTAMENTO DE INSTALAÇÕES DESPORTIVAS
DF	DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS
DGO	DIRECÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO
DL	DECRETO LEI
DLEO	DECRETO LEI DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
DR	DIÁRIO DA REPÚBLICA
DRFP	DEPARTAMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS E PATRIMONIAIS
EANP	ENCARGOS ASSUMIDOS MAS NÃO PAGOS
FDTI	FUNDAÇÃO PARA A DIVULGAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO
FPV	FEDERAÇÃO PORTUGUESA DE VELA
I.P.	INSTITUTO PÚBLICO
IDP	INSTITUTO DO DESPORTO DE PORTUGAL, I.P.
IGF	INSPEÇÃO GERAL DE FINANÇAS
IMTT	INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES TERRESTRES
INTOSAI	INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS
IPDJ	INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE, I.P.
IPJ	INSTITUTO PORTUGUÊS DA JUVENTUDE, I.P.
IVA	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
LAD	LABORATÓRIO ANTIDOPAGEM
LCPA	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO
LEO	LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
LO	LEI ORGÂNICA
LOE	LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO
LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS
LQIP	LEI QUADRO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS
LVCR	LEI DOS REGIMES DE VINCULAÇÃO DE CARREIRAS E REMUNERAÇÕES
M½	MILHÕES DE EUROS
MOVIJOVEM	MOBILIDADE JUVENIL, COOPERATIVA DE INTERESSE PÚBLICO DE RESPONSABILIDADE LIMITADA
OE	ORÇAMENTO DO ESTADO
PA	PROGRAMA DE AUDITORIA
PAEF	PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA
PCM	PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
PDE	PROCEDIMENTO DOS DÉFICES EXCESSIVOS
PGA	PLANO GLOBAL DE AUDITORIA
PGR	PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
PIDDAC	PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
PLC	PEDIDO DE LIBERTAÇÃO DE CRÉDITO
PMP	PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS
POCP	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA
PPTH	PROGRAMA PAGAR A TEMPO E HORAS
PREMAC	PLANO DE REDUÇÃO E MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO
QREN	QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICA NACIONAL
RCE	RUBRICA DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA
RCM	RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS
RJABS	REGIME JURÍDICO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS
RJEOP	REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS
SCI	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
SEAP	SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SEC95	SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS
SEDJ	SECRETÁRIO DE ESTADO DO DESPORTO E JUVENTUDE
SETF	SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E FINANÇAS
SIC	SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA
SIGO	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE GESTÃO ORÇAMENTAL
SROC	SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS
TC	TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Por deliberação do Tribunal de Contas em Plenário da 2.ª Secção, foi incluída no Programa de Fiscalização uma auditoria ao Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP), consubstanciando assim a realização de uma auditoria orientada ao apuramento das dívidas a terceiros, tendo por referência os exercícios de 2009 a 2011, sem prejuízo do alargamento pontual deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores.

No presente sumário executivo destacam-se as principais conclusões e observações da auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do presente relatório, no qual se referem os trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efetuadas e conclusões extraídas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
2.1	*BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE* O IDP era um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio que prosseguia atribuições da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) na missão de apoiar a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros. Era dirigido por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes. Para a realização das suas atribuições contava, em 2011 com 290 efetivos e financeiros locados à ordem de 40½ M€.
2.2	*OS NOVOS ESTATUTOS* No âmbito do PREMAC, e através do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, foi criado um novo organismo designado Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. (IPDJ), resultante da fusão do IDP com o Instituto Português da Juventude (IPJ), da dissolução da MOVIJOVEM, Cooperativa de interesse público de responsabilidade limitada, e da extinção da Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI), tendo o novo organismo sucedido na totalidade das atribuições e competências, nos direitos e nas obrigações dos organismos que se extinguiram.
2.3	*COMPETÊNCIAS* O Presidente do IDP detinha competência para autorizar despesas emergentes de empreitadas de obras públicas e locação e aquisição de bens ou serviços até ½ M€, e para autorizar despesas até ½ M€ quando estas resultassem de planos ou programas plurianuais devidamente aprovados.
2.4	*SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS* Os sistemas de informação contabilística do Instituto funcionamento nos anos de 2009 a 2011 asseguravam com fiabilidade o registo dos compromissos assumidos, dos passivos, das contas a pagar, bem como dos pagamentos em atraso. Os documentos de prestação de contas daqueles anos não refletem na plenitude as suas operações e património, tendo em conta a normalização contabilística definida no POCP, designadamente no que se refere à especialização dos custos, do valor do imobilizado e às dívidas a terceiros. As contas do IDP dos exercícios de 2009, 2010 e 2011 foram objeto de certificação legal de contas

[1] Na sequência da Informação n.º 71/2012, de 26 de setembro.

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
	emitido um Parecer com escusa de opinião, concluindo não dispor o fiscal único de uma base ace expressão da sua opinião.
2.5	*AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO* Desde 2005 até à presente auditoria, o IDP foi objeto de [illegible] auditorias do TC (cfr. Relatórios n.ºs 15/06 – 2.ª Secção e 12/09 – 2.ª Secção). Em todas se observou uma enorme fragilidade [illegible] sistema de controlo interno, não tendo, ainda, sido tomadas as medidas conducentes às correções que se impunham, na sequência do Relatório n.º 15/06, notificadas à Administração do IDP e à tutela, com resultados nefastos para a gestão do organismo. Assim, o SCI existente na área das dívidas a terceiros e nas áreas conexas é deficiente, sendo de dest a) O incumprimento da obrigação de registo nos sistemas informáticos no início do ano de compromissos correspondentes a despesas certas, líquidas e exigíveis (obrigações decorre contrato) e aos encargos assumidos nos anos anteriores [illegible] pagos; b) O incumprimento das fases da realização da despesa, quer quanto ao registo do cabime autorização e do respetivo processamento; c) A ausência de fiabilidade da informação sobre dívidas a terceiros reportada no Balanço, Mapa Orçamental e Mapa dos EANP; d) O incumprimento dos prazos de pagamento dos compromissos, originando despesas acrescid de mora e custas processuais; e) A deficiente organização dos processos de despesa, nomeadamente a ausência de [illegible] informação de suporte relevante; f) A realização de despesas sem procedimento pré-contratual, sem contrato escrito, sem recurso aos a quadro quando obrigatório, sem pedido de parecer prévio, e sem publicitação; g) A ausência de confirmações externas de fornecedores e outros credores para efeitos de concili saldos; h) A execução de trabalhos a mais sem que previamente tenham sido autorizados e/ou fosse celebração de contrato adicional, bem como a inexistência de informação atualizada da situa financeira de cada empreitada; i) A inexistência de um inventário atualizado de todos os bens e ausência de verificações físic do imobilizado.
2.6	*ENQUADRAMENTO DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS* Desde 2008, passou a ser obrigatória a prestação trimestral da informação relativa a EANP, [illegible] destinada a ser utilizada na compilação das contas das Administrações Públicas para efeitos [illegible] do Défices Excessivos, bem como a dar cumprimento ao PPTH, o qual estabelece um conjunto de medidas visa diminuição do prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores. No decurso de 2011, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), estabelecido com critério indicativo o não aumento dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias, tendo sido introduzida, pe 65-A/2011, de 17 de Maio, uma nova definição [illegible] standard [illegible] de [illegible] dívidas [illegible] financeiro (commitments [illegible] no [illegible] celebrado por Portugal com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Interna Atualmente, a sujeição das entidades do setor público, a tal disciplina orçamental [illegible] sofreu mais reforço, tendo em atenção a publicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e do DL n.º 127/2012, de 21 de junho diplomas legais que têm como objetivos regularizar as dívidas passadas e impedir a imprudente compromissos e a acumulação de novos pagamentos em atraso, bem como, responsabilizar e sanc dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade, pela inobservância da lei, nomeadamente compromissos sem fundos disponíveis e aumentarem os pagamentos em atraso.
2.7.11	*FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA SOBRE OS EANP* Na informação prestada pelo IDP, foram identificadas divergências entre a dívida reportada no Balanço dos EANP e na declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011, [illegible] da dívida pela equipa de auditoria, sendo de destacar: a) Não relevação contabilística no Balanço de 2011 do [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] sequência da verificação documental e da circularização de fornecedores.

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
	Trata-se, em regra, de faturas rececionadas pelo Instituto para as quais existe confirmação de que os s foram prestados mas que não foram objeto de adequado registo contabilístico em virtude de se ter v incumprimento dos normativos legais aplicáveis, nomeadamente, os relacionados com as regimes de despesas públicas e da contratação pública e, ainda, por falta de disponibilidades de tesouraria; b) Falta de fiabilidade dos valores reportados no Mapa dos EANP em 31 de julho e 31 de dezembro de 2011, como na declaração de pagamentos em atraso, reportada a 31 de dezembro de 2011; c) Violação das normas orçamentais decorrentes: i. Do incumprimento da obrigação de registo de todas as despesas certas (fixas ou variáveis decorrentes de lei ou contrato) e encargos assumidos ao longo do ano, bem como do montante global de cada contrato; ii. Da ausência de um registo permanente e atualizado das dotações orçamentais com o registo dos EANP e dos compromissos por pagar; iii. Do incumprimento da obrigação de reporte de encargos assumidos.
2.7.1.2	*DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO RELATIVA A PAGAMENTOS EM ATRASO* O IDP não cumpriu os objetivos fixados em 2010 (30 a 40 dias) e 2011 (76 a 86 dias), para a redução s dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços, tendo apresentado um PMP de 101 dias em 2010 em 2011. Apesar de apresentar um PMP superior a 90 dias, o IDP não divulgou no respetivo sítio da Internet, a lista dívidas em atraso a fornecedores[2]
2.7.2	*ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS* De um valor auditado de 15.093.61[illegible] relativo a encargos assumidos e não pagos até 31 de dezembro de 2011, o seu valor ascendia, pelo menos, a [illegible] dos quais [illegible] referem-se a faturas emitidas em 2012 pelo Comité Olímpico Internacional e pela ABB, no âmbito de uma decisão do tribunal arbitral. As dívidas reportam-se à aquisição de bens de capital (53,41%), aquisição de bens e serviços correntes transferências correntes (7,94%), juros de mora (6,98%) e despesas com o pessoal (2,41%). Foram apuradas divergências significativas entre os valores reportados pelo IDP nos EANP e os valores apurados no âmbito da auditoria. Em 31 de Julho de 2011 e em 31 de dezembro de 2011, estas divergências [illegible] As despesas onde estas divergências são mais significativas respeitam à aquisição de bens e serviços de capital e resultam essencialmente de: ƒ Erros (faturas registadas por valor incorretos, em duplicado e faturas já pagas); ƒ Omissões (existência de faturas recebidas e não contabilizadas); ƒ Não conciliação de saldos com os pedidos de confirmação externa de fornecedores; ƒ Despesas com juros de mora e custas processuais não registadas no IDP. Os principais motivos que explicam o atraso nos pagamentos a fornecedores relacionam-se, em regra, com incumprimento do regime jurídico aplicável à realização das despesas públicas (normas de execução legislação sobre contratação pública e com a falta de disponibilidade financeira. Até à data de 27 de novembro de 2013 e com base nos dados remetidos em contraditório, tinham já sido pagas [illegible] encontrando-se ainda por regularizar EANP no valor de 5. [illegible]
2.7.3.1	*DESPESAS COM O PESSOAL* O IDP procedeu à contratação, em regime de prestação de serviços, de médicos para a realização controlo de dopagem em e fora de competição, tendo-se apurado a existência de uma dívida, no valo [illegible] relativa a trabalhos prestados no âmbito das atribuições do organismo, os mesmos consubstanciando [illegible] atividades compreendidas nas atribuições do organismo, os mesmos consubstanciando a contratação de trabalho em

[2] As dívidas relativas a 31 de dezembro de 2010 deveriam ser publicitadas até ao final do mês de março de 2011 e [illegible]. Para os mont em dívida a 30 de junho de 2011, primeiro semestre, a data limite de publicação era o dia 15 de julho.

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
	funções públicas. As referidas contratações vigoraram no segundo semestre de 2009 e em 2010, sem a necessária membro do Governo responsável pelas Finanças e pela Administração Pública, tendo sido realizadas despesas Q R Y D O R U J O R E D O G H ½ U H O D W L Y D V segundo D Q X Z H O (1854 ½ no ano de 2010 (297.66 ½
2.7.3.2	*AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS* Da análise dos processos que suportam as faturas emitidas à aquisição de bens e serviços, no período de 2009 a 2011, foram realizadas despesas ilegais no montante de 1.580.956,50 €, pelo ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, em incumprimento dos regimes de realização de despesas públicas e/ou da contratação pública. Foram apuradas as seguintes irregularidades/ilegalidades: a) Assunção de encargos sem informação prévia de cabimento e inadequada classificação da despesa; b) Falta de decisão de contratar e de autorização da despesa; c) Ausência de pedido de parecer prévio na celebração/renovação de contratos; d) Não publicitação dos contratos de aquisição de bens e serviços no Portal dos contratos e pagamento de valores contratuais antes da publicitação dos mesmos; e) Falta de recurso aos acordos quadro em aquisições de bens e serviços, nesses acordos eram aplicáveis (mobiliário de escritório, segurança e vigilância, higiene e limpeza, viagens e alojamento, refeições); f) Vigência de contratos de prestação de serviços sem previsão contratual de prorrogação ou renovação e procedimento pré-contratual; g) Serviços prestados a aguardar faturação por parte dos fornecedores, por indicação do IDP; h) Prestação de serviços cujo objeto contratual difere do serviço faturado e por valor superior ao contratualmente fixado.
2.7.3.3.1	(P S U H L W D G D V D G M X G L F D G D V j H P S U H V D ´ $ % % µ H S U R F H V V R No período de 2006 a 2009, foram celebrados pelo Presidente do IDP cinco contratos de empreitada com o fornecedor ABB, no valor U J O R E D O G H ½ $ G t Y L G D G H V W H V F R D ½ Q m R F R Q V L G H U D Q G R R Y D O R U G R V W U D E D O K R Da análise efetuada conclui-se que: a) Na empreitada G H ´ & R Q V W U X o m R G D 1 D Y H G H $ W O H W L V P R G R previsto no contrato, o que se ficou a dever ao facto do adiantamento efetuado ao empreiteiro, ½ Q m R W H U V L G R G H G X], a execução financeira da empreitada ficou aquém dos valores X P V D O G R G H ½ D I D Y R U G R I R U Q H F H G R U S H O 1.472.696,82, em 31 de dezembro de 2011; b) Em quatro das cinco empreitadas foram identificados trabalhos decorrentes e omissões e trabalhos a mais e a menos, sendo ilegais as despesas, por valor global de 1.216.6 (s/IVA), (o que representa um acréscimo de 21,28% face ao custo estimado para as cinco empreitadas), em virtude das relações não terem sido reduzidas a escrito e não terem sido acautelados os procedimentos exigidos por fase que antecedem a execução dos trabalhos, quer na fase de execução de obra e de conclusão de 1 D H P S U H L W D G D ´ & R Q V W U X o m R " E a atendendo ao valor dos trabalhos realizados, o Presidente não detinha competência para autorizar a realização da despesa; c) (P U H O D o m R D R V W U D E D O K R V D P D L V Q D V H P S U H L W D G D V cobertos no CDNJ" e "Construção da Nave de Atletismo do Jamor" estes representaram, respetivamente, 53,87% e 32,02% do valor do contrato, o que obrigava à realização de novos procedimentos; d) 1 D H P S U H L W D G D G H ´ 2 E U D V G H S U R W H o m R V H F R U U H L Q R V constatou-se que nos autos de medição n.ºs 1, 2, 5, 6 e 7, relativos a trabalhos contratuais, foram F R P R H [H F X W D G R V W U D E D O K R V D P H Q R V Q D R V H U L Q L F L D O P H Q W H da adjudicação ao invés de faturados. e) Na sequência de divergências insolúveis respeitantes, essencialmente, aos valores globais devidos de trabalhos a mais e a menos e de erros e omissões em três empreitadas, IDP e ABB acordaram diferendos em tribunal arbitral, decorrendo a arbitragem no Centro de Arbitragem de Litígios da Advogados, sendo que o despacho que dá início ao processo data de 12 de julho de 2010; f) No litígio em causa e relativamente aos trabalhos executados, verifica-se divergência de 1.4 05,84 ½ H Q W U H R Y D O R U U H F O D P D G R S H O D H P S U H V D 295.810,45 ½ $ ½ reclama ainda créditos respeitantes a juros de mora e outros encargos, no valor de O G H g) Pelo tribunal arbitral foi proferida uma decisão preliminar, condenando o IDP ao pagamento do mon U H F R Q K H F L G R P D J recorreu para os Tribunais administrativos, encontrando-se

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
	processo pendente no Tribunal Administrativo Central do Sul. À data do contraditório, e por à efetuada de 17 de Outubro de 2013, o IPDJ informou que os processos se encontravam no mesmo ponto de situaç reportado. h) 1R kPELWR GDV HPSUHLWDGDV GH ´2EUDV GH SURWHomR &'1-µ H GH ´&RQVWUXomR GH LQIUDHVWUXWXUDV SDUD R GHVSRUWR GH PDUXOD QR HVWH de multas contratuais por atrasos na data da conclusão das obras, da responsabilidade do em conforme evidenciado no Relatório da empresa de fiscalização (QSH, datado de Junho de 201 DVFHQGHP D UHVSHWLYDPHQWH ½ H ½ i) Até 31 de dezembro de 2011 foram efetuados pagamentos no montante de encontrando-se por pagar 250.787,24 a que corresponde 38,41 do total faturado. Em 2011, foram anuladas faturas WUDEDOKRV D PDLV QR YDORU GH ½ TXH KDYLD valor reclamado dos juros GH PRUD DVFHQGLD D ½ - GDWD GH ascendia a 3.651.8 ½ WHQGR VLGR DSHQDV SDJRV HQWUH G WUDEDOKRV QR YDORU GH ½ QR kPELWR GD HPS j) Conforme informação do CD do IPDJ, prestada em de contraditório, constatou-se a inexecução da HPSUHLWDGD GH ´%HQHILFLDomR H 5HTXDOLILFDomR GH não obstante ter sido integralmente faturada e paga, o que releva do ponto de vista financeiro e formal autorizadas despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos no valor de 131.777,56 (c/IVA), referentes à globalidade dos trabalhos da empreitada EP que não foram executados
2.7.3.3.2	*EMPREITADA ADJUDICADA - (035(6$ ´9,6$6$* 1D H[HFXomR GR FRQWUDWR GH HPSUHLWDGD SDUD D ´&RQVWUXomR TXH IRUDP UHDOL]DGRV WUDEDOKRV D PDLV H WUDEDOKRV (s/IVA), sem que o contrato tivesse sido formalizado e assinado pelas partes, tendo ainda, ocorrido su obra que originaram o dever do 3 SDJDU XPD LQGHPQL]DomR DR HPSUHLWH À data de 31 de dezembro de 2011 o valor da indemnização não se encontrava registado nos do prestação de contas do Instituto.
2.7.3.4	*AÇÕES JUDICIAIS EM CURSO* Em 31 de dezembro de 2011, as ações judiciais em curso relativas a processos de aquisição de serviços empreitadas ascendiam a D ½
2.7.3.5	*INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS* Em 6 de maio de IRL FHOHEUDGR FRP D ²HSWXUD GH 6HUYL oLRV QR kPELWR GR YDORU GH ½ DFUHVFLGR GH ,9$ TXH WLQKD FRPR RE terceiros. A empresa não deveria ter vinculado ao IPDJ, visto que a respetiva sócia-gerente estava impedida de celebrar o contrato por ser cônjuge do sócio-gerente da SROC nomeada para o cargo de fiscal do Instituto sócio-gerente este que também havia GH HPSUHVD. Á sociedade de Revisores Oficiais de Contas \Um empresa ass uma declaração onde expressa a inexistência de quaisquer incompatibilidades. A situação indicia a ocorrência de ilícitos penais e administrativos, bem como a violação das regras deontológicas da atividade de revisor oficial de contas, nos termos do respetivo Código de Ética e Disciplina Profissional, tendo o CD do IPDJ notificado os factos à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Aut Segurança Alimentar e Económica (ASAE) que, por sua vez, informou o organismo ora auditado que instaur processo de contraordenação.
2.7.3.6	*DENÚNCIA SOBRE A ATRIBUIÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS Á FEDERAÇÃO PORTUGUESA DE VELA* Foi apreciada uma denúncia referente a um conjunto de factos respeitantes a pretensas irregularidades pr Federação Portuguesa de Vela (FPV) e à relação existente entre esta e o organismo ora auditado, dur período em que a federação esteve com o estatuto de utilidade pública suspenso. De modo a salvaguardar os apoios ao alto rendimento e seleções nacionais, o SEJD determinou qu procedesse à gestão direta dos apoios financeiros que competiriam à FPV, garantindo a operaciona atividades de preparação e participação competitiva de todos os agentes desportivos envolvidos na olímpica e garantindo também o pagamento das dívidas dos patrocinadores. Quanto à natureza das despesas da FPV pagas pelo COP, da descrição de algumas das faturas paga

PONTO	PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES
	despesas relativas a quotas de participação da FPV em organismos internacionais, imposto único de circ de mora no [illegible] X P S U L P H Q W R G H F R Q W U D W R V H F X V W D V F R P S U R F H V direta ou indiretamente, à preparação daqueles atletas, mas sim a despesas correntes [illegible] cujo pagamento não encontrava salvaguardado pelo despacho do SEJD.

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respetivas conclusões vertidas no presente relatório, recomenda-se ao Conselho Diretivo (CD) do IPDJ o seguinte:

1. Implementar as medidas adequadas, de forma a suprir as falhas detetadas, nomeadamente, as relativas à prestação de contas e reporte de informação sobre as dívidas a terceiros, bem como as relacionadas com a aquisição de bens e serviços e empreitadas, e com os atrasos no pagamento e o controlo das dívidas a terceiros.
2. Implementar as medidas necessárias a suprir as falhas detetadas no sistema de controlo interno, nomeadamente, as relativas ao registo das diversas fases da realização da despesa e ao controlo, pagamento e divulgação das dívidas a terceiros.
3. Dar cumprimento às regras legalmente definidas para a realização de despesas públicas, com vista a corrigir as situações relativas à ausência do requisito de informação prévia e de cabimento em adequado documento de autorização da despesa, de registo contabilístico dos compromissos nas adequadas contas de controlo orçamental, e de autorização pelo órgão competente.
4. Observar na celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, enquanto entidade abrangida pelo âmbito de aplicação da LVCR, as aplicáveis nessa sede, nomeadamente, as definidas pelas leis do OE em vigor.
5. Cumprir, na íntegra, os formalismos legais prévios à formação dos contratos públicos consagrados no CCP, nomeadamente, no que se refere à realização do procedimento pré-contratual, bem como à renovação e prorrogação dos contratos.
6. Recorrer aos acordos quadro celebrados pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP) para a contratação de bens e serviços.
7. Publicitar no portal da Internet dedicado aos contratos públicos a celebração de contratos na sequência de ajuste direto, nos termos impostos pelo art.º 127.º do CCP.
8. Observar os procedimentos estabelecidos para a formação de contratos de empreitada de obras públicas constantes da legislação aplicável, no que se refere, designadamente, aos requisitos para a realização de trabalhos a mais (autorização prévia, ordens escritas de execução e celebração de adicionais) e à elaboração de autos de medição dos trabalhos realizados.
9. Exigir das empresas responsáveis pela fiscalização da execução de contratos de empreitada o cumprimento pontual dos deveres e das obrigações a que se encontram adstritos.
10. Desencadear os mecanismos legais adequados ao ressarcimento de eventuais danos emergentes resultantes da não observância pela empresa de fiscalização ENPESIN dos seus deveres legais e contratuais inerentes à fiscalização de tais empreitadas.

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

1. Por deliberação do Tribunal de Contas em Plenário da 2.ª Secção, foi incluída no Programa de Fiscalização uma auditoria ao Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP)[3].

2. A ação de fiscalização consubstancia-se na realização de uma auditoria orientada às dívidas a terceiros, tendo por referência os exercícios de 2009 a 2011, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que tal se entendeu pertinente.

3. Centrou-se em algumas áreas oportunamente selecionadas, constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.

4. Assim, as conclusões expressas neste Relatório refletem apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

5. O presente relatório encontra-se estruturado em dois volumes. O primeiro contém o sumário executivo, as principais conclusões e recomendações e as observações de auditoria. No segundo volume incluem-se os mapas de apoio ao relatório, bem como as alegações dos responsáveis que se pronunciaram em sede de contraditório.

1.2. OBJETIVOS DA AUDITORIA

6. De acordo com o disposto no art.º 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto[4] (Lei de Organização e de Processo do Tribunal de Contas, doravante designada por LOPTC), os objetivos visados foram os seguintes:

a) Apurar o montante das dívidas a terceiros do IDP e proceder à respetiva caracterização;
b) Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI) na área das dívidas a terceiros;
c) Verificar, relativamente aos exercícios de 2009 a 2011, se a realização das despesas que originaram dívidas a terceiros obedeceram aos normativos legais previstos;
d) Verificar a exatidão do registo das operações orçamentais e contabilísticas tendo em vista a salvaguarda dos ativos;
e) Analisar a antiguidade das dívidas a terceiros e as causas que determinaram os atrasos nos pagamentos;
f) Identificar os principais credores do IDP e a existência de acordos estabelecidos com os mesmos tendo em vista a resolução de situações pendentes;
g) Verificar eventuais medidas aplicadas pelo IDP para regularizar as responsabilidades assumidas perante terceiros;
h) Identificar eventuais erros e/ou omissões dos valores reportados pelo IDP nos documentos de prestação de contas;

[3] Na sequência da Informação n.º 71/2011 – A. V, de 26 de setembro.
[4] Republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e, posteriormente, alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

i) Verificar a legalidade e regularidade da atribuição de verbas públicas à Federação Portuguesa de Vela (FPV), no âmbito da denúncia apresentada pelo dirigente da Associação Portuguesa de Regatas.

1.3. METODOLOGIA E AMOSTRA

Metodologia

7. A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas (TC) e as normas da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relatório e Contraditório do projeto de Relatório.

8. Para a realização dos trabalhos de identificação das dívidas a terceiros procedeu-se à análise da informação disponibilizada quer pelo Instituto quer por terceiros, nomeadamente:

- Balancetes analíticos acumulados, a 31 de dezembro, dos anos de 2009, 2010 e 2011 e de Julho de 2011, extraídos do sistema de informação contabilística GESPÚBLICA;
- Relatório e mapas de suporte ao relatório de auditoria contabilística à conta de faturas localizadas no Departamento de Recursos Financeiros e Patrimoniais do Instituto do Desporto de Portugal, elaborados pelo IDP e remetidos ao TC em 5 de Setembro de 2011 e 21 de novembro de 2011, respetivamente;
- Mapa de Dívidas a Terceiros em 31 de dezembro de 2009, 2010 e 2011 elaborado pelo Departamento de Recursos Financeiros e Patrimoniais (DFP) do IDP;
- Mapa dos Encargos Assumidos e Não Pagos em 31 de dezembro de 2009, 2010 e 2011;
- Registo de faturas e documentos de despesa não titulados por faturas;
- Dívidas identificadas no âmbito da confirmação externa dos saldos de fornecedores/outros credores e advogados (ações judiciais em curso), com 31 de dezembro de 2011.

9. Incluiu, ainda, a verificação da documentação de suporte às dívidas a terceiros identificadas na informação acima mencionada, envolvendo as seguintes operações:

- Análise da documentação que originou o procedimento de contratação (propostas, contratos, pareceres);
- Consulta da base de dados GESCOR: Faturas, informações e outros documentos relevantes;
- Consulta da base de Dados GESPÚBLICA – Módulo orçamental (cabimentos, compromissos, processamentos, autorizações de pagamento e pagamentos);
- Consulta da base de Dados GESPÚBLICA – Módulo de contabilidade (extrato de contas);
- Consulta da Tesouraria – Pagamento;
- Cruzamento da informação com os documentos de prestação de contas (Mapa do Controlo Orçamental, Balanço, informação reportada ao TC e Direção-Geral do Orçamento – DGO);
- Obtenção de esclarecimentos suscitados no âmbito de cada processo/fatura.

Amostra

10. O universo sobre o qual incidiu a amostra é constituído por 1877 documentos (cfr. Mapa I do Anexo 5.7), com um valor total de 16.292.516,80 €. A amostra selecionada abrangeu a verificação da documentação de suporte e respetivos registos contabilísticos de 183 documentos (cfr.

Mapa II do Anexo 5.7), no valor total de 5.109.615,56 €, correspondente a 92,2% do universo. Atendendo aos dados disponíveis no início da auditoria, entendeu-se que não se justificava a análise dos 14 documentos remanescentes dados os seus baixos valores e os anos a que respeitavam (2005 a 2008).

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

11. Regista-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e colaboradores do IDP/IPDJ, manifestada através da satisfação dos pedidos de elementos e esclarecimentos solicitados no decurso da ação.

12. Assinale-se, contudo, como fortes condicionantes e limitações registadas no âmbito da presente auditoria, as decorrentes:

a. Da insuficiência/falta de fiabilidade da informação contabilística e inviável do tratamento dos dados, o que dificultou uma análise mais rigorosa e em tempo oportuno;

b. Da deficiente organização e dispersão de alguns processos de despesa, bem como da ausência de informação de suporte relevante (informações de manifestação de necessidade e de cabimento prévio, despachos de autorização de despesa, contratos formalizados, documentos de suporte às despesas realizadas, cadernos correntes das empreitadas);

c. Do deficiente tratamento das faturas por pagar (erros e omissões na informação produzida);

d. Da necessidade de efetuar pedidos de esclarecimentos adicionais junto das empresas [redacted] (Quase-Direto);

e. Da dimensão da amostra da documentação em análise.

1.5. ANTECEDENTES DE RELEVO PARA A AUDITORIA

A. RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA CONTABILÍSTICO-FINANCEIRA AO UNIVERSO DE 687 FATURAS E ADENDA AO RELATÓRIO

13. Por despacho do Senhor Presidente do IDP[5], de 5 de setembro de 2011, foi determinada a realização de uma auditoria de natureza contabilística e financeira[6] ao universo das 687 faturas localizadas em salas do DREP constantes na listagem das faturas por pagar à data de 9 de agosto de 2011, no valor total de 6.752.7[illegible] €.

14. Na sequência de sugestão contida no ponto 5 do Relatório produzido, datado de 19 de setembro daquele ano e que, nesse mesmo dia, mereceu despacho de concordância do Presidente do IDP, foi proposta a remessa ao Secretário de Estado do Desporto e da Juventude (SEDJ), ao TC, à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e à Procuradoria-Geral da República (PGR). Ao IDP foi proposta a comunicação à Direção-Geral do Orçamento (DGO) do montante apurado de compromissos assumidos e não pagos, e não reportados em devido tempo[2], o que veio a ser acolhido por aquele membro do Governo, no dia seguinte.

[5] Augusto Fontes Baganha.
[6] Tendo sido nomeado o ex-funcionário do extinto IDP, Marcelo Cardeira, que assina o correspondente relatório.

15. De acordo com o relatório produzido:

> [O] objeto da auditoria consistiu em determinar se as 687 faturas processadas no sistema contabilístico GESPÚBLICA e eventualmente pagas, a que correspondiam 178 (...) fornecedores e diversas tipologias de aquisição de bens e serviços [...].

16. Os resultados alcançados podem sintetizar-se do seguinte:

> 1 - Do universo de 687 faturas, 635 (...) – 92,4% do total, no valor de [...] – a que correspondem cerca de 90% do total em valor, encontram-se por processar no sistema contabilístico GESPÚBLICA à data de 9/Ago/2011 [...].
> 2 - 47 (...) faturas já se encontravam processadas mas não pagas no valor de [...].
> 3 - 5 (...) faturas todas relativas a serviços de eletricidade foram indevidamente consideradas como fazendo parte do universo das 687 (...) no montante de [...].

17. Na sequência da análise daquelas faturas consta do relatório:

> 1.ª- A dívida total referente às 635 faturas que se encontravam por processar à data de 9 de Agosto de [...].
> 2.ª - O montante referente aos encargos assumidos e não pagos reportados à Direção-Geral do Orçamento (DGO) – Ministério das Finanças, reportados a 31 de Julho de 2011, foi de 775.403,81 [...] – não processados no sistema GESPÚBLICA e que não lhe foram devidamente reportados num [...].
> 3.ª- Quanto ao facto de existirem por pagar faturas de anos anteriores, convém referir a esse propósito o disposto no n.º 3 do artigo 34.º do n.º 155/92, de 28 de Julho, que refere o seguinte:
> "...O pagamento das obrigações resultantes das despesas a que se refere o presente artigo prescreve no prazo de 3 anos a contar da data em que se constituiu o efetivo dever de pagar, salvo se não resultar da lei outro prazo mais curto...".
> 4.ª- Feita a necessária análise à luz dos corretos procedimentos de gestão de faturação, bem como do teor do processo de inquérito, ressalta a adoção de más práticas de organização, gestão e de contabilidade, os quais devem ser alterados e corrigidos, situação que já está a ser implementada pela atual gerência do IDP.
> 5.ª- Das 635 faturas não processadas na aplicação contabilística GESPÚBLICA à data de 9/Ago/2011, e até ao dia 15/Set/2011, já foram processadas 100 faturas no sistema GESPÚBLICA pela atual gerência do IDP [...] – no montante de [...].
> 6.ª- Por fim destaca-se [...] faturas [...] da Alexandre Barbosa Borges", [...] processadas no ano de 2010, tendo no entanto sido anuladas em 17/1/2011, sem razão justificativa que o demonstre, encontrando-se [...].

18. Sintetiza-se na Tabela 1 a situação das 687 faturas por pagar constante do Relatório do IDP:

Tabela 1 – DÍVIDAS A TERCEIROS IDENTIFICADAS NO RELATÓRIO DO IDP

Unidade: Euro

Universo	Valor	Número de Faturas
Por Processar	6.061.516,36	635
Processadas	663.596,02	47
Subtotal	6.725.112,38	682
Anuladas	27.673,84	5
Total Geral	6.752.786,22	687

Fonte: Relatório IDP – Setembro 2011

19. Na Tabela 2 apresenta-se o universo das faturas por pagar agregadas por anos:

Tabela 2 – DÍVIDAS A TERCEIROS POR ANOS

Unidade: Euro

Ano	Valor[7]	Número de Faturas
2005	71,51	1
2006	772,14	2
2007	183,92	1
2008	68.880,00	2
2009	1.396.907,90	16
2010	2.291.934,90	62
2011	2.994.035,85	603
TOTAL	6.752.786,22	687

Fonte: Relatório IDP Setembro 2011

20. Posteriormente, em 21 de novembro de 2011, foi remetida[8] ao TC uma adenda ao relatório de auditoria, dando conta da existência de mais 37 faturas que não se encontravam pagas, no valor global de 205.845,38[9], conforme se apresenta na Tabela 3:

Tabela 3 – DÍVIDAS A TERCEIROS IDENTIFICADAS NA ADENDA AO RELATÓRIO DO IDP

Unidade: Euro

Ano	Valor	Número de Faturas
2008	1.251,14	3
2009	8.628,00	1
2010	119.710,32	15
2011	76.255,92	18
Total Geral	205.845,38	37

Fonte: Adenda ao Relatório IDP Novembro de 2011

21. Por fim, refira-se que no período que mediou entre a comunicação da existência dessas faturas por pagar no valor global de [9] (cfr. Tabela 1 e Tabela 3) e o início do trabalho de campo, o Instituto procedeu, entretanto, à regularização de algumas das situações em causa e, com referência ao exercício de 2011, os pedidos de pagamento de faturas em atraso deram entrada no IDP, tendo-se constatado que o valor das dívidas a terceiros à data de 31 de dezembro ascendia a pelo menos 10.596.886,28 € (cfr. Ponto 2.7.2.).

B. RELATÓRIO DE INCIDENTE DE AVARIA DO SERVIDOR DE BASE DE DADOS DO IDP

22. No âmbito do processo de prestação de contas relativo à gerência de 1 de agosto a 31 de dezembro de 2011, o responsável pela sua apresentação fez constar do Relatório de Gestão relativo aquele período, a situação que se transcreve: «O servidor que sustentava a aplicação contabilística GESPUBLICA teve sérios problemas. Foi feito um levantamento dos dados perdidos e recuperou-se uma parte significativa dos dados. No entanto, não foi possível recuperar a totalidade dos dados».

[7] Relativamente aos anos de 2009, 2010 e 2011 existe uma divergência entre os valores constantes do Relatório do IDP e os valores da Tabela 2, justificados da seguinte forma:

Unidade: Euro

Ano	Relatório IDP		Auditoria		Divergência	
	Valor	Número de Faturas	Valor	Número de Faturas	Valor	Justificação
2009	985.765,00	13	1.396.907,90	16	-411.142,90	Faturas com data erra
2010	2.291.632,10	60	2.291.934,90	62	-302,75	Faturas com data erra
2011	3.377.807,60	603	2.994.035,85	603	383.771,81	Faturas com data erra
TOTAL	6.655.204,80	676	6.682.878,65	681	-27.673,84	Faturas anuladas

[8] Através do Ofício com a referência 6005/DRFH/2011.
[9] Soma das parcelas: 6.725.112,38 e 205.845,38.

23. Por sua vez o relatório[10] produzido pela empresa que presta assistência à aplicação informática, refere que «existiu perda de dados dos registos submetidos à BD corrompida» que afetou parte das transações registadas na Base de Dados entre os dias 6 e de 21 de setembro de 2011, realçando nas suas conclusões o seguinte:

> A inexistência de backups válidos obrigou à aplicação, sobre a BD, de um conjunto de técnicas forenses de recuperação para colocar em primeiro lugar a BD num estado "Não corrompi e posteriormente num estado "Consistente".
>
> O conjunto de procedimentos aplicados garantiu a consistência de dados nas "regras de negócio" analisadas, mas não garantiu a recuperação dos dados perdidos. A identificação dos lançamentos perdidos, a reposição dos lançamentos e a verificação sistemática da validade dos resultados foi um esforço da responsabilidade do IDP.
>
> Alerta-se para o efeito penalizador no fluxo de trabalho consequência deste tipo de incidentes, provocado pelo tempo de downtime da aplicação e pelo esforço e duração da recuperação, representando ainda um risco, não negligenciável, na qualidade da informação final.

24. De relevar, ainda, a reserva apresentada no relatório fiscal único, no âmbito da certificação de contas, que menciona o seguinte:

> Conforme salientado no Relatório da Gestão "o servidor que sustentava a aplicação contabilística GESPUBLICA teve sérios problemas. Foi feito um levantamento dos dados perdidos e recuperou-se uma parte significativa dos dados. No entanto, não foi possível recuperar a totalidade dos dados". Na sequência do referido verificou-se que o balancete analítico reportado a 31 de dezembro de 2011, considerando a classe zero, não se encontra balanceado, ascendendo a diferença ao valor de 105 254,76 euros

1.6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

25. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas no art. 13.º e n.º 3 do art.º 87.º da LOPTC, os responsáveis quer pelos exercícios de 2009 a 2011 (cfr. Anexo 5.3), quer à data do contraditório[11] (setembro de 2013), foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos ínsitos no relato de auditoria. Foram ainda notificados a empresa responsável pela fiscalização e os representantes do IDP nas obras constantes da Tabela 20 relativamente ao ponto 2.7.3.3 do relato de auditoria.

26. Convirá relevar o facto do ex-Presidente do ex-IDP Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha e do presidente do CD do IPDJ terem solicitado uma prorrogação de prazo, tendo sido concedidos 15 dias úteis. Não obstante tal prorrogação de prazo, o CD do IPDJ quanto à atualização dos EANP constantes da Tabela 16 do relato de auditoria protestou juntar quadro completo, o que só ocorreu em 27 de novembro de 2013.

27. Com exceção do ex-vice presidente do ex-IDP, Mário Rui Coelho Teixeira, e dos representantes do ex-IDP nas empreitadas, Manuel Miranda e Manuela Ruaz, todos os restantes notificados apresentaram as suas alegações as quais constam, na íntegra, no Anexo 5.8 do presente Relatório, nos termos do n.º 4 do art.º 13.º da LOPTC, e, em síntese e/ou transcritas nas partes

[10] Relatório Incidente Servidor Base de Dados IDP, de 18 de outubro de 2011, pela empresa INFOS e que sintetiza o incidente e o conjunto de ações desenvolvidas pela empresa para lidar com a situação da corrupção da Base de Da GESPÚBLICA derivada da avaria do servidor de BD do IDP.

[11] Membros do Conselho Diretivo do IPDJ: Presidente: Augusto Fontes Baganha; Vice-Presidente: João Bibe; Vogal: Lídia Praça; Vogal: Ricardo Araújo.

tidas como relevantes, nos pontos do Relatório a que respeitam. Devido a lapso na notificação, o ex vice-presidente João Paulo de Castro e Silva Bessa pronunciou-se posteriormente à aprovação do relatório, informando que a proposta que originou o facto que lhe foi imputado teve origem na informação n.º 2753/DID/2011, de 8 de setembro, autorizada pelo então presidente do IDP, Augusto Fortes Bagano, situação confirmada, após diligência efetuada pelo Tribunal.

28. De salientar que no contraditório, os responsáveis[12] contextualizam e enquadram de forma exaustiva a matéria dos encargos assumidos e não pagos para justificar as decisões tomadas, não tendo, contudo, acrescentado factos novos suscetíveis de alterar as conclusões formuladas sobre esta matéria, sem prejuízo de terem sido introduzidos ajustamentos em função das alegações apresentadas.

29. Na sua pronúncia o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, refere em síntese que «nunca pretendeu provocar qualquer prejuízo ao Estado ou a terceiros enquanto responsável pela missão de serviço público em que foi investido» e que «não existem evidências de incumprimento doloso ou negligente dos princípios de gestão pública nomeadamente orçamental».

30. Considera que as irregularidades detetadas na auditoria «estão devidamente justificadas, têm uma natureza essencialmente formal ou não são relevantes nos termos da moldura sancionatória indiciada».

31. Afirma também que «não houve qualquer intenção de lesar o erário público e as irregularidades apontadas terão resultado de erros técnicos mas sem repercussões financeiras».

32. Por sua vez, o ex-Presidente do ex-IDP, Augusto Fontes Bagano, e o CD do IDPDJ vieram esclarecer que o IDPDJ:

> [H]erdou uma situação muito grave, «, destacando-se a desorganização e o desrespeito de regras contabilísticas e orçamentais, sobretudo, por inexistência de um sistema de controlo interno e de uma orgânica na área financeira e patrimonial adequada à estrutura e dimensão do «instituto.

33. Acrescentam, ainda, que a situação herdada «caracterizada à falta de fiabilidade dos dados existentes nos sistemas de informação e à «[V]ariação [f]requente [d]e [i]nterlocutores [...]» dos dirigentes do Instituto.

34. Sobre este cenário veio, ainda, o CD do IDPDJ expor o seguinte:

> Para além dos constrangimentos financeiros e orçamentais existentes para fazer face às próprias obrigações contratuais, o IPDJ também herdou do IDP um «[p]adrão de dívidas por quantificar com exatidão, e um elevado número de fornecedores com pagamentos em atraso, os quais, em 31 de março de 2012 se [a]vo[l]umav[a]m em «[...] ½
> Por tudo isto, muito embora o esforço para identificação da extensão as dívidas e regularizações legais que houve que fazer, o orçamento do IPDJ mostrou-se insuficiente para satisfazer, por um lado, a totalidade dos encargos transitados do IDP, do ex por outro para contemplar/pagar os encargos decorrentes da sua gestão corrente.
> Revelou-se, assim, impossível sair de uma situação de pagamentos em atraso, tendo-se, graças a uma gestão criteriosa e centralizada vindo a diminuir gradualmente o valor global, que a «[...] herda[va] [...] ½ [...] [a]presentava [...] [e]m [f]inais [d]e [2]012» («[...]). De registar, igualmente, ser objetivo estratégico do CD para 2014, e já incluído no QUAR, a sustentabilidade financeira e a eliminação dos pagamentos em atraso.

[12] Ex-Presidentes do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha e Augusto Fontes Bagano, e CD do IPDJ.

35. Por último, o ex-Presidente do ex-IDP, Augusto Fontes Baganha acrescenta, que: «[A] Direção que iniciou funções em 1 de Agosto teve, por um lado de dar continuidade à ação missão do Instituto, e por outro gerir, dentro dos condicionalismos existentes, a correção das anomalias entretanto detetadas, ao mesmo tempo que assegurava a gestão corrente atendendo à situação relatada de desorganização, falta de recursos humanos, volume de movimentado e também pelo embo, que mostrou na correção dos problemas detetados, tendo em vista a mudança completa do modo de proceder com a entrada em funções como Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ,IP e da sua nova equipa como órgão colegial», pelo que solicita a relevação da responsabilidade sancionatória associada àqueles factos por reunir os requisitos previstos na alínea c) do n.º 8 do artigo 65.° da LOPTC.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento Legal

36. O IDP era um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa financeira e património próprio que prosseguia as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), sob superintendência e tutela do Primeiro-Ministro ou de outro membro do Governo integrado na PCM (art.º 1.º do DL n.º 169/2007, de 8 de maio - Lei Orgânica (LO) do IDP).

37. O IDP tinha por missão apoiar a definição, execução e avaliação da política pública do desporto, promovendo a generalização da atividade física, incumbindo-lhe, igualmente, prestar apoio à prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros (n.º 1 do art.º 3.º da LO).

38. A organização interna do IDP encontrava-se prevista nos respetivos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 662/2007, de 31 de maio, alterada pela Portaria n.º 573/2008, de 4 de julho e pela Portaria n.º 1326/2010, de 30 de dezembro.

Organização e Funcionamento

39. Eram órgãos do IDP, com as seguintes responsabilidades (art.º 4.º da LO):

a) Presidente - Dirigir e orientar os órgãos e serviços do IDP, no âmbito das competências conferidas por lei ou nele delegadas ou subdelegadas. Era coadjuvado por dois vice-presidentes;

b) Fiscal Único - Exercer as funções de controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto.

40. No que concerne à organização e funcionamento dos serviços, o IDP dispunha de serviços centrais (5 departamentos) e desconcentrados (5 direções regionais).

Recursos Humanos

41. O pessoal em funções, a 31 de dezembro de 2011, era de 290 efetivos, discriminado da seguinte forma na Tabela 4:

Tabela 4 – RECURSOS HUMANOS EM 31 DE DEZEMBRO

RECURSOS HUMANOS	2009		2010		2011		Variação 09/11
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Dirigente	22	7,26	23	8,16	28	9,66	27,27%
Técnico Superior	79	26,07	82	29,08	94	32,41	18,99%
Coordenador Científico	0	0,00	1	0,35	0	0,00	0,00%
Médico	1	0,33	1	0,35	5	1,72	400,00%
Enfermeiro	1	0,33	1	0,35	4	1,38	300,00%
Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica	5	1,65	5	1,77	8	2,76	60,00%
Técnico de Informática	4	1,32	4	1,42	4	1,38	0,00%
Coordenador Técnico	5	1,65	4	1,42	4	1,49	-20,00%
Assistente Técnico	92	30,36	86	30,50	95	32,76	3,26%
Assistente Operacional	58	19,14	49	17,38	48	16,55	-17,24%
Avenças	36	11,88	26	9,22	0	0,00	-100,00%
Total	303	100,00	282	100,00	290	100,00	-4,29%

Fonte: Planos de Atividades referentes aos anos de 2009/2010/2011

42. Da análise da tabela anterior destaca-se uma diminuição do número de recursos humanos em 4,29%. Com exceção dos avençados do pessoal que integra as categorias de Coordenador Técnico e de Assistente Operacional, que registaram um decréscimo, e do Coordenador Científico e do pessoal Técnico Informático que se mantêve, restante pessoal registou um acréscimo.

Recursos Financeiros

43. Os meios financeiros do IPDJ são [illegible] 0½ HP [illegible] HP [illegible] 0½ HP

2.2. OS NOVOS ESTATUTOS

44. No âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) foi criado um novo organismo com a mesma natureza jurídica do IDP, designado Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. (IPDJ).

45. Trata-se de um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, criado pela Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro (LO do IPDJ[13]), que resultou da fusão entre as entidades das áreas do desporto (IDP) e da juventude (Instituto Português da Juventude (IPJ)) e na dissolução da MOVIJOVEM (Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada), com participação maioritária de capital público, e, bem assim, na extinção da Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI), entidade participada por capitais exclusivamente públicos.

46. Realça-se um dos argumentos para este conjunto de fusões que se encontra expresso no preâmbulo da aludida LO do IPDJ:

> Todas as instituições analisadas apresentam despesas de pessoal e custos de funcionamento muito acima das verbas disponíveis para a prossecução dos seus objetivos. Em alguns casos a desproporção é superior a dois terços. Esta situação é especialmente flagrante em matéria de encargos financeiros com quadros dirigentes, cuja multiplicação e dispersão tornam inviável um rigoroso escrutínio sobre a justificação da sua existência útil para a atividade das instituições.

[13] Entrou em vigor em 1 de outubro de 2011.

47. Nos termos daquele diploma, o IPDJ sucede na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações dos organismos que se extinguem (IPJ, IDP e FDTI) e da MOVIJOVEM, uma vez concluídos os respetivos processos de extinção e dissolução (art.º 22.º).

48. No âmbito da política de desporto, o IPDJ tem como atribuições, nomeadamente, definir, executar e avaliar a política pública do desporto, prestando apoio técnico para a adoção de programas para a integração da atividade física e do desporto nos estilos de vida saudá quotidiana dos cidadãos, apoiando técnica, material e financeiramente o desenvolvimento prática desportiva, assim como o desporto de alto rendimento e as seleções nacionais, promovendo a prática desportiva regular e de alto rendimento através da disponibilização de me técnicos, humanos e financeiros (art.º 4.º).

49. No âmbito de uma política para a juventude são, designadamente, atribuições do Instituto apoiar o associativismo, o voluntariado, a promoção da cidadania e a ocupação dos tempos liv dos jovens em Portugal e no estrangeiro, nomeadamente através da revitalização do Turis Jovem, assegurando o apoio à Agência Nacional para a Gestão do "Juventude em ação" (art.º 4.º).

50. De acordo com essa orgânica, o IPDJ possuía os seguintes órgãos (art.º 5.º da LO), aos quais competia, designadamente:

a) Presidente – Representar o instituto e zelar pela transparência, equilíbrio financeiro e regular funcionamento da instituição (art.º 6.º). É coadjuvado por três vogais, que se encontravam afetos, cada qual, a uma área específica (desporto, juventude, e gestão patrimonial, recursos humanos e financeiros) (al. a) a c) do n.º 2 do art.º 7.º);
b) Fiscal Único[12] – Exercer o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto (art.º 8.º da LO e arts. 26.º a 28.º, ambos da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro[14][15] - Lei Quadro dos Institutos Públicos, doravante designada por LQIP);
c) Conselho Consultivo[13] – Participar na definição das linhas gerais de atuação do Instituto e nas decisões do presidente (art.º 9.º).

51. Volvidos pouco mais de três meses sobre a aprovação do diploma orgânico do IPDJ, foram introduzidas alterações significativas, através do art.º 38.º do DL n.º 122/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros[16].

52. Assim, nos termos do n.º 2 do cit. art.º 38.º o elenco de atribuições do IPDJ foi fortemente condensado, reduzindo-se de 27 para somente 7 que já constavam da redação inicial da orgânic Deste modo, as alíneas a) a g) do n.º 2 do art.º 38.º, cit., correspondem, respetivamente, às alí a) a c) do n.º 2 e às alíneas a), c), e) e h) do n.º 3, todos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 98/2011, cit.

[14] Alterada e republicada pelos DL n.ºs 105/2007, de 3 de abril e n.º 5/2012, de 17 de janeiro, e novamente alterada pelo DL 123/2012, de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho e pelo DL n.º 102/2013, de 25 de julho.

[15] No tocante às competências para realização de despesas, nem a atual lei orgânica nem os Estatutos do IDP contemplam norm de conteúdo idêntico às dos artigos 7.º a 10.º dos Estatutos aprovados em anexo ao DL n.º 96/2003, de 7 de maio. Assim, aten remissão expressa para a LQIP, contida no art.º 9.º da LO, na redação que lhe foi dada pela Declaração de Retificação n.º 61/2007 de 2 de julho, e prevenido no n.º 2 do art.º 24.º da LQIP que os presidentes dos institutos com autonomia administrativa e financeira dispõem das competências previstas nesse mesmo diploma para os conselhos diretivos, ao presidente do IDP cabem competências previstas no art.º 21.º da LQIP.

[16] A alteração em causa foi efetuada diretamente pelo mecanismo da sucessão das leis no tempo, com a Lei n.º 126-A/2011, citado, não consta qualquer norma que mencione o Decreto-Lei n.º 98/2011, citado. No entanto, as matérias sobrepõem-se, pelo que vigoram as normas mais recentes.

Decorre assim do n.º 3 do citado art.º 38.º do diploma orgânico da IPJ, que o Instituto passou a ser dirigido por um conselho diretivo, constituído por um presidente, um vice-presidente e dois vogais.

53. Nos termos do art.º 10.º da LO, a organização interna é definida nos respetivos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro.

2.3. COMPETÊNCIAS, DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO

54. De acordo com as disposições conjugadas da al. b) do n.º 2 do art.º 21.º da LOIDP e da al b) do n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, o Presidente do IDP detinha competência para autorizar despesas com empreitadas de obras públicas e locação ou aquisição de bens e serviços até ao limite de 149 639,37 €.

55. O valor acima indicado para aquele tipo de despesas elevava-se até 749 639,37 € se as mesmas resultassem de planos de atividade objeto de prévia aprovação ministerial[17], e até 1 497 596,38 € se também dessem execução a planos plurianuais aprovados[18].

56. No Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, foram subdelegadas competências pelo ex-SEJD, Laurentino José Monteiro Castro Dias, através do Despacho n.º 19710/2005, datado de 30 de agosto[19], destacando-se as seguintes:

- Autorizar a celebração dos acordos, protocolos ou contratos a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 7.º dos Estatutos publicados em anexo ao DL n.º 96/2007, de 3 de maio, quando não envolvam encargos financeiros para o IDP;
- Autorizar a celebração dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo a que se refere a alínea g) do artigo 7.º dos mesmos Estatutos, quando os encargos financeiros para o IDP não excedam 149 639,37 €;
- Conceder subsídios até 149 639,37 € a pessoas singulares ou coletivas estrangeiras, destinados à compensação de despesas inerentes à participação em missões ou à realização de eventos de caráter desportivo.

57. Por sua vez, o ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, delegou e subdelegou poderes, designadamente, e no que releva no âmbito da presente auditoria, nos seguintes dirigentes do Instituto:

a) No vice-presidente José Eduardo de Melo Pedro Pastor de Matos Fanha Vieira, poderes para despachar todos os assuntos relacionados com o Gabinete de Recursos Humanos[20], com o Gabinete Jurídico e de Auditoria e com o Núcleo de Assuntos Internacionais, sem prejuízo dos poderes de avocação e superintendência que o delegante para si reservou (Despacho n.º 4346/2011, datado de 1 de março[21]);

b) No vice-presidente João Paulo de Castro e Silva Bessa todos os poderes inerentes à organização, gestão e funcionamento do Departamento de Instalações Desportivas (DID), incluindo a articulação no âmbito do QREN no que respeita aos Centros de Alto

[17] Vide al. b) do n.º 2 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

[18] Vide al. b) do n.º 3 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

[19] E publicado na II Série do DR, de 13 de setembro de 2005 e com efeitos reportados a 1 de agosto de 2005.

[20] Algumas das competências no âmbito dos recursos humanos foram, por este vice-presidente, subdelegadas na Diretora do Departamento de Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional, Ana Isabel Correia Lagartinho Fernandes, através do Despacho n.º 6284/2011, publicado no DR, II.ª Série, de 12 de abril e com efeitos também reportados a 31 de dezembro do ano transato.

[21] Publicado no DR II Série, em 10 de março, e reportando os seus efeitos a 31 de dezembro do ano anterior. Neste despacho foi o vice-presidente em causa designado como substituto do Presidente, nas suas faltas e impedimentos.

Rendimento (Despachos n.ºs 8608/2010, datado de 20 de abril[22], e 4347/2011[23], datado de 1 de março).

2.4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

58. Enquanto instituto público, o IDP encontra-se obrigado à prestação de contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro, devendo estas ser remetidas ao TC nos termos das Instruções n.º 1/2001[24], 2ª Secção.

59. Nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, as demonstrações financeiras do Instituto não refletem na plenitude as suas operações e património, tendo em conta a normalização contabilística definida no POCP, designadamente, no que se refere à especialização dos custos e proveitos, ao imobilizado[25] e às dívidas a terceiros.

60. Todo o processamento contabilístico é efetuado através do programa designado GESPÚBLICA. Trata-se de um software para a área financeira, que permite efetuar o registo contabilístico dos dados de acordo com todos os requisitos exigidos pelo POCP. Integra a contabilidade orçamental, patrimonial, tesouraria, imobilizado, existências, faturação e encomendas de clientes, salientando-se, de entre as suas principais valências e funcionalidades, as que se prendem com: lançamento de documentos contabilísticos; visualização do histórico de documentos de terceiros; emissão de balancetes; processamento dos fundos de maneio; orçamentos; fornecedores; clientes; recebimentos; cabimentos; compromissos; processamento de despesas; autorizações de pagamentos.

61. Complementarmente, é utilizado o Sistema de Informação Contabilística (SIC) para a realização de pagamentos e para a elaboração dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC) relativos a verbas do Orçamento de Estado (OE) e o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), para o envio de relatórios para a DGO.

62. O IDP dispunha, ainda, de um conjunto de aplicações informáticas, com diferentes funcionalidades (registo de entradas, gestão de instalações desportivas, gestão de tarifas, gestão de recursos humanos, registo das ajudas de custo, registo de agentes desportivos de alto rendimento, registo de informação sobre a execução financeira de contratos-programa), as quais são descritas no Mapa III do Anexo 57 a título informativo.

63. Desde 2007, que o IDP tem vindo a recorrer a consultoria externa na área da preparação e elaboração da prestação de contas, efetuada pela empresa [U H F W U L] & R Q V X O W R U Lda.[26] H ´ $ 3 3 0 $ V V R F L D G R S, Lda.[27], cujos trabalhos desenvolvidos incluem

a) Análise da reconciliação dos movimentos bancários;
b) Especialização dos exercícios;
c) Elaboração da conta de gerência;

[22] Publicado no DR II Série, em 21 de maio, e reportando os seus efeitos a 4 de janeiro.
[23] Publicado no DR II Série, em 10 de março, e reportando os seus efeitos a 31 de dezembro do ano anterior.
[24] Publicada no DR, II Série, de 14 de fevereiro.
[25] & I U G R F X P H Q W R V U H O D W L Y R V j ´ & H U W L I L F D o m R / H J D O G D V & R Q W D V µ H 2009, 2010, 31 de julho de 2011 e 31 de dezembro de 2011.
[26] Anos de 2007 a 2010.
[27] Anos de 2011 e 2012

d) Análise e correção de diversas situações nas áreas do orçamento, reconciliações bancá
receita, contabilidade e tesouraria;
e) Abertura do novo ano;
f) Operações de descabimentação e descomprometimento de documentos não processado
que transitam para os anos seguintes;
g) Encerramento dos documentos do ano;
h) Transição de documentos em aberto (compromissos e processamentos) para o an
seguinte.

64. Também com a implementação do POCP foi necessário proceder à inventariação de todos os bens móveis do seu ativo, uma vez que o Instituto não dispunha dos meios humanos para desenvolver esta tarefa, adjudicou à empresa 3 $ a aquisição de serviços para esse levantamento e reconciliação físico-contabilística.

65. Solicitada uma listagem de controlo dos bens imobilizado, constatou-se que a mesma se reportava a 2007, não havendo evidência de que a partir daquela data o Instituto tenha promovido quaisquer contagens físicas ou realizado qualquer acompanhamento da inventariação dos bens móveis do Instituto, de forma a garantir a conciliação entre os registos físicos e contabilísticos e o cadastro de bens e que todos os bens se encontrem em efetiva utilização pelo IDP.

66. Na sequência de solicitação formulada no ato de auditoria, em sede de contraditório o CD do IPDJ veio informar que o processo iniciado em 2010 com a aquisição de serviços d inventariação de património (em atualização aos já iniciados em 2007), teve dificuldades «e nunca chegou a ser concluído».

67. Assim, FRQILUPD R &' TXH HP QRYHPEUR GH IRL HI $SSUDLVDO &RQVXOWRUHV GH $YDOLDo}HV GH Proposta de Serviços em vista o «(« OHYDQWDPHQWR GR LPREILOLDGR FRUSyUHR H FRQWDELOtVWLFR GRV EHQV « a DR TXH VH VHJXLX D FHOHEUDomR GR FRQWUDWR GH SUHVWDomR GH VHUYLoRV , 9 $ SHUFD]HQGR XP YDORU JOREDO GH ½

68. Contudo, apesar de, em maio de 2011, o IDP ter pago integralmente o preço contratualizado, a empresa não procedeu à entrega do relatório final a que se encontrava contratualmente obrigada.

69. Acrescentam que «[p]erante esta situação, a direção do IDP, em 10 de janeiro de 2012, enviou « XP D FDUWD à empresa, solicitando-lhe que, no prazo de 10 dias, procedesse à entrega do Relatório Final com as principais conclusões do projeto, a base de dados com o ficheiro de imobilizado do IDP, IP, e o ficheiro Excel com a migração dos GDGRV «a

70. Em resposta, a 20 do mesmo mês e ano, a empresa veio alegar que a proposta por si apresentada se baseou numa «estimativa WLYD GRV EHQV DQWHULRUHV, que esta última foi ultrapassada e, em consonância com o alegado, instou o organismo público para que, no prazo de GLDV SURFHGHVVH DR SDJDPHQWR GH ½ UHV recorreria à via judicial.

[28] Foram realizados dois procedimentos, adjudicados à mesma empresa, um em 2006 e outro em 2010, o primeiro destinado inventariação dos bens até 2006 e o segundo destinado à reconciliação contabilística/valorização dos bens de imobilizado de 2007, 2008, 2009 e 2010.

71. No âmbito de um processo de injunção[29] [illegible] para pagar à empresa a quantia de [illegible][30], referentes a serviços prestados.

72. O Instituto «deduziu oposição, na qual pugnou [illegible] por falta de contratualização dos serviços cujo pagamento [illegible] sendo que «atualmente, o processo encontra-se em fase de instrução judicial, tendo no dia 11 de setembro de 2013 tido lugar a audiência preliminar das partes».

73. [illegible] «[illegible] aquisição de serviços de inventário de bens móveis e imóveis do IPDJ, o que se [illegible] no 1.º trimestre de 2014».

74. Por sua vez, o ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha confirmou o alegado pelo CD quanto aos factos ocorridos até à adjudicação, acrescentando, todavia, que, durante a fase de execução do contrato, a empresa manifestou «[illegible] bens a auditar contratados seriam insuficientes para fazer o levantamento de todo o imobilizado do ex-IDP, tendo em consideração as instalações [illegible], tendo então aquele responsável dado [illegible] de elaborar o respetivo processo de despesa que permitisse acomodar encargos inerentes a [illegible]». [illegible] junto comprovativo de solicitação da declaração de confirmação de cabimento orçamental à DGO, para efetuar os pedidos de parecer prévio, visando a obtenção de autorização para a renovação do contrato.

75. Atento o exposto e atendendo a que decorre um processo judicial que o opõe ao fornecedor [illegible], para que [illegible] o IPDJ informar o Tribunal sobre o desenvolvimento do mesmo, nomeadamente sobre a sentença que vier a ser proferida.

76. Em Abril de 2011, o IDP adjudicou à [illegible] prestação de serviços[31] tendo como objeto:

- Elaboração de circularizações a clientes, fornecedores e outros devedores e credores;
- Cruzamento de saldos de terceiros entre os vários sistemas de controlo da receita e despesa;
- Reconciliação de saldos de terceiros com base nas respostas obtidas às circularizações efetuadas;
- Análise das diferenças apuradas;
- Solicitação de apoio jurídico na prossecução de solução para a correção de saldos;
- Proposta de correção de saldos;
- Análise da antiguidade de saldos de clientes e cálculo das respetivas provisões para cobranças duvidosas e a constituir.

[29] Injunção n.º 28862/12.1YIPRT.

[30] [illegible]

[31] O contrato em causa foi celebrado em 6 de maio de 2011 por um período de quatro meses, tendo sido definido um montante de [illegible] para a realização dos serviços. Foi estipulada uma equipa de trabalho constituída por 1 Coordenador, 1 Chefe de Equipa e 3 Técnicos. Noutro ponto do presente relatório serão formuladas considerações de legalidade respeitantes ao contrato em apreço.

77. O relatório preliminar daquela entidade, datado de 30 de setembro de 2011, sublinha a necessidade imperiosa de «correção dos registos contabilísticos dos seguintes saldos das várias entidades[32]: Clientes/Utentes, Fornecedores, Outros Devedores e Credores e Federações», sendo de salientar, quanto às dívidas a terceiros, a existência de documentos que não se encontram registados nas contas do IDP, quer na contabilidade orçamental, quer na patrimonial.

78. De acordo com o relatório, as situações detetadas dos documentos com data anterior a 2010 (inclusive) referem-se a despesa(s):

a) Apenas contabilizada e paga no decurso de 2011 («2011»);
b) Não registadas na contabilidade («2006-2011»);
c) Para as quais não existe qualquer proposta de cabimento («[illegible]»);
d) Para as quais não existe qualquer autorização prévia de despesa («[illegible]»);
e) Para as quais existem reservas por parte do IDP quanto à aceitação dos valores faturados, encontrando-se [illegible] em regularização («[illegible]»);
f) Que não haviam sido rececionadas, pelos serviços centrais, encontrando-se os mesmos no Complexo Desportivo do Jamor («[illegible]»);
g) [illegible] («[illegible]»);
h) Não aceites pelo IDP por valores superiores aos contratualizados e/ou emitidos após [illegible] («[illegible]»).

79. O relatório realça, ainda, que o «SCI implementado, incluindo os programas informáticos, carece de uma reformulação a fim de ser adequado quer à legislação em vigor, quer à adequada prevenção de erros e fraudes».

80. Por fim, refira-se que as contas do IDP dos exercícios de 2009, 2010 e 2011[33] foram objeto de certificação, tendo sido emitido Parecer com escusa de opinião, concluindo que «não dispomos de uma base aceitável para a expressão da nossa opinião» nas dívidas a terceiros as seguintes reservas:

a) O facto de ser recebido um número reduzido de respostas às circularizações efetuadas a fornecedores e outros credores, acrescido do facto de as referidas respostas serem discordantes e de não serem efetuadas periodicamente reconciliações dos referidos saldos pelos serviços do Instituto (exercícios de 2009 a 2011);

b) O desrespeito pelo princípio de execução orçamental de despesa, nomeadamente, a não cabimentação tempestiva materializada na assunção de compromissos de despesa sem a prévia cabimentação, violando-se desta forma o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 42° e no n.º 1 do art.º 45° da LEO (exercícios de 2009 a 2011);

c) Contrariamente ao que se vinha registando em anos anteriores relativamente aos valores pagos em excesso a alguns dos Médicos Responsáveis pelos Controlos de Dopagem, no exercício de 2011 não foram registados quaisquer custos daquela natureza. Atendendo ao facto de que os serviços foram prestados e que o IDP é a entidade responsável pelo seu

[32] A circularização dos saldos de fornecedores ocorreu em 2 fases tendo em conta os seguintes critérios:
1.ª Fase: 188 entidades nacionais e 8 estrangeiras - Todas as entidades com saldo diferente de zero; Todas as entidades com movimentos acumulados em 2010 maior [illegible];
2.ª Fase: 19 entidades - Todas as entidades que, embora não se encontrassem refletidas na contabilidade, foi possível identificar como potenciais credores do IDP.
Da circularização efetuada foram obtidas 114 respostas, das quais 36 sem reservas e 78 discordantes.

[33] Com referência aos exercícios findos em 31 de julho de 2011 e 31 de dezembro de 2011 à data da elaboração do presente ponto, o Fiscal Único [illegible] de 2011, em 3 de setembro de 2012 e 23 de novembro de 2012, respetivamente.

pagamento, deveriam aquelas verbas encontrar-se efetivamente saídas quer em termos orçamentais, quer em termos patrimoniais.

2.5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

81. Efetuado o levantamento e avaliação do SCI existente na área das dívidas a terceiros e nas áreas com ela conexas, conclui-se pelos seguintes pontos fracos:

A. ORGANIZAÇÃO, SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Inexistência de manual de procedimentos contabilísticos;
- A informação contida no Balanço e Demonstração de Resultados não reflete corretamente o património, o imobilizado e as existências, as dívidas de e a terceiros e não cumpre o princípio da especialização dos exercícios;
- Inexistência de sistemas de informação integrados entre si o que implica a realização de procedimentos manuais e possibilita a ocorrência de erros e omissões, a duplicação de tarefas e os esforços de conciliação/análise de diferenças;
- Inexistência de backups válidos das bases de dados da aplicação contabilística GESPÚBLICA o que aumenta o período de indisponibilidade em caso de falha;
- O sistema contabilístico de apoio à execução orçamental permite que a data e o número de cabimento/compromisso não sejam sequenciais;
- Os sistemas de informação contabilística não asseguram com fiabilidade o registo dos passivos, das contas a pagar, como dos pagamentos em atraso;
- Os Mapas do Controlo Orçamental da Despesa e dos Encargos Assumidos e Não pagos não refletem corretamente o montante dos últimos;
- A informação relativa a Encargos Assumidos e Não Pagos não é consistente com o registo de compromissos, bem como, com os débitos contabilisticamente reconhecidos e evidenciados nos balancetes analíticos;

B. AQUISIÇÃO BENS E SERVIÇOS E EMPREITADAS / DIVIDAS A TERCEIROS

- Realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem cabimento prévio, sem autorização e sem registo de compromisso, com incumprimento das fases de realização da despesa;
- Incumprimento da obrigação de registo nos sistemas informáticos no início do ano de todos os compromissos correspondentes a despesas certas, líquidas e exigíveis (obrigações decorrentes de lei ou contrato) e de encargos assumidos nos anos anteriores e não pagos;
- Propostas de despesa sem fundamentação que suporte as razões determinantes da urgência da realização;
- Realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem procedimento pré-contratual, sem contrato escrito e sem recurso aos acordos quadro quando obrigatório;

- Ausência de parecer prévio nos termos das Portarias n.º 371-A/2010, de 23 de junho, e n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro, dos membros do Governo responsáveis pelas Finanças e pela Administração Pública, relativo à aquisição de serviços;
- Não publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, bem como a existência de pagamentos antes daquela ter lugar;
- Ausência de um sistema de informação relativo ao registo dos contratos de aquisições de bens e serviços, incluindo o montante global de cada contrato, suas alterações, escalonamento e pagamentos efetuados;
- Existência de contratos muito antigos, com renovações automáticas, e ausência destes em arquivo, ainda que em execução;
- Inexistência de um modelo de gestão quanto à aquisição de serviços com comunicações, bem como a ausência de procedimentos de controlo sobre as mesmas;
- Deficiente organização dos processos de empreitadas, encontrando-se a informação dispersa pelos serviços e ausência de um arquivo documental completo, em particular no que se refere à evolução dos trabalhos aprovados e executados;
- Ausência de um sistema de informação centralizado que permita obter de forma agregada a oportunidade dos dados corretos e atualizados da situação de cada empreitada, quanto à execução financeira (valores contratados, faturados, pagos, cauções prestadas, garantias recebidas) ou quanto à execução física (documentação relativa à evolução da obra, trabalhos, adicionais, reclamações ou revisões de preços, autos de receção);
- Não implementação de procedimentos que permitam de forma oportuna assegurar a verificação dos custos e a deteção atempada de desvios orçamentais e de prazo das empreitadas;
- Execução de trabalhos a mais nas empreitadas e manutenção dos consequentes serviços de fiscalização, sem formalização dos correspondentes contratos adicionais;
- Inexistência de um processo relativo a cada dívida, organizado de modo a ser claramente identificado o fornecedor, a natureza do bem ou serviço, o prazo contratual do pagamento e o número, data de emissão e montante da fatura a pagar e o respetivo cabimento orçamental;
- Ausência de procedimentos que permitam o controlo das faturas de fornecedores;
- Existência de faturas recebidas e não contabilizadas;
- Processamento de faturas por valores incorretos;
- Ausência de confirmações externas de fornecedores;
- Os pagamentos aos fornecedores não são realizados de acordo com a ordem cronológica das dívidas;
- Incumprimento dos prazos de pagamento, originando despesas acrescidas de juros de mora e custas processuais.

C. ÁREA: PATRIMONIO

- Ausência de inventariação do património do IDP, nos termos do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE);
- Não são efetuadas verificações físicas periódicas do imobilizado com o objetivo de confirmar a existência física dos ativos, a sua operacionalidade e a compatibilização entre os registos de inventário e os registos contabilísticos;
- Os valores do imobilizado apresentados na contabilidade diferem dos valores constantes dos mapas de suporte do balanço que, por sua vez, diferem dos valores das amortizações acumuladas.

82. Face aos pontos fracos evidenciados, conclui-se que o SCI do IDP no que respeita às áreas acima indicadas é deficiente[34].

83. A este respeito, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha em sede de contraditório, afirmou que, na área administrativa e financeira, o Instituto «conta com responsáveis cuja origem profissional é bem conhecida pela elevada qualificação para tratar matérias técnicas nessa área», tendo a equipa que dirigia iniciado inúmeros procedimentos visando a reorganização interna das referidas áreas, não tendo os mesmos sido «concluídos estimados, atendendo ao fim do ciclo governativo ocorrido no primeiro semestre de 2011».

84. Mencionou também a extensão do CDNJ (cerca da 200 hectares), a multiplicidade das respetivas valências e os investimentos que foram efetuados.

85. Finalmente, confirmou o incidente de avaria no servidor da base de dados do IDP, ex assegurando que o mesmo «dificultou a recolha de dados para a entrega do Relatório de Gestão relativo ao período da gerência compreendida entre 1 de agosto 31 de dezembro de 2011», pelo que considerou que «os relatórios produzidos, a cabo pela atual direção do IPDJ, assim como os relatórios produzidos, asseguram pouca fiabilidade das informações obtidas através da aplicação GESPÚBLICA, podendo todo desse contribuir de forma muito significativa para justificar algumas deficiências apresentadas no presente relatório, não sendo o referido dirigente «a» responsabilizado pela prestação dessa informação, considerando que o referido sistema GESPÚBLICA era o responsável por todo o processo contabilístico do IDP».

86. Mais afirmou que «as limitações do sistema GESPÚBLICA foram dificuldades acrescidas pelos funcionários do IDP na utilização do referido «sistema», tendo tais dificuldades sido reportadas para correção.

87. Concluiu afirmando que, com a sua conduta, demonstrara «o dever de diligência «a».

88. Não obstante as alegações apresentadas, e uma vez que o ex-Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha não contestou os pontos fracos anteriormente referidos, mantém-se a conclusão de que o SCI é deficiente, conforme relatado.

89. Assim, recomenda-se que o IPDJ implemente as medidas adequadas a suprir as falhas detetadas, nomeadamente as relativas à prestação de contas e reporte de informação sobre as

[34] De acordo com o disposto no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, «a deficiência» ocorre quando

dívidas a terceiros, bem como as relacionadas com a aquisição de serviços e empreitadas, e com os atrasos no pagamento e o controlo da dívida a terceiros.

2.6. ENQUADRAMENTO DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

90. A obrigatoriedade de se proceder à cabimentação da despesa e de manter, permanentemente atualizada uma contabilidade dos compromissos assumidos encontra-se prevista em diversos diplomas do Direito Financeiro[35].

91. Em matéria de disciplina orçamental dispõe o n.º 5 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001[36], de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO) que «(…) os fundos disponíveis e o orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas», e o nº 6 do mesmo artº que:

> [N]enhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:
> a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
> b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento e a correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei;
> c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

92. Com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o ano de 2008[37] e a publicação do DL n.º 41/2008, de 10 de março (Decreto-Lei de Execução Orçamental – DLEO), passou a ser obrigatória a prestação trimestral da informação relativa a Encargos Assumidos e Não Pagos (EANP)[38][39] nos termos estabelecidos no artº 44.º e na alínea d) do n.º 1 do artº 61.º deste último diploma, tendo sido introduzido um novo conceito de EANP compatível com o critério do SEC95[40], definindo-se então o EANP como:

> [A] assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, desde que seja certa – porque já foi reconhecida pelo devedor e não se encontra condicionada à ocorrência de qualquer acontecimento futuro, e, quer se encontre vencida – porque já expirou o prazo de pagamento, quer se encontre vincenda – porque o prazo de pagamento ainda não expirou. Este conceito engloba todo e qualquer encargo, quer a data de vencimento já tenha expirado, quer venha a expirar no futuro.

93. Em 2009 e 2010, os DLEO[41] estabeleceram normativos idênticos, pelo que, consequentemente, se manteve em vigor a obrigação de prestação de contas sobre EANP

---

[35] Cfr. Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro, (art.º 15.º), DL nº 155/92, de 28 de julho, bem como os DLEO publicados anualmente.

[36] Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio e pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

[37] Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

[38] Informação relativa a encargos assumidos e não pagos nos termos dos DLEO para 2008, 2009 e 2010:

1 – Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos são responsáveis por proceder trimestralmente ao registo da informação sobre os encargos assumidos e não pagos, incluindo o saldo da dívida inicial, o movimento no trimestre e o saldo da dívida a transitar para o trimestre seguinte, no suporte informático e de acordo com a metodologia definidos pela DGO, até ao fim do mês seguinte ao trimestre a que se reporta.

2 – É sempre obrigatório o preenchimento da informação referida no número anterior, mesmo no caso em que o saldo da dívida inicial ou final e os encargos assumidos e não pagos sejam nulos.

[39] Nos termos da Circular Série A n.º 1339, de 1 de abril de 2008, da DGO.

[40] Conforme consta da Circular Série A n.º 1339 de abril de 2008.

[41] Cfr. art.º 52.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de março e art.º 57.º do DL n.º 27-A/2010, de 18 de junho, respetivamente.

termos definidos na Circular Série A n.º 1339, de 1 de abril de 2008,[42] da DGO. Esta informação destina-se a ser utilizada na compilação das contas das Administrações Públicas para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)[43], bem como a dar cumprimento ao Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, o qual estabelece um conjunto de medidas visando a diminuição do prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores.

94. Deste modo, o conceito de EANP passou a revestir-se de grande importância para efeitos de apuramento do défice devendo aqueles ser imputados ao ano em que se reporta o respetivo compromisso, respeitando-se, o critério da especialização económica constante do SEC[44].

95. Com a publicação em 2011 do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, o reporte da informação passou a ser mensal (n.º 1 do art.º 46.º) e com maior exigência em termos de informação a reportar[45].

96. Na sequência da publicação da referida lei, a DGO divulgou a Circular Série A n.º 1364[46], de 11 de março de 2011, que especifica os novos moldes de prestação da informação relativa aos EANP, revogando a Circular Série A n.º 1339.

97. Ainda no decurso de 2011, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), Portugal comprometeu-se a executar um conjunto de medidas na área orçamental, que abrangem, nomeadamente, a melhoria de procedimentos de controlo e monitorização da execução orçamental e o aumento da eficiência da prestação de serviços públicos, com o objetivo último de colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável.

---

[42] Estabelece as instruções sobre a forma de prestação da informação relativa ao EANP. Esta circular define o conceito de EANP, bem como as datas relevantes para o apuramento dos mesmos, incluindo a periodicidade de reporte e a forma de desagregação do seu registo (de acordo com uma classificação económica da despesa específica).

[43] Regulamento (CE) N.º 479/2009 do Conselho de 25 de maio de 2009 relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia e Regulamento (UE) N.º 679/2010 do Conselho de 26 de julho de 2010 que altera o Regulamento (CE) n.º 479/2009 no que respeita à qualidade dos dados estatísticos no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos.

[44] O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95) é um sistema exaustivo de contabilidade nacional que estabelece, nomeadamente, uma definição exata das despesas do sector das administrações públicas. Os Estados devem respeitar as normas de contabilidade descritas no SEC95.

[45] Informação relativa a encargos assumidos e não pagos nos termos do DLEO para 2011:

1 - Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos são responsáveis por proceder, mensalmente, ao registo da informação sobre os encargos assumidos e não pagos, incluindo o da dívida inicial, o movimento mensal e o saldo da dívida a transitar para o mês seguinte, no suporte informático da DGO, até ao dia 15 do mês seguinte a que se reporta.

2 - O preenchimento da informação referida no número anterior é obrigatório mesmo no caso em que o saldo da dívida inicial ou final e os encargos assumidos e não pagos sejam nulos.

3 - «

4 [3] A informação prestada nos termos do presente artigo deve ser consistente com o registo de compromissos a que se refere o artigo 11.º, bem como, no caso dos serviços e fundos autónomos, com os débitos contabilisticamente reconhecidos e evidenciados nos balancetes referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 44.º.

[46] Nos termos desta Circular, quanto à sua natureza os EANP, incluem encargos de:

i) Natureza comercial, designadamente: a) Aquisição de bens e serviços; b) Empreitadas de obras públicas; c) Contratos de locação operacional.

ii) Natureza não comercial: a) Contratos individuais de trabalho e outros de cariz laboral; b) Subsídios e outras transferências, legalmente constituídas e tituladas; c) Taxas, coimas e tarifas, indevidamente cobradas; d) Outros contratos de natureza administrativa não previstos nas alíneas anteriores.

iii) Natureza contributiva: a) Prestações sociais; b) Pagamentos à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e à Direcção Geral da Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE); c) Outros pagamentos que, por força de lei, sejam a tramitação do regime contributivo.

[47] The Economic Adjustment Programme for Portugal. Occasional Papers 79, June 2011. Disponível em: http:// ec. europa. eu/ economy_finance/publications

98. A redução dos pagamentos em atraso constitui um dos objetivos do PAEF, pelo que se considera que a resolução deste problema tem efeitos positivos na liquidez e redução dos custos económicos. Assim, foi estabelecido como critério indicativo o não aumento dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias.

99. A definição de pagamentos em atraso conforme o PAEF não existia no quadro legislativo nacional, pelo que foi necessário transpor estes novos conceitos. Na sequência, foi publicado o DL n.º 65-A/2011, de 17 de maio, o qual introduz uma nova definição standard de dívidas de pagamento em atraso (arrears), (conforme definido no Regulamento (UE) n.º 479/2009) assumido no memorando de Políticas Económicas e Financeiras acordado por Portugal com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Subsequentemente, a DGO emitiu a Circular Série A n.º 1368, de 9 de setembro de 2011, contendo instruções sobre cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso.

100. A introdução destes conceitos visa reforçar qualitativamente a informação prestada sobre os EANP, passando a considerar-se, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do DL nº 65-A/2011[48], de 17 de maio:

> a) «Atraso no pagamento», o não pagamento de fatura correspondente ao fornecimento dos bens e serviços após o decurso de 90 dias, ou mais dias, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma;
> b) «Compromisso financeiro», a obrigação de pagamento, emergente de acordo entre as entidades referidas no artigo seguinte e terceiros, com vista ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços àquelas entidades, independentemente da sua formalização por contrato ou por ordem de compra.

101. Embora não aplicável à data da prática dos factos, salienta-se que atualmente a sujeição das entidades do setor público aos deveres de prestação de informação sobre os EANP encontra-se mais reforçada, tendo em atenção a publicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro[49] (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – LCPA)[50] e do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, diplomas legais que têm como objetivos regularizar as dívidas passadas e impedir a imprudente assunção de compromissos e a acumulação de pagamentos em atraso, bem como responsabilizar e sancionar os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade, pela inobservância da lei, nomeadamente ao assumirem compromissos sem fundos disponíveis.

102. De salientar que, de acordo com o reporte de janeiro de 2013 divulgado pela DGO, o IPDJ consta na lista das entidades da Administração Central que se encontra em incumprimento[51], com pagamentos em atraso em dezembro de 2012, não ter efetuado o reporte de fundos disponíveis em janeiro de 2013 nos termos legalmente exigidos (art.º 16.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho).

[48] Nos termos do n.º 2 do art.º 2.º «O presente decreto-lei é aplicável aos encargos e compromissos decorrentes da aquisição de bens e serviços correntes e de capital (agrupamento de classificação económica 02 e 07) e, nos casos em que a entidade credora é uma entidade classificada fora das administrações públicas, aos encargos com a saúde (rubrica de classificação económica 010)».

[49] Alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio.

[50] Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

[51] Nos termos dos n.ºs 5 e 6 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

2.7. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.7.1. INFORMAÇÃO FINANCEIRA SOBRE OS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

2.7.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

2.7.1.1.1. DÍVIDAS A TERCEIROS NÃO RELEVADAS NO BALANÇO

103. As dívidas a terceiros relevadas no Balanço do Instituto, com referência aos exercícios de 2009, 2010, 31 de julho de 2011 e 31 de dezembro de 2011, são as que se apresentam na Tabela 5:

Tabela 5 – DÍVIDAS A TERCEIROS RELEVADAS NO BALANÇO

Unidade: Euro

Dívidas a terceiros - Curto prazo:		31-12-2009	31-12-2010	31-07-2011	31-12-2011	Var % (2009-2011)
221	Fornecedores, c/c	1.243.529,5	1.933.134,5	1.861.773,9	2.954.661,5	137,60
252	Credores pela execução do orçamento	1.522.178,7	1.450.646,7	11.776,09	867.058,8	-43,04
2611	Fornecedores de imobilizado, c/c	0	0	3.769,15	146.089,4	-
24	Estado e outros entes públicos	13.533,36	29.527,31	53.840,05	106.041,2	683,55
262/3/4/5/6/7/8	Outros credores	444.449,4	457.208,1	1.552.663,3	1.078.918,3	142,75
	Total	3.223.691,1	3.870.516,6	3.483.822,6	5.152.769,4	59,84

Fonte: Balanço (2009 a 2011)

104. Da sua leitura decorre que, no período em análise, as dívidas registaram uma tendência crescente (59,84%) sendo, contudo, de salientar que aqueles valores se encontram subavaliados, fruto dos deficientes procedimentos de registo e controlo das dívidas a terceiros – faturas por pagar – nomeadamente, a não contabilização de faturas.

105. Na presente auditoria procurando validar a informação prestada, foi objeto de confirmação externa 54 fornecedores/outros credores, dos quais responderam (92,6%). Da análise dos resultados obtidos, constatam-se divergências entre os saldos contabilizados pelo Instituto e os contabilizados pelos fornecedores, reportados ao final do exercício de 2011.

106. Na Tabela 6 apresenta-se um resumo das dívidas identificadas pelos fornecedores/outros credores e não relevadas pelo IDP no Balanço à data de 31 de dezembro de 2011 (cfr. Mapa IV do Anexo 57):

Tabela 6 – DÍVIDAS IDENTIFICADAS PELOS FORNECEDORES/ OUTROS CREDORES E NÃO RELEVADAS NO BALANÇO

Unidade: Euro

TIPOLOGIA DAS DÍVIDAS A TERCEIROS	2009	2010	2011	Total não Relevado em 31-12-2011	
				Valor	%
02.00.00 - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	21.468,38	61.959,88	836.840,37	920.268,63	19,64
03.00.00 - OUTROS JUROS E ENCARGOS	9.475,12	13.224,72	545.377,56	568.077,40	12,12
06.00.00 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0,00	28,96	71,74	100,70	0,002
07.00.00 - AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	120.766,86	1.625.279,89	1.451.838,72	3.197.885,47	68,24
Total Geral	151.710,36	1.700.493,45	2.834.128,39	4.686.332,20	100,00

Fonte: Confirmação Externa de Fornecedores/Outros Credores em 31 de dezembro de 2011.

107. Verifica-se, assim, a existência de uma divergência no valor de 4.686.332,2 ½ referente a faturas por pagar não relevadas contabilisticamente no Balanço do IDP em 31 de dezembro de 2011. De destacar que, em regra, se trata de situações de faturas rececionadas pelo Instituto e para as quais existe confirmação de que os serviços foram prestados mas que não foram objeto de adequado registo contabilístico em virtude de se ter verificado o incumprimento dos normativos legais aplicáveis, nomeadamente, relacionados com os regimes de realização de despesas públicas e da contratação pública (cfr. Ponto 2.7.3.) ou, ainda, por falta de disponibilidades de tesouraria.

108. Instado em sede de relato de auditoria a pronunciar-se acerca das diligências entretanto realizadas, nomeadamente, no que se refere ao registo e controlo das dívidas a fornecedores/outros credores, o CD do IPDJ informou que:

> Tal como já referido desde que iniciou funções o CD do IPDJ tomou medidas tendentes ao adequado registo e controlo das dívidas a fornecedores e outros credores. Para tal foram definidos circuitos de despesa, implementação de circularização de fornecedores e clientes, tendo ao nível do sistema contabilístico SIAG, sido adquirido o módulo de reconciliações bancárias, estando em curso a conclusão da importação automática de on line da receita cobrada nos vários postos a nível nacional e concluída a adaptação do sistema à LCPA e cálculo dos fundos disponíveis.
> Neste contexto, relevou a criação da Divisão de Auditoria para proceder a um controlo de primeiro nível de todos os procedimentos e processos com competência para tal em todas as unidades orgânicas do IPDJ e na dependência do Conselho Diretivo.

109. Regista-se o facto de já terem sido encetadas medidas tendentes ao adequado registo e controlo das dívidas, bem como de criação de uma divisão com a incumbência de garantir o controlo de todos os procedimentos, contudo, subsiste que não foram apresentados quaisquer documentos comprovativos das mesmas.

2.7.1.1.2. INFORMAÇÃO NÃO REPORTADA NOS MAPAS DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

110. Nos termos do disposto no art.º 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO), art.º 10.º do DL n.º 155/92[52], de 28 de julho, bem como no art.º 9.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, art.º 10.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e art.º 11.º do DL n.º 29-A/2011[53], de 1 de março, o Instituto estava obrigado a manter atualizadas as suas dotações orçamentais com o registo dos encargos assumidos.

111. Acresce que nos termos do n.º 1 do último daqueles preceitos «Os serviços e organismos da administração central registam até 30 de janeiro de 2011, nos sistemas informáticos da DGO, todos os compromissos correspondentes a despesas certas, líquidas e exigíveis programadas para o ano de 2011». Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo este registo é permanente e deve refletir em cada momento os compromissos assumidos ainda que a obrigação de pagamento não tenha ainda sido gerada, com exceção das aquisições em que existe direto cujo preço contratual não seja superior a 1 000 euros, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP)[54].

112. Também, de acordo com o disposto no art.º 67.º da LEO, art.º 52.º do DL n.º 69-A/2009, art.º 57.º do DL n.º 72-A/2010 e art.º 46.º do DL n.º 29-A/2011, o Instituto estava vinculado a prestar a informação relativa aos EANP de acordo com a metodologia definida pela DGO[55].

113. Na Tabela 7 apresenta-se um resumo dos valores dos EANP reportados pelo IDP à DGO e os apurados pela auditoria, com referência ao exercício de 2011:

---

[52] Alterado pelos DL n.ºs 275-A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, pela Lei n.º 91/96, de 23 de março, pelo DL n.º 190/96, de 9 de outubro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro e pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

[53] DLEO para o ano de 2011.

[54] Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

[55] Anos de 2009 e 2010: até ao final do mês seguinte ao trimestre a que se reporta. Ano de 2011: até ao dia 15 do mês seguinte a que se reporta.

Tabela 7 – ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS REPORTADOS PELO IDP À DGO

Unidade: Euro

DESIGNAÇÃO		EANP REPORTADOS À DGO		EANP APURADOS NA AUDITORIA		DIVERGÊNCIA ENTRE VALOR REPORTADO PELO IDP E APURADO PELA AUDITORIA	
		31-07-2011	31-12-2011	31-07-2011[56]	31-12-2011[57]	31-07-2011	31-12-2011
DESPESA COM PESSOAL							
01.00.00	Despesas com o pessoal	0,00	0,00	186.616,66	254.980,67	186.616,66	254.980,67
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL		0,00	0,00	186.616,66	254.980,67	186.616,66	254.980,67
DESPESA CORRENTE							
02.00.00	Aquisição de Bens e Serviços	191.101,70	1.617.840,54	2.436.070,75	3.100.378,42	2.244.969,05	1.482.537,88
03.00.00	Outros Juros e Encargos	0,00	0,00	326.905,74	739.407,03	326.905,74	739.407,03
04.00.00	Transferências Correntes	0,00	365.455,31	0,00	841.865,55	0,00	476.410,24
06.00.00	Outras Despesas Correntes	0,00	0,00	414,59	465,30	414,59	465,30
TOTAL DA DESPESA CORRENTE		191.101,70	1.983.295,85	2.763.391,08	4.672.116,30	2.572.289,38	2.698.820,45
DESPESA DE CAPITAL							
07.00.00	Aquisição de Bens de Capital	584.302,18	2.633228,61	5.157.311,21	5.659.789,31	4.573.009,03	3.026.560,70
Total da Despesa de Capital		584.302,18	2.633.228,61	5.157.311,21	5.659.789,31	4.573.009,03	3.026.560,70
TOTAL DA DESPESA		775.403,88	4.616.524,46	8.107.318,95	10.586.886,28	7.331.915,07	5.970.361,82

Fonte: Mapas dos EANP reportados à DGO, registos contabilísticos, extrato contabilísticos, confirmação externa e registo de faturas entradas

114. Da leitura da tabela antecedente, verifica-se a existência de uma divergência de 7.331.915,07 € e de 5.970.361,82 € entre as dívidas identificadas no âmbito da auditoria do TC e os reportados pelo IDP à DGO, com referência a 31 de julho e 31 de dezembro de 2011, respetivamente. As despesas de capital são a componente onde se verifica a maior incidência e onde se incluem as dívidas relativas a empreitadas de obras públicas, nomeadamente, ao fornecedor Alexandre Barbosa Borges, SA (ABB), cujo valor reportado pelo IDP, ascendia em 31 de dezembro de 2011 a 952.157,06 €, quando o valor apurado pela auditoria [illegible] ½.

115. De evidenciar, ainda, a grande discrepância dos valores reportados, em particular no que se refere às contas apresentadas pelo responsável pela gerência finda em 31 de julho de 2011, que representam menos de 10% do valor apurado pela auditoria[58].

116. Por fim, de salientar que com a publicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, as entidades com pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2011 ficaram obrigadas a apresentar à DGO um plano de liquidação de pagamentos, até dia 9 após a sua entrada em vigor (n.º 1 do art.º 16.º).

117. Na Tabela 8 sintetizam-se os montantes em dívida declarados pelo IDP (IPDJ) em cumprimento da mencionada legislação[59], e os apurados pela auditoria:

[56] Cfr. Mapa V do Anexo 5.7.
[57] Cfr. Mapa VI do Anexo 5.7.
[58] Situação, também, denunciada no relatório produzido pelo IDP (cfr. 1.5)
[59] Datada de 4 de abril de 2012.

Tabela 8 – PAGAMENTOS EM ATRASO EM 31-12-2011

Unidade: Euro

DESIGNAÇÃO	REPORTADOS PELO IDP À DGO[60]	APURADOS NA AUDITORIA[61]	DIVERGÊNCIA
AQUISIÇÃO DE BENS	156.324,34	204.125,90	47.801,56
2009	0,00	2.410,15	2.410,15
2010	4.984,52	6.365,68	1.381,16
2011	151.339,82	195.350,07	44.010,25
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	1.311.095,88	2.896.252,52	1.585.156,64
2009	3.753,52	58.144,58	54.391,06
2010	66.596,77	111.323,36	44.726,59
2011	1.240.745,59	2.726.784,58	1.486.038,99
INVESTIMENTO	4.721.795,52	5.659.789,31	937.993,79
2009	975.173,06	1.089.333,60	114.160,54
2010	2.178.556,56	2.179.244,57	688,01
2011	1.568.065,90	2.391.211,14	823.145,24
Total Geral	6.189.215,74	8.760.167,73	2.570.951,99

Fonte: Declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011 reportada pelo IPDJ à DGO, confirmação externa e registo de faturas entradas

118. Da análise da tabela anterior, conclui-se que o valor da dívida, de acordo com a declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011 ORDERUDGD SHOR ,'3 HUD enquanto o valor apurado pela auditoria era de, pelo menos, 8.760.167,73 € (cfr. Mapa VII do Anexo 5.7), tendo ficado omissas na declaração apresentada faturas no valor de 2.570.951,99 €.

119. De evidenciar, mais uma vez, que a informação constante da declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011 não é fiável, verificando-se erros (valores já pagos e/ou em duplicado) e omissões na informação reportada pelo Instituto. Esta informação também não é consistente com os valores reportados no Mapa dos EANP à data de 31 de dezembro de 2011.

120. Do exposto, conclui-se que não foi observado o disposto:

- Nos arts. 10.º e 11.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, que preveem que a contabilidade de compromissos compreende o registo de todas as despesas certas (despesas decorrentes de lei ou contrato), dos EANP em anos anteriores (2009 e 2010) e os encargos assumidos ao longo do ano, bem como do montante global de cada contrato;
- No art.º 9.º do DL n.º 64-A/2009, de 24 de março, no n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e no art.º 11.º, do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, atenta a ausência de um registo permanente e atualizado das dotações orçamentais com o registo dos EANP e dos compromissos por pagar;
- No art.º 67.º da LEO, art.º 52.º do DL n.º 64-A/2009, art.º 57.º do DL n.º 72-A/2010 e art.º 46.º, do DL n.º 29-A/2011, atento o incumprimento da obrigação de reporte de encargos pelo IDP.

121. As situações relatadas são suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e no art.º 7.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, imputável ao ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, com referência ao período de 1 de janeiro de 2009 a 31 de julho de 2011 e ao Presidente

[60] Inclui apenas os pagamentos em atraso relativos à aquisição de bens e serviços correntes e à aquisição de bens de invest VHQGR R YDORU GHFODUDGR SHOR ,'3 GH ½ DQRV GH D para efeitos comparativos, apenas se consideram os valores em dívida com referência aos anos de 2009 a 2011.

[61] A diferença entre os valores da Tabela 7 e Tabela 8 respeita aos valores em dívida relativas a despesas com o pessoal, outros juros e encargos, transferências correntes e outras despesas correntes, as quais estão fora do âmbito da declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011.

do IDP/IPDJ, Augusto Fontes Baganha, com referência ao período de 1 de agosto a 31 de dezembro de 2011.

122. Em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, na sua pronúncia sobre o reporte dos EANP, com referência à gerência que terminou em 31 de Julho de 2011, informou o seguinte:

> O signatário durante o período em análise tinha as competências inerentes ao Departamento de Recursos Financeiros do IDP, I.P. Nessa medida, sempre transmitiu orientações, quer ao/à Diretor/a de departamento, quer ao Chefe de Divisão, assim como aos funcionários, no sentido de serem escrupulosamente cumpridas todas as obrigações legais no que respeita à informação contabilística.

123. Mais adiantou que:

> [T]endo sido requerido pelo signatário informação relativamente ao relato dos EANP, ao Diretor de Departamento de Recursos Financeiros e Patrimoniais, foi-lhe comunicado, pelo menos à data de 28 de Julho de 2011, não foi possível ao IDP, I.P. cumprir com essa obrigação, atento a que o sistema SIGO estava indisponível pelo menos até à data de 01 de Agosto de 2011, em virtude da "conversão" do Orçamento de Estado

124. Assim, conclui aquele responsável:

> Ou seja, inexistiu qualquer incumprimento do signatário relativamente essa incumbência, mas sim e apenas uma impossibilidade objetiva de cumprimento da mesma, atento a indisponibilidade da aplicação informática em aceitar os dados que seriam comunicados e carregados. O signatário foi diligente na sua atuação, não devendo incidir sobre a sua conduta qualquer juízo de censura, e consequentemente, sendo passível de imputação de qualquer responsabilidade sancionatória.
>
> Refira-se a este propósito, que dada a indisponibilidade de comunicação dos EANP até à data de 31 de Julho de 2011, último dia em que o signatário exerceu funções no IDP, I.P., não pode o mesmo saber em que data foi efetuada a comunicação, assim como os valores que foram comunicados, e a fiabilidade dos mesmos. Ou seja, da leitura do relatório, não consta, a data em que os EANP foram reportados, mas apenas que houve comunicação, por referência ao período até 31 de Julho de 2011.
>
> A afirmação supra, ganha maior relevo, se se tiver em linha de consideração o constante com o sistema GESPÚBLICA ocorrido e já referenciado, e a consequente declarada falta de rigor e fiabilidade nos valores obtidos.
>
> Acresce ainda referir, que as contas apresentadas pelo responsável pela gerência finda em 31 de Julho de 2011, não foi por si elaborada, nem sob a sua orientação ou supervisão, mas sim pelos dirigentes e serviços que lhe sucederam a partir de 1 de Agosto de 2011, não tendo sido possível ao signatário, proceder à validação da documentação ou dos valores que lhe foram apresentados.

125. Por sua vez, com referência ao período de 1 de agosto a 31 de dezembro de 2011, em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Augusto Fontes Baganha, veio alegar quanto à existência de uma divergência [illegible] entre o IDP à DGO e o apurado pela auditoria [illegible] como discordante, considerando-se apenas como divergente a dívida [illegible],

126. Assim, de acordo com aquele responsável:

> O valor melhor explicitado no Quadro 1 [T X H W R W D O L] R X ½ W H justificação infra não foi reportado e bem à DGO como EANP, pelo que o valor apurado por esse Tribunal não deve ser considerado como divergente.

QUADRO 1

Processo	Não Reportado DGO (Valor)	Justificação
Vibeiras ³ Sociedade Comercial de Plantas, SA	½	Indemnização reclamada com referência à empreitada do de Golfe do CNDJ, a qual não foi reconhecida como dívida.
ABB ³ Alexandre Barbosa Borges, SA	½	Trabalhos a mais do contrato de empreitada, adjudicado Senhor SEDJ Dr. Laurentino Dias em janeiro de 2009, e rela às empreitadas do Complexo de Ténis e da Nave de Atleti CDNJ não reconhecidos como dívida.
ABB ² Alexandre Barbosa Borges, SA	½	Juros relativos à empreitada do Complexo de Ténis e da N Atletismo do CDNJ não reconhecidos como dívida.
TOTAL	½	

127. Acrescenta, ainda, quanto às divergências entre o valor apurado S H O D D X G L W R U L D e o valor da dívida constante da declaração de pagamentos em atraso apresentada à data de 31 de dezembro de 2011 e enviada à DGO em 4 de D E U L O G H ½

> [N]ão se podem considerar como omissas, na declaração apresentada, faturas no valor de ½ S R U T X D Q W R R W U D E D O K R G H D Q i O L V H H P F X U a irregularidade dos processos e faturas existentes está a ser concluído no valor
>
> Aquando do apuramento das dívidas pré existentes, o IDP, ao contrário do que era sua intenção, não teve possibilidade, de efetuar uma circularização junto de todos os fornecedores "conhecidos", dada a dimensão, o tempo e a escassez de recursos necessários.
>
> A mencionada circularização, possibilitaria a verificação e controlo de todas as faturas existentes e "reclamadas" pelos fornecedores, bem como avaliar se os processos em curso eram regulares do ponto de vista legal e financeiro.

128. O alegado em nada altera a observação efetuada, sendo de salientar que o que está em causa é não só o incumprimento da obrigação de reporte de encargos pelo IDP em 31 de Julho de 201 mas também a ausência de um registo permanente e atualizado de todos os EANP em ar anteriores (2009 e 2010) bem como ao longo do ano de 2011, situação esta que não pode ser atribuída à indisponibilidade de informação em 28 de Julho de 2011 ou ao incidente com o siste GESPÚBLICA, o qual afetou parte das transações registadas na Base de Dados, entre a data d de 21 de setembro de 2011.

129. Aceitam-se as alegações apresentadas pelo ex-Presidente do Instituto, Augusto Fontes Baganha, no que respeita à dificuldade do Instituto reportar, de forma fiável, às entidades competentes o valor total dos EANP. Contudo, mantém-se o valor das divergências apuradas nas Tabelas 7 e 8, uma vez que as mesmas foram reportadas pelos fornecedores no âmbito d confirmação externa, realizada pela Equipa de Auditoria, e o Instituto não apresentou, em sede de contraditório, documentos que comprovem a inexistência daquelas dívidas.

130. Apurados os factos e pesados os argumentos contidos nas respetivas pronúncias, o Tribu entende ser de manter a posição constante do relato de auditoria, quanto ao ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

131. Efetivamente, se poderá ter havido impossibilidade objetiva de reporte em julho de 2011, mesmo não se terá verificado nos restantes períodos da gestão deste dirigente. Acresce mesmo em julho de 2011, o que desencadeou a sua ação (cuja respetiva pronúncia) foi um pedido expresso do Chefe do Gabinete do SEJD, quando essa obrigação resultava diretame da lei [2] o que indicia alguma falta de identificação dos bens jurídicos protegidos por aquela normas.

132. Refira-se, ainda que, a omissão de parte dos valores dos EANP levou a que a DGO divulgasse valores incorretos na informação financeira por si compilada e divulgada.

133. Neste âmbito deve o CD do IPDJ diligenciar no sentido de manter os registos contabilísticos atualizados, evidenciando todos os EANP.

134. Em face do exposto, reitera-se que as situações relatadas são suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e no art.º 7.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, imputável ao ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, com referência ao período de 1 de janeiro de 2009 a 31 de julho de 2011.

135. Contudo, face aos factos apurados, designadamente a ausência de registo contabilístico do conjunto de faturas e a inerente ausência de controlo das dívidas por parte do IPDJ, que impossibilitou o cumprimento rigoroso dos normativos legais neste domínio, realça-se, no entanto o contributo dado pelo ex-Presidente do ex-IDP, Augusto Fontes Baganha no apuramento da situações e as medidas que tomou tendo em vista, o diagnóstico e a correção das anomalia detetadas neste domínio.

136. Este circunstancialismo, conjugado com o facto de aquele responsável não ter sid anteriormente censurado pela prática da infração apontada, justifica a relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputada por se encontrarem preenchidos os pressupostos constantes do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

2.7.1.2 DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO RELATIVA A PAGAMENTOS EM ATRASO

137. Nos termos do disposto no art.º 37.º do DL n.º 34-A/2009, de 24 de março, no art.º 33.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e no art.º 33 do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março:

> [O]s serviços e os organismos da administração direta e indireta do Estado e as empres públicas com um prazo médio de pagamentos superior a 90 dias são obrigados a divulgar, nos respetivos sítios da Internet, e a atualizar, trimestralmente, até ao fim do mês seguinte ao final de cada trimestre, uma lista das suas dívidas certas, líquidas e exigíveis há mais de 60 dias.

138. Nos termos daqueles artigos, a DGO compila e divulga trimestralmente a lista dos serviços organismos da administração direta e indireta do Estado que tenham um prazo médio d pagamentos (PMP) superior a 90 dias.

139. Para além disso, no âmbito do PPTH, aprovado pela RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, foram fixadas metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem com monitorização e publicitação de indicadores sobre a sua evolução. A avaliação do grau de cumprimento deste objetivo é feita anualmente, com base na variação homóloga do PMP regista no final do 4.º trimestre de cada ano, sendo objeto de divulgação pela DGO.

140. De acordo com os dados publicitados pela DGO relativos ao PMP, nos termos do disposto naquele diploma legal, constata-se que o IDP não cumpriu os objetivos fixados em 2010 e 2011, para a redução significativa dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços, conforme se apresenta na Tabela 9:

Tabela 9 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS (PMP)

Objetivo PMP		PMP (N.º DIAS)				Avaliação dos objetivos para o PMP
Anos	Cumprimento	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	
2009	30<=PMP<40	ND	ND	ND	36	Cumpriu
2010	30<=PMP<40	46	77	82	101	Não cumpriu
2011	76<=PMP<86	102	88	83	116	Não cumpriu

Fonte: DGO

141. Refira-se, contudo, que pelo facto da informação reportada trimestralmente pelo IDP à DGO não ser fiável por não contemplar todas as dívidas a fornecedores relativas à aquisição de bens e serviços e aquisição de bens de capital, o PMP encontra-se subavaliado.

142. Ainda, de acordo com o n.º 7 do art.º 18.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, compete aos órgãos de gestão das entidades dos sectores públicos administrativo e empresarial assegurar a divulgação até final do semestre[62], nas respetivas páginas eletrónicas, da situação das dívidas a fornecedores.

143. As dívidas a reportar referem-se aos fornecimentos dos bens e serviços cujo pagamento esteja em atraso, conforme a definição do art.º 1.º do DL nº 65-A/2011, de 17 de maio, ou seja «após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma», correspondente também à definição de pagamento em atraso a fornecedores conforme o art.º 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA).[63]

144. Nos termos da legislação referida nos pontos anteriores, o IDP deveria publicitar no seu sítio da Internet, a lista das dívidas em atraso a fornecedores[64] e constatou que de acordo com a informação divulgada pela IGF em 29 de julho de 2011 e 31 de julho de 2012, o Instituto apesar de apresentar um PMP superior a 90 dias não divulgou no respetivo sítio da Internet uma lista atualizada das suas dívidas.

145. Neste âmbito, recomenda-se ao CD do IPDJ que proceda à divulgação das dívidas em atraso aos fornecedores nos termos da legislação aplicável.

2.7.2 ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS EM 31-12-2011

146. De modo a aferir do montante efetivo dos EANP a 31 de dezembro de 2011, foram confrontados os registos contabilísticos (Balanços, Balancetes Analíticos, Mapas do Controlo Orçamental) e extra-contabilísticos (listagens de faturas, listagens de faturas em atraso fornecidas pelo IDP), com as respostas obtidas no âmbito da confirmação externa de fornecedores, outros credores e advogados, bem como com os registos de faturas entradas.

[62] Nos termos a fixar pelos serviços de inspeção com competência sobre cada entidade e em coordenação com a IGF, devendo identificar, designadamente, os montantes em dívida para cada prazo, agrupados segundo a natureza de bem ou serviço fornecido.

[63] Nos termos da LCPA o conceito de dívidas em atraso a fornecedores não inclui o serviço da dívida, subsídios, encargos com pessoal em atraso ou a falta de entrega de descontos patronais ou dos trabalhadores.

[64] As dívidas relativas a 31 de dezembro de 2010 deveriam ser publicitadas até ao final do mês de março de 2011 e as em dívida a 30 de junho de 2011 (primeiro semestre), a data limite de publicação era o dia 15 de julho.

147. Face aos resultados alcançados foram corrigidos os valores apurados pelo IDP, sintetizando-se nos pontos seguintes as principais conclusões quanto aos valores em dívida e pagos, incluindo uma breve caracterização do tipo de despesas a que respeitam.

A. Situação em 31-12-2011

148. O valor dos EANP apurados na presente auditoria, à data de 31 de dezembro de 2011, ascendia a pelo menos 10.596.886,28 €, a que correspondem 261 fornecedores/outros credores e 1315 documentos (cfr. Mapa VIII do Anexo 5.7) conforme se apresenta na Tabela 10:

Tabela 10 – SITUAÇÃO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS APURADAS NA AUDITORIA

Unidade: Euro

TIPOLOGIA DAS DESPESAS	VALOR AUDITADO	VALOR PAGO ATÉ 31-12-2011	ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS						PAGO APÓS 31-12-2011[65]	
			DIVIDA A 31-07-2011			DIVIDA A 31-12-2011				
			REPORTADO PELO IDP	APURADO PELA AUDITORIA	DIVERGÊNCIA APURADA	VALOR REPORTADO PELO IDP	APURADA PELA AUDITORIA	DIVERGÊNCIA APURADA	VALOR	%
DESPESAS COM O PESSOAL	256.339,65	1.358,98	0,00	186.616,66	186.616,66	0,00	254.980,67	254.980,67	254.980,67	100
AQUISIÇÃO DE BEN E SERVIÇOS CORRENTES	5.480.820,01	2.380.441,59	191.101,70	2.436.070,75	2.244.969,05	1.467.420,22	3.100.378,42	1.632.958,20	1.683.533,05	54,3
OUTROS JUROS E ENCARGOS	747.146,86	7.739,83	0,00	326.905,74	326.905,74	0,00	739.407,03	739.407,03	3.714,15	0,5
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	920.865,55	79.000,00	0,00	0,00	0,00	365.455,31	841.865,55	476.410,24	815.865,55	96,9
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.415,74	950,44	0,00	414,59	414,59	0,00	465,30	465,30	364,60	78,4
AQUISIÇÃO DE BEN DE CAPITAL	7.687.027,75	2.027.238,44	584.302,18	5.157.311,21	4.573.009,03	4.721.795,52	5.659.789,31	937.993,79	2.735.408,38	48,3
TOTAL GERAL	15.093.615,56	4.496.729,28	775.403,88	8.107.318,95	7.331915,07	6.554.671,05[66]	10.596.886,28	4.042.215,23	5.493.866,40	51,8

Fonte: Registos contabilísticos, extra-contabilísticos, confirmação externa (fornecedores/outros credores e advogados), registo de faturas entradas.

149. Da leitura da tabela acima conclui-se que:

- De um valor auditado de 15.093.615,56 € referente a EANP nos exercícios de 2009 a 2011, à data de 31 dezembro de 2011, tinham sido pagos 4.496.729,28 € (correspondentes a 29,8 %) e por liquidar um valor de 10.596.886,28 € (70,2 %);
- Existem divergências significativas entre os valores reportados pelo IDP nas mapas dos EANP e os valores apurados pela auditoria (7.331.915,07 € e 4.042.215,23 €, respetivamente, em 31 de Julho de 2011 e em 31 de dezembro de 2011. As despesas onde estas divergências são mais relevantes respeitam à aquisição de bens e serviços correntes e de bens de capital;
- Quanto aos valores pagos após 31 de dezembro de 2011, à data de 27 de novembro de 2013, apenas 51,8% da dívida apurada na auditoria se encontrava paga.

150. Contudo, é de salientar que este valor (4.042.215,23 €) encontra-se subavaliado em pelo menos [illegible] (cfr. Ponto 2.7.3.3.1 – Dívidas de despesas com pessoal). Também não inclui o valor das outras dívidas relativas às ações judiciais em curso (cfr. Ponto 2.7.3.3.4).

151. Refira-se, por fim, que as divergências entre a informação existente no IDP e a recolhida na auditoria resultam essencialmente de:

[65] Data do último reporte de informação: 27 de novembro de 2013, em sede de contraditório.
[66] Valor atualizado com base nos valores dos EANP reportados à DGO (cfr. Tabela 7) e na informação reportada pelo IDP na Declaração de pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011 (cfr. Tabela 8). Corresponde ao somatório dos valores [illegible]

- Erros (faturas registadas por valores incorretos, em duplicado e faturas já pagas);
- Omissões (existência de faturas recebidas e não contabilizadas);
- Não conciliação de saldos com os pedidos de confirmação externa de fornecedores;
- Despesas com juros de mora e custas processuais não registadas pelo DAF.

B. Antiguidade das dívidas em 31-12-2011

152. Da análise da antiguidade das dívidas objeto da presente auditoria[67] constatou-se que a maior parte respeita ao ano de 2011 conforme se apresenta na Tabela 11.

Tabela 11 – ANTIGUIDADE DAS DÍVIDAS EM 31-12-2011 POR TIPOLOGIA DE DESPESAS

Unidade: Euro

TIPOLOGIA DE DESPESA	2009	2010	2011	TOTAL GERAL	
				VALOR	%
DESPESAS COM O PESSOAL	609,33	99.742,52	154.628,83	254.980,67	2,41
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	60.554,73	117.689,04	2.922.134,65	3.100.378,42	29,26
OUTROS JUROS E ENCARGOS	9.475,12	13.295,73	716.636,18	739.407,03	6,98
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES			841.865,55	841.865,55	7,94
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		385,59	79,71	465,30	0
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	1.089.333,60	2.179.244,57	2.391.211,14	5.659.789,31	53,41
TOTAL	1.159.972,78	2.410.357,45	7.026.556,06	10.596.886,28	100
%	10,94	22,75	66,31		

Fonte: Registos contabilísticos e extra-contabilísticos, confirmação externa e registo de faturas entradas.

153. Relativamente às dívidas por tipologia de despesa destacam-se as referentes à aquisição de bens e serviços correntes e aquisição de bens de capital cujo valor se elevava a 10.760.167,37 €, seja, 83% do total. A dívida relativa ao ano de [illegible] 66,31% [illegible].

154. Quanto aos principais motivos que explicam o atraso nos pagamentos a fornecedores, estes relacionam-se, em regra, com o incumprimento do regime jurídico aplicável à realização das despesas públicas (normas de execução orçamental, legislação sobre contratação pública e com a insuficiência de disponibilidade financeira em algumas rubricas.

C. Caracterização dos EANP em 31-12-2011

155. Os EANP reportados na Tabela 10, respeitam, na sua maioria a despesas relacionadas com a aquisição de bens e serviços correntes (29,26%) e de capital (53,41%) sendo de destacar o seguinte:

a) As faturas por pagar relativas a aquisições de bens e serviços referem-se, essencialmente, a contratos de execução continuada (segurança e vigilância, higiene e limpeza, assistência técnica a equipamentos), aquisição de bens de consumo corrente, conservação de bens, deslocações e estadas, refeições confecionadas e prestação de serviços diversos

   Pelo seu valor, salientam-se as dívidas aos fornecedores a seguir indicados, os quais representam 55,36% do valor em dívida referente a este tipo de aquisições:

[67] O universo das faturas inclui dívidas cuja antiguidade reporta ao ano de 2005 mas que dado o seu valor pouco material não foi objeto de auditoria (cf. Mapa I do Anexo 5.7)

- & HUWLGmR GH MXVWLILFDomR GH G~YLGD GH $WLYLGDGHV GH 5HFUHDWLYDV H 7XUtVWLFDV 6$ no valor de 890.974,87 € referente ao fornecimento de refeições confecionadas para o Centro de Estágio da Cruz Quebrada (cfr. Ponto 2.7.3.2);
- 3DUS~EOLFD 3DUWLFLSDo}HV H 3URMHWRV 6$ no valor de 6 6 decorrente do incumprimento no pagamento de uma indemnização pela ocupação das instalações do Complexo Desportivo da Lapa[68] 6DJHVWDPRµ GHVG.H Com a informação obtida, o Instituto se reconhece devedor porquanto nos termos do contrato essa outorgado só após a concretização da venda do imóvel que o IDP teria que entregar o edifício, solicitar o seu arrendamento ou incorrer no pagamento de uma indemnização se continuasse a ocupá-lo. Uma vez que só em Fevereiro de 2011 é que o IDP teve conhecimento de que o Estado formalizara a alienação do imóvel em causa em janeiro de 2010, considera o Instituto que a sua ocupação do imóvel da Lapa, para efeitos de indemnização ao adquirente do prédio, só pode relevar, assim, a partir da data em que teve conhecimento de que se formalizara a respetiva alienação[69], seja, a partir de meados de Fevereiro de 2011. Por fim, refira-se que de acordo com o ofício enviado pela Parpública ao IPDJ em 17 de janeiro de 2013, o valor em dívida em 31 de dezembro de 2012 ascendia a ½ QmR FRQVLGHUDQGR RV MXURV GH PRUD
- 6HFXULWDV 6RFLDLV no valor de 292.621,14 UHIHUHQWH j VHJ instalações do Instituto (cfr. Ponto 2.7.3.2);

b) As faturas por pagar relativas a aquisição de bens de capital incluem, equipamento básico e administrativo, software informático, construções diversas e edifícios. De salientar, pelos montantes envolvidos, as dívidas aos fornecedores a seguir mencionados, as quais representam 93,88% das aquisições de bens de capital por liquidar (cfr. Ponto 2.7.4):

- $%-%$OH[DQGUH %DUERVD %RUJHV 6$ no valor de contratos formalizados em quatro empreitadas do Centro Desportivo Nacional do Jamor (CDNJ) &RQVWUXomR GD 1DYH GH $WOHWLVPR GR - Pista de Atletismo n.º 2 do C' 1 - bem como a proteção e arranjos exteriores

---

[68] Em 26 de julho de 2007 foi outorgado entre o Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), e a ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA, um contrato de permuta onde se previa a cedência pelo IPDJ à ESTAMO do Complexo Desportivo da Lapa e a cedência pela ESTAMO ao IPDJ do Complexo Desportivo de Rio Maior e ainda a quantia de 6.000.000 €. Com a assinatura do contrato promessa de permuta (CPP) foi paga a quantia de 3.000.000 € ao IDP:

- A DGTF comprometeu-se a efetuar a venda (despacho de adjudicação e subsequente emissão do título de alienação por ajuste direto) até 31 de dezembro de 2008 (Cláusula 6.ª).
- Se a Câmara Municipal de Lisboa ou o IPPAR viessem a exercer, ulteriormente, o direito de preferência de que seriam titulares, a alienação ficaria sem efeito, devendo a DGTF devolver à ESTAMO, em singelo, a quantia que recebera (Cláusula 7.ª);
- O prédio em causa permaneceria na posse do Estado até à data da emissão do título de alienação por ajuste direto (Cláusula 8.ª);
- O Estado (DGTF) reservou para si o direito a arrendar o imóvel ou a permitir a sua utilização por outrem, devendo porém, num e noutro caso, pagar à ESTAMO (que ficara obrigada a aceitar as situações que fossem criadas) uma renda (no caso de arrendamento) ou uma indemnização (no caso de não o fazer) correspondente a uma taxa anual de 6,5% sobre 12 meses, calculada sobre o preço pago (Cláusulas 8.ª e 11.ª).

A DGTF, através do ofício nº 20.638, de 11 de setembro de 2007, propôs à respetiva Tutela a aceitação por despacho exarado em tal ofício do referido CPP, tendo a DGTF recebido em 2007-09-13 a quantia de 3.000.000 € correspondente ao preço pago pela ESTAMO (cfr. artigo 53-A/2006, de 29 de dezembro).

[69] 2 YDORU PHQVDO GD UHQGD FRUUHVSRQGLD D ½

GR HGLItFLR GRV WpQLV FREHUWRV QR &Ç - de cobertura e adicionais de seiscourts de ténis no CDNJ (6.597,60

f´9,%(,5 Soc. Comercial 3ODQWDV 6$ GtYLGD QR PRQWDQWH D HPSUHLWDGD GH ´&RQVHUYDomR H %HQHILFLD Desportivo 1DFLRQDO GR -DPRUµ ½ HPSUHLWD &RPSOH[R 'HVSRUWLYR 1DFLRQDO GR TXDO FRUUHVSRQGH ´0DQXWHQomR GH HVSDoRV YHUGHV GH HQTXDGUD 'HVFREHUWRV H HQYROYHQWH DR (GLItFLR GH $SR DTXLVLomR GH VHUYLoRV GH PDQXWHQomRµ

'H VDOLHQWDU TXH R YDORU Campo de Golfe da Jamor HQFRQWUD 700.000,00 de uma indemnização relativa às suspensões dos trabalhos da. Conforme consta no número 4 da ata de reunião realizada em 1 de julho de 2011, «acordaram o IDP, IP e o Consórcio empreiteiro no valor de 700 mil euros, que o IDP, IP deverá pagar a título de indemnização ao Consórcio em condições a definir oportunamente no que respeitar ao formalismo do procedimento administrativo e ao prazo»;

c) As dívidas provenientes da cobrança de juros e encargos, no montante global de 747.146,86 incluem o montante de juros de mora pelos atrasos no pagamento de GHVWDFDU R YDORU UHWLGR pelo fornecedor ABB;

d) As dívidas de transferências correntes referem-se essencialmente a: financiamentos acordados, no âmbito dos contratos programa celebrados com as federações desportivas ½ DSRLRV ILQDQFHLURV D HYHQWRV GHVS H UHJXODUL]DomR GH GtYLGDV ILVFDLV GRV FOXEHV

e) As dívidas provenientes de despesas com pessoal incluem os seguintes valores: prestadores de serviços médicos da Autoridade Antidopagem (253.047,28 e o Revisor Oficial de Contas (1.933,40 ½

156. De notar, ainda, que relativamente aos encargos assumidos acima mencionados, não existe evidência de que tenham sido celebrados quaisquer acordos, tendo em vista o pagamento das dívidas existentes, pelo que poderão ser exigidos os juros de mora pelos fornecedores e o eventual pagamento de custas com processos judiciais.

157. Acresce que nos Relatórios de Auditoria do TC n.ºs 15/06[71] e 12/09[72] ambos da 2.ª Secção, foi recomendado o pagamento tempestivo dos compromissos a fornecedores e regularização das dívidas vencidas, pelo que a situação relatada consubstancia o não acatamento reiterado injustificado de recomendações anteriores, situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

158. O responsável por tal omissão foi o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

[70] Em que estiveram presentes o IDP, a empresa de fiscalização e o empreiteiro, e subscrita pelo IDP e o empreiteiro.

[71] Cfr. Recomendação n.º 12 «Pagamento tempestivo GH IRUQHFHGRUHV H UHJXODUL]DomR GH GtYLGDV YHQFLGDV evitando o pagamento de juros de mora elevados».

[72] Cfr. Recomendação n.º 6 «Pagamento tempestivo dos seus compromissos perante fornecedores de forma a evitar o pagamento de juros».

159. Em sede de contraditório aquele responsável alegou que

> [D]urante o ano de 2010 e 2011, as receitas próprias do IPDJ, I.P. diminuíram, em virtude da acentuada diminuição da arrecadação de verbas provenientes das percentagens do produto líquido da exploração dos concursos de apostas mútuas dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o que provocou desequilíbrios na tesouraria.
>
> Por outro lado, no decorrer de 2011, entre o período de 1 de janeiro e 31 de julho, em consequência da cativação de verbas de receitas afetas ao pagamento dos funcionários, existiu a necessidade de ser efetuado um pagamento de 970.000,00 de receitas próprias não oriundas de transferência do Orçamento do Estado para pagamento aos funcionários.

160. Concluiu aquele responsável afirmando que as dificuldades de tesouraria condicionaram a execução financeira dos contratos e, por tal, ter «alheio à sua vontade, não é suscetível de qualquer imputação de responsabilidade financeira sancionatória»

161. Sobre a atual situação dos compromissos por pagar e sobre os motivos que justificam os atrasos no pagamento, em sede de contraditório, o CD do IPDJ, a solicitação feita em sede de relato de auditoria, juntou um quadro explicativo/justificativo com um ponto de situação dos encargos assumidos e não pagos tendo informado, o seguinte:

a) Até à data de 27 de novembro de 2013, haviam sido já pagas despesas no valor de [illegible] de 2011;
b) Os principais motivos que explicam o não pagamento a fornecedores, de faturas no montante de 5.103.019,88 [illegible] são os que se apresentam, em seguida:

Justificação para o não pagamento	Valor
Acordo de Pagamento (2014) reduzido para 941.579,40	1.035.737,34
Aguarda nota de crédito, a aquisição de bens foi de 33,39 euros	57,24
Devolvida/Of/nº 76/2012 de 21/12/2012	3.690,00
Em contencioso	61.494,34
2ª tranche do contrato programa 219/DDF/2011 não tendo sido pago por incumprimento da entidade	5.000,00
Formação Desportiva - incumprimento contratual	21.000,00
Juros de mora	108,59
Juros de mora até 31/3/2010	9.475,12
Juros em negociação	23.599,02
Juros não reclamados	100,70
Não deu entrada nos serviços	860.673,29
Não deu entrada nos serviços/não reclamada	89.522,31
Não identificável	21.312,50
Não reclamada	150,68
Não validada/não reclamada	108,90
Não validado/reconhecido	10.029,56
Procedimento irregular	93.813,62
Processo em acordo de negociação	28.131,53
Processo em contencioso	83.156,35
Processo irregular	84.392,25
Tribunal Arbitral	2.671.466,54
Total Geral	5.103.019,88

162. Os argumentos apresentados não são suficientes para alterar as conclusões vertidas no relato de auditoria, atento o facto de que a falta de disponibilidade financeira é apenas um dos motivos que releva para a omissão dos EANP, a par de outros, como o incumprimento do regime jurídico aplicável à realização das despesas públicas (normas de execução orçamental) e da legislação sobre contratação pública.

163. Acresce, como já referido, que a redução dos pagamentos em atraso constitui um dos objetivos do PAEF, uma vez que se tem [illegible] que a resolução deste problema tem efeitos

positivos na liquidez e redução dos custos da economia. Ora, tendo sido estabelecido como critério indicativo o não aumento dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias, constata-se que os atrasos no pagamento dos EANP por parte do Instituto ultrapassaram de forma significativa aquele prazo.

164. Assim reitera-se que a situação relatada, com referência ao período de 2009 a 31 de julho de 2011, consubstancia o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do TC[73], situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, da qual é responsável por omissão o Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

165. Por fim, regista-se as diligências realizadas pelo Presidente, Augusto Fontes Baganha e pelo CD do IPDJ para a regularização dos pagamentos em atraso. Quanto às dívidas ainda não regularizadas, deverá o CD do IPDJ informar, trimestralmente, o Tribunal de Contas sobre as diligências encetadas e sobre o valor em dívida relacionado com os créditos constantes da Tabela 10.

2.7.3 LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

166. Como nota prévia, salienta-se que as importâncias por pagar de que aqui se trata[74] respeitam a prestações efetivas por parte dos fornecedores/credores, constituindo a contrapartida do fornecimento do bem ou serviço, contudo, desacompanhada dos procedimentos previstos na lei quer em matéria administrativa, quer em matéria financeira.

167. Do ponto de vista financeiro, o grande enfoque vai para a assunção ilegal de despesas decorrente do incumprimento do regime jurídico da contratação pública e das fases de realização da despesa pública, previstas no art.º 21.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho.

2.7.3.1 DESPESAS COM O PESSOAL

168. Em 2006, o IDP procedeu à contratação de médicos, em regime de prestação de serviços, para a realização dos procedimentos inerentes a controlos de dopagem em competição e fora de, tendo sido apurada a [LVWrQFLD GH XPD GtYLGD QR YDORU GH prestado nos exercícios de 2009 a 2011[75] (cf. Mapa IX do Anexo 5.7).

169. A contratação foi efetuada na sequência da realização de concurso público[76], para a © « XPD EROVD GH 50 médicos HVSHFLDOL]DGRV HP controlos antidopagem, assegurando a realização dos procedimentos inerentes a controlos de dopagem em e fora FRPSHWLomR QR kPELWR GDV FRPSHWrQFLDV GR &RQVHOKR contratos sido celebrados em 1 de dezembro desse ano, com produção imediata de efeitos.

[73] Cfr. recomendação n.º 6 do Relatório n.º 12/09 e recomendação n.º 12 do Relatório anual de 2008 da 2.ª Secção.

[74] Na sua esmagadora maioria tituladas por faturas, conquanto existam também situações, nomeadamente as mencionadas na alínea g) do ponto 2.7.3.2 do presente relatório, em que as prestações foram efetuadas sem a emissão de fatura.

[75] Cfr. Propostas de Despesa n.ºs 61/DRHFP/2009, de 3 de março de 2009, 79/DGRF/2009, de 29 de abril 2009, e 87/DGRF/2009, de 4 de junho 2009, em cujas epígrafes se lê: V H ´ 5HJXODUL]DomR GH UHFLERV YHUGH EULJDGDV GH &RQWURORR $QWLGRSDJHPµ

[76] Publicado na 2.ª Série do DR de 26/08/2006.

170. No n.º 1 do art.º 7.º do programa do concurso, estabelecia-se que os contratos teriam a duração de um ano e, no n.º 2, a possibilidade de renovação desses por iguais períodos, « « D W p D R P i [L P R G H F L » [77], segundo as regras estabelecidas no art.º 13.º do caderno de encargos (CE), o que se verificou.

171. Nos termos do art.º 16.º do CE, « serviços a real[D U Q R k P E L W R G R F R Q F X U V R E M H W R em causa « H R P R S H U D G R S definidos na Portaria n.º 816/97, de 5 de setembro[78], e DL n.º 183/97, de 26 de julho[79] ».

172. Quer à data da celebração dos vínculos contratuais, quer à data das renovações dos contr em causa (ou seja, até 1 de março de 2008) vigorava o art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de fevereiro[80], norma segundo a qual este tipo de contratações ou renovações estava sujeito à emis prévia de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas Finanças e p Administração Pública.

173. Com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro[81], o art.º 94.º desta lei determinava a necessidade de reapreciação de todas as renovações dos contratos de prestaç serviços vigentes, cominando com nulidade os contratos que não fossem objeto dess formalidade[82]. No entanto, essa reapreciação não foi feita e os contratos renovaram-se.

174. Na sua redação originária, aquele diploma manteve a obrigatoriedade da emissão daquele parecer apenas quanto a pessoas singulares, tendo, em 2010, sido retomada a regra de submissão deste tipo de contratos a autorização prévia dos membros do Governo competent nos domínios das Finanças e da Administração Pública, por força da alteração dada ao art.º 35. LVCR pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE para 2010) e, daí em diante, as sucessivas leis do OE e os DLEO mantiveram essa condicionante, estendendo-a às renovações desses vínculos, a partir de 2011[83][84]. A LOE para 2011 e os DLEO respeitantes a 2010 e 2011, cominam com nulidade a falta de autorização neles prevista para a celebração deste tipo de contratos[85].

175. No tocante à obtenção das autorizações necessárias junto dos membros do Governo co competência no âmbito das Finanças e da Administração Pública, a matéria foi tratada n Relatório do TC n.º 12/09 – 2.ª Secção[86], tendo sido evidenciada a ausência de autorização para a celebração dos contratos e respetivas renovações. No entanto, as mesmas vieram a ser autoriz

---

77 Este limite para o número de renovações não foi transcrito nas cláusulas contratuais.
78 Regulamenta o combate à dopagem no desporto.
79 Estabelecia, ao tempo, o regime de combate à dopagem no desporto. Foi revogado pela Lei n.º 27/2009, de 19 de junho, q estabelece o novo regime jurídico de combate à dopagem no desporto.
80 Na redação dada pelo DL n.º 69/2006, de 17 de agosto.
81 Lei que define e regula os regimes de vinculação, carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR). Alterada pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro.
82 Tal decorre da redação do n.º 2 do art.º 94.º, que faz aplicar ao incumprimento da determinação de reapreciação o reg previsto no art.º 36.º, donde consta as cominações supra mencionadas.
83 Cfr. art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, art.º 22.º da Lei n.º 64-A/2011, e art.º 68.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março – para nos atermos apenas ao período de incidência da presente auditoria. Atualmente, a referida disciplina é mantida por força do n.º 4 do art.º 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE para 2013).
84 Cfr. n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. A respetiva alínea b) estende o requisito à contratação de serviços para consultadoria técnica, de modo a poder alargar a abrangência da norma.
85 Tal cominação é ainda mantida, por força do disposto no n.º 17 do art.º 75.º da Lei n.º 66-B/2012.
86 Vide ponto 3.2.1.C, a fls. 27 a 29.

por dois despachos do SEAP, tendo a sua vigência sido prorrogada até ao final do primeiro semestre de 2009[87].

176. Através do Anúncio de procedimento n.º 1733/2011[88] foi aberto concurso público para a «aquisição de serviços de médicos para celebração de contratos de tarefa de realização práticas ações de controlo de dopagem», visando a «celebração de 50 contratos de prestação de serviços médicos de controlo de dopagem, em regime de tarefa»[89], cuja autorização para a contratação foi emitida em 12 de outubro de 2010, através do Despacho n.º 991/2010, do SEAP, após parecer favorável da Direção-Geral de Administração e do Emprego Público.

177. Dada a pendência do procedimento e para possibilitar o cumprimento do programa nacional de antidopagem e dos compromissos internacionais da ADP nesse domínio, foi autorizada a prorrogação dos 31 contratos de tarefa de serviços médicos então vigentes, através do Despacho n.º 691/2011, de 18 de abril[90], do Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP).

178. Contudo, esta prorrogação reporta-se somente ao ano de 2011[91] e não convalida o período que mediou entre o termo do prazo da autorização anterior e o início do prazo da presente.

179. Do exposto conclui-se que foram violados o art.º 94.º e, por força do n.º 2 deste, o art.º 36.º, ambos da LVCR.

180. A manutenção das relações contratuais no segundo semestre de 2009, de ½ HDWp GH GH]HPEUR GH QR YDORU GH daquele membro do Governo, é suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo o responsável pela autorização da despesa e pela celebração dos contratos o Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha[92].

181. Em sede de contraditório, aquele responsável veio pronunciar-se acerca da presente imputação, afirmando que o que foi objeto do pedido foi a prorrogação dos 31 contratos para controlo de dopagem:

> Nesse sentido, e tendo sido autorizada a prorrogação dos 31 contratos, não sendo referido especificamente o seu início mas apenas que tal autorização é válida até 31 de dezembro de p HYLGHQWH TXH D DXWRUL]DomR « DEUDQJHUi WRGRV RV FRQWUDWRV DQWHULRUPHQWH UHODWLYRV DR PHVPR REMHWR explicitamente no despacho.

[87] 2 SULPHLUR GHVSDFKR GDWDGR GH DXWRUL]RX ´H[FHFLRQDOPHQWH seis meses. Por sua vez, o segundo, datado de 8/01/2009, autorizou a manutenção dos contratos até ao final do primeiro semestre de 2009. Em ambas as situações, a submissão à apreciação daqueles governantes foi extemporânea, tendo sido convalidada com os respetivos deferimentos.

[88] Publicado no DR, II.ª Série, de 13 de abril de 2011.

[89] Conforme se dispõe no ponto 2 do citado aviso.

[90] Proferido em conformidade com uma informação do seu Gabinete, datada de 15 de abril, a qual remeteu para o Parecer DGAEP n.º 556/2011, de 14 de abril. Na referida informação-proposta indica-se DLQGD TXH HVWDYD © « VDOYDJXDUGDGR R cabimento orçamental «ª elemento essencial para o deferimento.

[91] 1R SDUHFHU DFLPD PHQFLRQDGR D '*$(3 SURS{V D © « SURURJDomR GR « ª &RQWXGR QD DO H GD Sobre o termo de vigência da adoção (31/12/2011), nada é dito. Sucede, no entanto, que a declaração de confirmação de cabimento orçamental se reporta somente ao ano de 2011.

[92] Importa referir que, nas situações em que tiveram intervenção membros do Governo, quer contratações, quer renovações, os seus atos não são suscetíveis de responsabilidade financeira, pois existe evidência de que foi sempre observado o disposto no art.º 36.º do Decreto n.º 22 253, de 25 de fevereiro de 1933, ou seja, essas autorizações foram emitidas no sentido preconizado pelas propostas e pareceres que lhes foram dirigidos.

182. Acrescentou ainda que « F D V R I R V H U i R G H ó U J m Q F L R F R P S H W H Q W H para autorizar a prorrogação dos contratos definir uma data inicial de produção de efeitos do despacho autorizador, essa estaria definida no mesmo despacho» concluindo pela ausência de responsabilidade sua na situação e acrescentando que outra interpretação daquele despacho « colocaria em risco a continuidade e o F U G R F R Q W U R O R G H G R S D J H P «

183. Apreciadas as alegações importa-se o enquadramento jurídico efetuado no relato de auditoria, porquanto a regra geral do n.º 1 do artº 127.º do CPA no que se refere à eficácia dos atos administrativos p D G H T X H ´ R D W R D G P L Q L V W U D W L Y R S U R G X] praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuam eficácia diferida o U H W U R D W L Y D µ

184. Ora, na situação em causa, não se constatou a existência de qualquer exceção à regra g enunciada, pelo que tendo sido o despacho exarado em 17 de abril de 2011, apenas produz efeitos a partir desta data

185. Acresce que o teor dos atos do então SEAP sobre estas matérias denunciou sempre alguma reserva deste face à autorização destes contratos, pelo que fez questão de realçar sempre o c excecional das suas autorizações.

186. Atento o exposto foram autorizadas despesas ilegais no valor global de 487.089,72 € U H O D W L à manutenção das relações contratuais no segundo semestre de 2009 (189.406 €) e no ano de 2010 (297.660 €), sem despacho autorizador daquele membro do Governo, situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

187. Os factos apurados consubstanciam, ainda, o não acatamento reiterado e injustificado de u recomendação[93] do Tribunal, Relatório do TC n.º 12/09 – 2.ª Secção, sendo suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC,

188. O responsável pela autorização da despesa ilegal é o Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, nos termos descritos.

2.7.3.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

189. Da análise dos processos que suportam as faturas emitidas à aquisição de bens e serviços constatou-se que, em regra, não foram cumpridas as exigências legais decorrentes do regime de realização de despesas públicas e da contratação pública, tendo-se apurado as irregularidades/ilegalidades indicadas no Mapa X[94] do Anexo 57. (cfr. Colunas A1 a A13), e que se descrevem nos pontos seguintes

[93] Cfr. Recomendação n.º 12.

[94] Relativamente aos fornecedores Barceló Escalatur, Bombas Grundfos Port. SA, Datagrid, Nhoras Design Lda e Mercochoi constantes do Mapa X, a documentação anteriormente remetida e analisada pelo Tribunal, e que fundamentou o relato de auditor é parcialmente divergente da recebida agora, no contraditório. Assim, na sequência dos documentos remetidos no âmbito contraditório, a presente análise e os dados constantes do Mapa X e das Tabelas com os números 12 e 13 foram ajustados com novos elementos.

A. Assunção de encargos sem informação prévia de cabimento e inadequada classificação da despesa

190. Nos processos aquisitivos a que se reporta o Mapa X do Anexo 5.7 (Coluna A1), constatou-se que a despesa realizada não foi objeto de verificação prévia de cabimento.

191. O procedimento utilizado desrespeita o art.º 13.º e a alínea b) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, dispondo este que «A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: «a) Cabimento na dotação orçamental ou inscrição adequada no plano de tesouraria; b) Classificação da despesa».

192. Contraria, ainda, o art.º 26.º do mesmo diploma, que estabelece: «A autorização de despesa deve ser acompanhada da verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada, a efetuar pelos serviços de contabilidade do respetivo serviço ou organismo».

193. Acerca da noção de cabimento prévio e respetiva importância, o STC tem pronunciado abundantemente. Uma das mais expressivas manifestações da sua jurisprudência está contida no excerto que, de seguida, se transcreve:

> O cabimento prévio das despesas traduz-se na cativação, na respetiva dotação, das verbas correspondentes a todos os encargos prováveis, no momento da respetiva assunção, ou seja, na fase da autorização da despesa, e não apenas na fase da realização do pagamento, constituindo um indicador indispensável para a gestão previsional das dotações orçamentais, e ainda quanto à necessidade e possibilidade de providenciar as alterações orçamentais que garantam tempestivamente o financiamento das despesas que se pretendem realizar.
> A inobservância dessas normas conduz, com frequência, a situações de assunção de encargos sem cobertura orçamental, e, pela falta de cabimento prévio no orçamento do ano económico em que são assumidos, à transição desses encargos para as gerências imediatas, comprometendo, com isso, as dotações orçamentais dos anos seguintes, que, de um modo geral, são elaboradas sem levar em conta os encargos dos anos anteriores, quando assumidos legalmente e sem cobertura orçamental.[95]

194. Constatou-se, ainda, a inadequada classificação económica das despesas, nomeadamente, nas situações identificadas no Mapa X do Anexo 5.7 (Coluna A2), consubstanciando a inobservância da estrutura do código de classificação económica das despesas públicas aprovada pelo anexo ao DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, contrariando o estabelecido na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho e na alínea b) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO.

195. Em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, pronunciou-se no sentido de que «do relato de auditoria não consta a indicação precisa de todas as situações concretas em que se terá verificado uma incorreta classificação da despesa, com exceção feita aos médicos responsáveis pelos controlos de dopagem», acrescentando que essa opção se deveu a instruções da DGO através da sua Diretora da 1.ª Delegação, pessoalmente identificada na pronúncia daquele dirigente, tendo junto documento probatório.

196. Por sua vez, o ex-Presidente do IDP, Augusto Fontes Baganha, alegou que:

> [A] Direção do IDP desenvolveu todos os esforços para minorar as irregularidades existentes antes de 1 de Agosto de 2011, tentando, sempre que possível, a sua regularização.

[95] Cfr. Acórdão n.º 14/94 (Secção Regional da Madeira), referente aos procs. n.ºs: 37/87, 25/88, 12/89 e 25/90, in Acórdãos do Tribunal de Contas 1994 (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, Setembro de 1995, pág. 996.

> Contudo, dada a complexidade, a falta de organização dos procedimentos e os poucos recursos existentes é natural que se tenham verificado alguns lapsos dos serviços, e consequentemente se tenham autorizado a continuidade de alguns serviços cujo processo não se encontrava em conformidade.
>
> De frisar também que existiam serviços que, muito embora o procedimento estivesse instruído sem obedecer a todas as formalidades legalmente exigidas, a sua prestação era indispensável para o funcionamento da estrutura, designadamente na área dos Centros de Medicina Desportiva de Lisboa e Porto e Centro Nacional Desportivo do Jamor.
>
> Sem prejuízo da obediência e cumprimento da legalidade administrativa, designadamente ao nível técnico e financeiro, também o princípio da continuidade do serviço público teve que ser atendido na tomada de posição para a cessação dos serviços em causa, dado que os mesmos não poderiam deixar de ser prestados.
>
> Havendo um conflito de interesses entre dois princípios de direito atendíveis, princípio da legalidade e princípio da continuidade do serviço público, a ponderação do caso concreto só pode implicar o sacrifício relativo de um deles perante o outro.
>
> No caso sub judice, se os serviços não fossem prestados estava em causa a continuidade do serviço público. Ora, optar no sentido de autorizar a sua continuidade também é prosseguir o serviço público, pois os serviços aí em causa não podiam paralisar sob pena de colocar em causa a prossecução da missão do IDP.

197. Relativamente à alegação no sentido de que o relato de auditoria não constariam todas as situações concretas onde se evidenciava a ocorrência deste tipo de ilegalidade, a mesma improcede claramente, atendendo a que o mesmo remete para o Mapa X do Anexo 5.7, onde, linha a linha e coluna a coluna, são indicadas as faturas observadas, bem como a irregularidade/ilegalidade apontada, ao responsável pelo respetivo cometimento e, ainda, se este foi por ação ou omissão.

198. Também as explicações apresentadas pelo ex-Presidente, Augusto Fontes Baganha, em sede de contraditório, no que a este item se refere (assunção de encargos sem informação prévia de cabimento) não põem em causa a informação constante do Mapa X pelo que subsistem as eventuais infrações financeiras apontadas no relato de auditoria.

199. Com efeito, relativamente ao fornecedor Air Liquide, as faturas em análise não respeitam ao cabimento referido, encontrando-se o mesmo afeto a um outro conjunto de faturas que não aquelas identificadas no Mapa X. Quanto aos fornecedores Lobers y Seguros e Vibeira – Soc. Comercial de Plantas, S.A. mantém-se a conclusão de que inexistiu cabimentação das despesas no ano de 2011, uma vez que os documentos apresentados respeitam aos anos de 2008 e 2012, respetivamente.

B. Ausência de decisão de contratar e de autorização da despesa

200. Nos termos do n.º 1 do art.º 36.º do CCP, o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão constar desta última.

201. Ora, relativamente às aquisições de bens e serviços, realizadas nos anos de 2009 a 2011 (Mapa X do Anexo 5.7 – Coluna A3) não existe evidência de que tenha sido elaborado qualquer documento que suporte a autorização da despesa, nomeadamente uma proposta de aquisição, uma informação ou uma requisição, onde conste a manifestação de necessidade que sustentasse a premência da realização da despesa em causa, elemento essencial ao início do procedimento pré

contratual, dado que a realização de uma despesa pública tem subjacente a satisfação de necessidades também públicas[96] [97].

202. Tal implica que a decisão de afetar recursos públicos a uma determinada aquisição deva demonstrada, implicando necessariamente a fundamentação do dispêndio e a sua autorização pelo órgão competente.

203. Com efeito, dispõe o n.º 1 do art.º 45.º da LEO que «Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informa prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa».

204. A realização de uma despesa pública implica, segundo Sousa Franco[98], «[...] XP ORQJ SURFHVVR TXH DEUDQJH YiULDV IDVHV «[...] FXMR SULQ financeiros». As fases da realização da despesa constam dos arts. 22.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho.

205. «[U]PD GHVVDV IDVHV p SUHFLVDPHQWH D DXWRUL]DomR GH GHVSHVD administrativo e financeiro que permite o gasto de dinheiro ou o dispêndio de bens por parte do entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou serviços suscetíveis de satisfazer necessidades coletivas[99], tendo-se constatado que nas situações identificadas no Mapa X do Anexo 5.7 (Coluna A4) não existe evidência de que tenha existido tal autorização prévia da realização daquelas despesas.

206. Segundo [100] [101], a verificação da decisão de contratar, por parte do [102] [103] [104] [105] [106] [107] [108] [109] [110] [111] [112] [113] [114] [115] [116] [117] [118] [119] [120] [121] [122] [123] [124] [125] [126] [127] [128] [129] [130] [131] [132] [133] [134] [135] [136] [137] [138] [139] [140] [141]

os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste c
parte integrante do respetivo ato»[102] – situação que é a mais usual.

208. Assim, estando-se perante uma despesa pública[103], à sua realização (decisão de contratar e
autorização da despesa) são aplicáveis os princípios jurídicos relativos à atuação da Administração
designadamente, os da legalidade, da prossecução do interesse público e da transparência.

209. Face ao exposto conclui-se que, se a necessidade que se quer prover com aquele dispêndio d
dinheiros públicos não foi, sequer, equacionada, então não será possível aferir da otimização da
despesa em causa cumpriu os requisitos de economia, eficácia e eficiência, uma vez que tais regras
terão de ser aferidas por um padrão dualista, onde se pondera o desiderato a satisfazer e o r
H V F R O K L G R S D U D W D O H V H D Y D O L D V H R V E H Q V H V H U
vista da qualidade como G D T X D Q W L G D G H Q R P R P H Q W R R S R U W X Q R
grau de alcance dos objetivos/objetivos visados, segundo uma relação de custo/benefíc
I D Y R U i Y H O ª H V H d o s r e c u r s o s f i n a n c e i r o s , h u m a n o s e m a t e r i a i s » f o i f e i t a « d e m o d o
a atingir a maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimiza
dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados»[104], cabe saber, se foi cumprido o
disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, no n.º 6 do art.º 42.º
e no n.º 1 do art.º 45.º, ambos da LEO, bem como o disposto no n.º 1 do art.º 36.º do CCP.

210. O ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, em sede de
contraditório, veio alegar que as situações observadas neste domínio se reportavam a casos
abrangidos pelo art.º 128.º do CCP, configurando assim situações de ajuste direto simplificado e
consequentemente, de inexigibilidade de outra documentação.

211. Ora, da leitura do Mapa X[105] extrai-se que, em regra, quer pelo valor quer por se tratar de
prestações do mesmo tipo, se torna insuscetível a aplicação da norma invocada pelo ex-Presidente
do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha. Acresce que, nas situações em que
fosse aplicável o disposto no art.º 128.º do CCP, tal implicaria a aposição, na fatura, ato de
adjudicação (e não se encontrou evidência de tal ter sido efetuado nos casos em análise) e
dispensaria a necessidade de se proceder à prática do ato de autorização da despesa, p
LEO e no RAFE, nas normas acima citadas, pois decorre do n.º 3 daquele art.º 128.º que as
formalidades dispensáveis são apenas as previstas no próprio Código.

212. Por fim, diga-se que tratando-se, em regra, de prestações do mesmo tipo, teriam, nos te
legais (art.º. 22.º do CCP), de ser considerado o valor global das mesmas. Atento o exposto, reitera
se o enquadramento jurídico efetuado no relato de auditoria.

C. Ausência de pedido de parecer prévio

213. Nas aquisições de serviços a que se reporta o Mapa X do Anexo 57 (Colunas A5 e A6),
constatou-se que o Instituto procedeu à celebração/renovação de contratos sem que tenha sido
efetuado o pedido de parecer ao membro do Governo responsável pelas Finanças e Administração

[102] Cfr. António Lorena de Sèves, Contratação de Bens e Serviços – Guia de Aplicação do DL 197/99, de 8 de junho, 1.ª edição, ed. Direção Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2003, pág. 22.
[103] Cfr. Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, 4.ª ed., 8.ª reimp., Almedina, Coimbra, 2001, pág. 298.
[104] & I U ´ 0 D Q X D O G H $ X G L W R U L D H 3 U R F H G L P H Q W R V G R 7 U L E X Q D O G H & R Q V Glossário de Termos Comuns Utilizados no Âmbito do Controlo Externo, parágrafos 57 a 59.
[105] 4 X D Q W R D R I R U Q H F H G R U ´ % D U F H O y (V F D O D W X U 9 L D J H Q V 7 X U L V P R / G D contraditório considera-se justificada a despesa associada a este fornecedor, pelo que não subsiste a eventual infração fi apontada no Mapa X do relato de auditoria.

Pública, nos termos do disposto nos nºs 4 e 5 do art.º 35.º[106] da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, no artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e no n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

214. Tendo em vista restringir a aquisição de serviços por parte dos organismos da Administração Pública, o art.º 18.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril,[107] alterou o art.º 35.º da LVCR,[108] o qual sujeitou a celebração de contratos de tarefa e de avença a prévio pedido de parecer, tendo sido os respetivos termos e tramitação regulados pela Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho.

215. Por sua vez, o n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho,[109] alargou a obrigação de obtenção de parecer prévio favorável à celebração de quaisquer contratos de aquisição de serviços.[110]

216. Não obstante esta exigência, verificou-se que nos contratos identificados na Tabela 12, o Instituto efetuou contratações de serviços em 2010, sem que as mesmas tenham sido precedidas do respetivo pedido de parecer prévio:

Tabela 12 – CONTRATOS QUE NÃO FORAM PRECEDIDOS DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL – ANO DE 2010[111]

Unidade: Euro

Adjudicatário	Identificação dos serviços contratados	Contrato			Execução		
		Data Início	Data Termo	Valor sem IVA	Faturado	Pago	Em dívida em 31-12-2011
ASSOCIAÇÃO NADADORES SALVADORES "NUNO JANE	Prestação de serviços de vigilância e segurança (nadadores salvadores)	05-11-2010	31-07-2011	11.610,00	11.610,00	10.320,00	1.290,00
HIGIOMAIS-HIG. E SER., LDA[112]	Serviço de limpeza de manutenção mensal das pistas Tartan Centro Desportivo do Jamor	01-12-2010	30-09-2011	16.425,00	20.202,75	0,00	20.202,75
ISS FACILITY SERVICES	Aquisição de Serviços de Manutenção dos Campos de Té CDNJ, até 31 de Dezembro 2010	01-10-2010	31-12-2010	68.266,00	82.601,86	55.067,90	27.533,96
PNEUMOCENTRO-CENTRO CLÍNICO DE PNEUMOLOG LDA	Prestação de serviços de um técnico de cardiopneumolog radiologia	01-10-2010	15-01-2011	10.675,00	10.675,00	0,00	10.675,00

217. Do mesmo modo, no ano seguinte, o n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro[113], não só manteve previsão idêntica[114], como ainda estendeu a necessidade de obtenção daquela anuência às renovações contratuais. Os termos e tramitação necessários à obtenção do

---

[106] Com a redação conferida pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

[107] Lei do OE para 2010.

[108] Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (estabelece os regimes de vinculação, de carreira e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas), com as alterações que lhe foram efetuadas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Esta solução legal situa-se na esteira da já experimentada na alteração feita pelo DL n.º 169/2006, de 17 de agosto, ao n.º 7 do art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de fevereiro, e aos n.ºs 2 e 3 do art.º 8.º do anterior DL.

[109] Põe em execução o OE para 2010.

[110] Assim, para além das tarefas e avenças, a norma também passa a prever, de um modo exemplificativo, os contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica e, ainda, os celebrados com entidades cuja área de atividade seja o trabalho temporário – Cfr. als. a) a c) do n.º 1 do art.º 22.º.

[111] Em conformidade com a documentação junta no contraditório, a Tabela 12 foi alterada tendo sido retirados os fornecedores: ´0HUFRFKRL)DUPDFrXWLFD *'3DUWLFLSDo}HV6$ e 6LVWHPDV GH 7HOHPiWLFD /GDµ SRUWHU VLGR REWLGR SDUHFHU IDYRUiYHO – data da celebração do contrato ser anterior à data da Portaria 371-A/2010.

[112] Ao contrário do referido, no contraditório, pelo ex-Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, resulta da documentação analisada pela equipa de auditoria e da informação fornecida no âmbito da confirmação externa, que não se efetivamente da aquisição de um aspirador mas antes de um serviço de limpeza de manutenção mensal das pistas Tartan no Centro Desportivo do Jamor. Acresce que não foi evidenciada a existência do referido aspirador.

[113] Lei do OE para 2011.

[114] Embora tenha cortado do rol de exemplos a referência feita na al. c) do n.º 1 do referido art.º 44.º, ou seja, a menção às empresas de trabalho temporário.

referido parecer favorável foram regulados pela Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro que revogou a Portaria n.º 37-A/2010.

218. Acresce que o mesmo preceito, no seu n.º 3, sujeita a uma disciplina rígida a verificação dos pressupostos[115] para a concessão da anuência dos membros do Governo responsáveis pelas Finanças e pela Administração Pública. Para além disso, foi excecionado pelo art.º 69.º do DL 29-A/2011 de 1 de março, um conjunto específico de contratos de aquisição de serviços[116], nos quais se não enquadram os contratos analisados neste item.

219. Contudo, apurou-se que em 2011 foram celebrados e renovados contratos de prestação de serviços pelo Instituto, sem que os processos aquisitivos se encontrassem instruídos com o pedido de parecer prévio, conforme se apresenta na Tabela 13:

Tabela 13 - CONTRATOS QUE NÃO FORAM PRECEDIDOS DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL [2] ANO DE 2011[117]

Unidade: Euro

Adjudicatário	Identificação dos serviços contratados	Contrato			Execução		Observações
		Data Início	Data termo	Valor sem IVA	Faturado	Pago	
AMERICAN APPRAISAL	Levantamento do imobilizado e respetiv reconciliação físico-contabilística - Adicional	d)	30-04-2011	49.995,40	61.494,34	0,00	b)
ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DOS BOMBEIROS DO DAFUNDO	Aquisição de Serviços de Nadadores Salvadore	01-09-2011	31-08-2012	27.000,00	9.000,00	0,00	e)
DUARCLIMA CLIMATIZAÇÃO CONSULTADORIA INDUSTRIAL LD	Contrato de assistência do ar condicionado	01-11-2011	30-10-2012	3.630,00	605,00	0,00	e)
ESTÁDIO SAÚDE LDA	Prestação de serviços médicos	01-06-2011	31-07-2011	2.800,00	2.800,00	0,00	b)
GIRASSOL JARDINS GERMANO FERREIRA	Manutenção dos jardins	01-01-2011	31-12-2011	3.000,00	3.690,00	0,00	e)
INFOCONTROL ELECTRÓNICA AUTOMATISMO LDA	Assistência Técnica	09-02-2011	08-09-2012	2.687,33	3.305,42	0,00	e)
INITIAL PORTUGAL SERVIÇOS PROT AMBIENTAL UNIPESSOAL LDA	Contrato para Substituição de Contentor Assépticos	04-01-2011	03-01-2012	3.612,20	4.443,00	0,00	e)
LAVANDARIA A ROTUNDA[118]	Aquisição de serviços de lavagem de roupa do Centro de Estágio da Cruz Quebrada	01-01-2011	31-12-2011	15.000,00	11.245,65	0,00	e)
LUSOCEDE	Aquisição de Serviços de Manutenção Outsourcing de Pessoal	d)	18-03-2011	36.079,50	44.377,79	0,00	b)
OMICONSULTA	Prestação de serviços de fiscalização	01-05-2011	31-01-2012	45.900,00	50.184,00	0,00	b)
PARQUES E JARDINS PROJ. E CONST., LDA[119]	Serviços de limpeza exterior do Comple Desportivo do Jamor	01-01-2011	30-06-2011	54.000,00	66.418,77	0,00	e)

[115] Verificação de prévio parecer favorável dos membros do Governo; Confirmação de declaração de cabimento orçamental emit pela delegação da DGO; Verificação da redução remuneratória dos contratos.

[116] Assim, nos termos do n.º 2 deste art.º 69.º do DL-A/2011, de 1 de março, não estão sujeitas ao disposto nos nºs 1 e 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro:

a) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, d 26 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro, e 24/2008, de 2 de Junho, ou de contratos mistos cujo t contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibiliza de um bem;

b) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de ac quadro;

c) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicaçã Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 24 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, com entidades públicas empresariais;

d) As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

[117] Face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório a Tabela 13 foi alterada tendo sido retirado o fornecedor co GHVLJQDomR´1KRUDV/GDµSRUVHWUDWDUGHXPDSUHVWDomRGHVHUYLoRVHQmRGHXPDHPSUHLWDGDFRQIRUPHPRWLYDGRQDV

[118] Contrariamente ao alegado pelo Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, a aquisição destes serviços estava sujeita à obtenção de parecer prévio, atenta a norma transitória constante do art.º 7.º do DL 4-A/2011, a qual previa a sua aplicabilidade a todos os contratos de prestação de serviços, que por via da celebração ou renovação produzissem efeitos a pa 1 de janeiro de 2011, como é aqui o caso.

[119] Resulta da documentação analisada que se trata efetivamente de uma prestação de serviços e não de uma empreitada conforme alegações aduzidas no âmbito do contraditório.

Adjudicatário	Identificação dos serviços contratados	Contrato			Execução		Observações
		Data Início	Data termo	Valor sem IVA	Faturado	Pago	
TERMIBÉRICA GESTÃO ENERGIA, LDA[120]	Serviços de manutenção do equipamento térmico no Complexo Desportivo do Jamor	01-07-2011	30-06-2012	16.314,93	10.033,68	0,00	e)
VIBEIRAS SOC. COM. DE PLANTAS S	Serviços de manutenção das zonas verdes envolventes do Centro de Medicina Desportiva de Lisboa	03-08-2011	02-08-2012	7.541,86	3.865,20	0,00	e)

Legenda:
a) Não existiu contrato anterior com o mesmo adjudicatário
b) Existiu pelo menos um contrato anterior com o mesmo adjudicatário
c) Contrato denunciado por iniciativa da entidade adjudicante antes de decorrido o seu prazo de vigência
d) Sem informação
e) Contrato de execução continuada

220. Do exposto decorre que foram violados os preceitos acima mencionados, bem como a alínea a) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, sendo os contratos nulos, nos termos do disposto no n.º 6 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e no n.º 6 do art.º 22.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

221. Sobre a situação vertente, em sede de contraditório, pronunciou-se o ex-Presidente do ex IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, no sentido de que, durante o ano de 2010, a submissão dos contratos de prestação de serviços a parecer prévio vinculativo estava delimitada pela alínea b) do n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010[121] aos contratos de prestação de serviços cujo objeto fosse a consultadoria técnica.

222. Em reforço da posição expressa, apontou também os termos em que foi redigida a Portaria n.º 371-A/2010, de 28 de junho, que, segundo aquele responsável, pretendeu «clarificar o âmbito de aplicação da alínea a) e b) do n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de Junho».

223. Acrescenta, ainda, que «neste quadro, considera-se igualmente que não se tratando de uma consultadoria técnica o contrato não seria suscetível de parecer prévio. É esta a leitura correta quer do artigo 44.º do Decreto-Lei n. º 72-A/2010, de 18 de Junho, quer do âmbito da aplicação do artigo 2.º da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de Junho».

224. Conclui esta abordagem argumentando que, se assim não fosse, o legislador teria optado por uma formulação abrangente «como e sem mais todos os contratos de aquisição de serviços» «mas não o fez», pelo que, no entender daquele responsável, «defender outra leitura dos normativos em apreço é desvirtuar o respetivo quadro jurídico».

225. O ex-Presidente, Augusto Fontes Baganha, também se pronunciou, tendo em sede de contraditório alegado o seguinte:

> Relativamente aos pedidos de parecer prévio vinculativo para a celebração/renovação de contratos de aquisição de bens e serviços importa esclarecer que o IDP não dispõe de um sistema de controlo centralizado, para aferir do histórico de todos os contratos celebrados com fornecedores e ainda em vigor.
> O mesmo será dizer que o IDP a 1 de Agosto de 2011 não dispunha de uma base de dados de todos os contratos celebrados por este Instituto nem um registo institucional dos mesmos.
> Posteriormente, a nova Direção apurou que a única pessoa que tinha acesso à informação em análise, pelo IDP, era a ex-Chefe de Divisão, «, com conta de correio eletrónico especificamente criada para o efeito e exclusivamente gerida por si.
> Neste âmbito, importa clarificar que a Direção do IDP assim que tomou conhecimento da ausência de um sistema de gestão contratual diligenciou no sentido de alterar a situação,

[120] Não obstante ser afirmado no contraditório que foi obtido parecer prévio favorável através do Despacho n.º 453/2011/SEAP não obtivemos evidência da existência do mesmo.
[121] &XMR WHRU QD SUiWLFD R FRQWUDWR GH VHUYLoRV FXMR REMHWR VHMD D FRQ

sistematizando e organizando numa base de dados capaz de gerir, identificar e apoiar as diversas Unidades Orgânicas do IDP ao nível da contratação pública.

226. Compulsadas as pronúncias, não obstante os argumentos apresentados, reitera-se a análise e as conclusões contidas no relato de auditoria, pelas razões aí aduzidas e ainda pelas seguintes:

227. Estabelece-se no n.º 1 do art.º 44.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, que durante o ano de 2010 carecia de parecer prévio dos membros do Governo aí referidos «[...] a aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/[...]», designadamente no que respeita a:

a) Contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença;
b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica;
c) Contratos de aquisição de serviços com pessoa coletiva cuja área de atividade seja o trabalho temporário.

228. Daqui decorre que o intuito do legislador, numa época em que o Governo começava a tomar fortes medidas de contenção da despesa pública, foi o de determinar a apreciação prévia pelos membros do Governo competentes, das aquisições de serviços efetuadas pelos organismos abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR. Com esta medida, não só procedia-se ao controlo efetivo da despesa pública, como deteria informação respeitante a uma área de despesa que, historicamente, tem resultado um avultado dispêndio de dinheiros públicos.

229. Assim, contrariamente ao alegado, o legislador exemplificou nas três alíneas os contratos porventura mais comuns, não se restringindo, manifestamente, àqueles.

230. Aliás, no ano seguinte, a correspondente norma foi redigida de um modo ainda mais claro (vide art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, cit., tendo-se excecionado expressamente na LOE, subsequente (2012, 2013 e 2014) os contratos não sujeitos a parecer prévio vinculativo.

231. Para além do exposto, a Portaria n.º 32/2011, sendo um regulamento publicado ao abrigo do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, deve ser objeto de uma interpretação conforme ao mencionado preceito e não de modo menos restritivo.

232. Contudo, resulta do mesmo n.º 1 do art.º 2.º da portaria que os termos e tramitação previstos na presente portaria aplicam-se a todos os contratos de aquisição de serviços [...] Daí decorrendo não a interpretação desta norma feita pelo auditado, mas a posição já veiculada em sede de relato de auditoria, que aqui se reitera.

233. Assim, improcede o alegado na pronúncia do ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

D. Ausência de publicitação dos contratos de aquisição de bens e serviços no Portal dos Contratos Públicos

234. Nas situações a que se reporta o Mapa X do Anexo 5.7 (cfr. Coluna A7) constatou-se que foram efetuadas adjudicações de bens e serviços por ajuste direto, sem que a respetiva contratação fosse publicitada no portal dos contratos públicos, tendo-se ainda verificado a existência de pagamento de valores contratuais antes da publicitação dos mesmos (cfr. Coluna A8).

235. Os principais elementos relativos aos contratos analisados constam da Tabela 14

Tabela 14 – CONTRATOS CELEBRADOS POR AJUSTE DIRETO QUE NÃO FORAM PUBLICITADOS

Unidade: Euro

ADJUDICATÁRIO	IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS	CONTRATO			EXECUÇÃO		
		TIPO DE PROCEDIMENTO	VALOR DO CONTRATO SEM IVA	DATA DO DESPACHO AUTORIZAÇÃO	FATURADO	EM DÍVIDA EM 31-12-2011	PAGO APÓS 31-12-2011 ANTES OU SEM PUBLICAÇÃO
AIR LIQUIDE	Aquisição de gases para o LAD e locação de gerador de azoto	b)	13.950,59	22-11-2011	13.108,41	13.108,41	4.597,37
ALFAIA VERDE CONST. E MANT. JARDINS, LDA	Execução de trabalhos de manutenção em áreas verdes do CDNJ	a)	9.000,00	c)	11.070,00	11.070,00	0,00
ALVERSAÚDE	Serviços de um técnico licenciado em medicina especialista em patologia clínica	a)	17.136,00	28-11-2011	1.428,00	1.428,00	0,00
AMERICAN APPRAISAL	Levantamento do imobilizado e respetiva reconciliação físico-contabilística - Adicional	a)	49.995,40	c)	61.494,34	61.494,34	0,00
AQUAAMBIENTE, SA	Aquisição de ladrilhos e reparação revestimento cerâmico da piscina olímpica e desinfeção dos dois tanques do complexo de piscinas do CDNJ	a)	19.950,00	26-08-2011	24.538,50	24.538,50	24.538,50
AQUAAMBIENTE, SA	Fornecimento de carga filtrante para os filtros do complexo de piscinas do CDNJ	a)	29.320,00	07-09-2011	36.063,60	36.063,60	36.063,60
BOMBAS GRUNDFOS PC SA	Prestação de serviços de recuperação dos sistemas de elevação de esgotos do Complexo Piscinas do CDNJ	a)	9.726,66	30-08-2011	11.963,79	11.963,79	11.963,79
CARDIO ATOME	Contrato de prestação de serviços médicos	a)	11.644,80	c)	1.940,80	1.940,80	970,40
CLEAR INSTALAÇÕES ELECTROMECÂNICAS S	Aquisição de serviços e fornecimento de componentes para ação de manutenção do sistema de climatização do complexo de piscinas do CDNJ	a)	18.640,00	12-10-2011	22.927,20	22.927,20	0,00
HIGIOMAIS-HIG. E SER., LDA	Serviço de limpeza de manutenção mensal das pistas Tartan no CDNJ	a)	16.425,00	c)	20.202,75	20.202,75	0,00
HMB HORÁCIO MENDES BRUNO CONSTRUÇÃO OBRAS PÚBLICAS LDA	Limpeza de entulhos e raízes no CDNJ	a)	16.900,00	c)	20.280,00	20.280,00	0,00
ISS-FACILITY SERVICE	Empreitada no CDNJ	a)	29.035,00	c)	35.713,05	35.713,05	0,00
LUSOCEDE	Aquisição de Serviços de Manutenção e Outsourcing de Pessoal	a)	36.079,50	c)	44.377,79	44.377,79	0,00
OMICONSULTA	Prestação de serviços de fiscalização	a)	45.900,00	c)	56.457,00	50.184,00	0,00
SILTRAT	Empreitada de execução de trabalhos de manutenção em espaços relvados no CDNJ	a)	19.125,00	13-01-2011	23.523,75	23.523,75	23.523,75
VIBEIRAS-SOC. COM. DE PLANTAS SA	Empreitada de conservação e beneficiação nos espaços verdes do CDNJ	a)	22.871,16	18-04-2011	28.131,53	28.131,53	0,00
VIBEIRAS-SOC. COM. DE PLANTAS SA	Manutenção de espaços verdes no complexo de campos de ténis descobertos e envolventes ao edifício de apoio aos campos n.ºs 2 e 3	a)	6.800,00	c)	8.296,00	8.296,00	0,00

a) Art.º 20.º n.º 1 da alínea a) do CCP; b) Art.º 26.º n.º 1 alínea a); c) Não identificado.

236. Nos termos do art.º 127.º do CCP, na redação originária, aplicável à data da prática dos factos, «a celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto[122] deveria ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, sendo tal publicitação condição de eficácia do contrato, nomeadamente quanto a pagamentos» (vide n.º 2 dessa redação)[123].

237. Não tendo tal ocorrido os contratos identificados na Tabela 14 são ineficazes, atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do mencionado artigo.

238. Relativamente a esta situação, em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha anunciou-se no sentido de que relativamente aos contratos identificados na Tabela 14 «os que têm data de autorização anterior a 31 de Julho de 2011, não constam no Mapa X do Anexo 4.7 (cfr. Coluna DA8), ou seja, nunca foram, pelo signatário, autorizados quaisquer pagamentos sem que os respetivos contratos estivessem publicados no portal da internet dedicado aos contratos públicos».

[122] Estão excecionadas da publicitação da ficha no Portal dos Contratos Públicos as aquisições feitas ao abrigo do regime simplificado, ou seja, até ao valor de 5 000 € (cfr. art.º 128.º n.º 1 alínea a) do CCP).

[123] Por força da alteração introduzida no art.º 127.º pela Lei n.º 64-B/2011, o anterior n.º 2 passou para n.º 3, mantendo a mesma grafia, razão por que o entendimento da tese subsiste.

239. Acrescenta, ainda que «[i]nexiste por esse motivo, a possibilidade de imputação de UHVSRQVDELOLGDGH « SRU DXWRUL]DomR GH SDJDPHQ publicitação».

240. Já o ex-Presidente, Augusto Fontes Bagan, em sede de contraditório, refere que só havia um técnico no IDP credenciado para entrar na base de dados BASEGov e este teve ausênc frequentes, acabando por sair do Instituto. Tal constrangimento impediu a publicitação no primeiros tempos de exercício da nova Direção.

241. Acrescentou que foram pedidos novos acessos àquela base de dados, a fim de regularizar a situações, mas essa credenciação nem sempre foi célere por parte do organismo competente para tal. No entanto, após tal ter sido obtido, todos os contratos passaram a ser devidamente publicitad

242. Não corroboramos, a posição assumida pelo ex-Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, na medida em que os encargos assumidos e não pagos, relativos ao fornecedores "American Appraisal", "HMB Horácio Mendes & Bruno", "Construção Obras Públicas, Lda.", "Lusocedex", "Omiconsulta" e "Vibeiras" Soc. Com. de Plantas, SA", respeitam à contratação de serviços por ajuste direto em 2009, 2010 e 2011 (31 de julho), exercícios estes sob a sua responsabilidade, a que acresce o facto de ter sido responsabilizado pela autorização da despesa (cfr. coluna A7 do Mapa X) e não pelos pagamentos, que até à data em que cessou funções haviam sido realizados.

243. Como se disse, o n.º 1 do art.º 127.º do CCP é muito claro quando refere que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto deve ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, fazendo o n.º 2 do mesmo artigo depender a eficác do contrato, nomeadamente quanto a pagamentos, da sua publicitação, através da inserção da respetiva ficha.

E. Sem recurso a Acordos Quadro

244. De acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 5.º do DL n.º 37/2007[124], de 19 de fevereiro, a contratação centralizada de bens e serviços é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas[125], sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação destes bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nas Portarias[126] dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da defesa nacional, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada d entidade compradora interessada».

245. Tanto quanto se colhe do preâmbulo do DL 37/2007, de 19 de fevereiro, o propósito essencial deste diploma legal foi o de instituir um modelo organizacional integrado e coerente, com flexibilidade de atuação, que fosse um passo para a modernização da atividade administrativa e gestão dos recursos disponíveis, em que se esperava que os resultados da Agência da Atividade da

[124] Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., e estabelece o Sistema Nacional de Compras Públicas. Nos termos do n.º 117-A/2012, de 14 de junho, esta entidade foi extinta, por incorporação na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., que lhe sucedeu em todos os direitos e obrigações.

[125] Nos termos do n.º 2, do art.º 3.º integram o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos. Por seu lado, e de acordo com o n.º 3, do mesmo normativo, podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP.

[126] Tratam-se, sucessivamente, das Portarias n.ºs 772/2008, de 6 de agosto, 420/2009, de 20 de abril, e 103/2011, de 14 de março

Nacional de Compras Públicas (SNCP)[127] pudessem vir a evidenciar volumes significativos de poupança anual.

246. Contudo as situações que se identificam, resumidamente, na Tabela 15, ocorreram aquisições de bens e serviços correntes, designadamente, de mobiliário de escritório, segurança e vigilância, higiene e limpeza, viagens e alojamento, e confeção de refeições, sem recurso aos acordos quadro.

Tabela 15 – AQUISIÇÕES EFETUADAS SEM RECURSO A ACORDOS QUADRO

Unidade: Euro

ADJUDICATÁRIO	CONTRATAÇÃO REALIZADA SEM RECURSO A ACORDO QUADRO				EXECUÇÃO			
	COM PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO		SEM PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO					
	PERÍODO	VALOR C/IVA	PERÍODO	VALOR C/IVA	VALOR C/IVA	PAGO ATÉ 31-12-2011	EM DÍVIDA EM 31-12-2011	PAGO APÓS 31-12-2011
A JIMENEZ. SOC UNIPESSOAL	a)	0,00	22-07-2011 a 22-07-2011	1.500,00	1.500,00	0,00	1.500,00	0,00
X-LINHA - EQ. ESCRITÓRIO, LDA	a)	0,00	28-02-2011 a 03-03-2011	254,00	254,00	167,28	86,72	86,72
Categoria de Bens e Serviços objeto de Acordo Quadro: Vigilância e Segurança / Data de entrada em vigor: 04-10-2010								
SECURITAS CONTRATO C014182003	30-09-2010 a 01-01-2011	3.221,37	01-10-2011 a 31-12-2011	1.073,79	4.295,16	3.221,37	1.073,79	715,86
SECURITAS CONTRATO V055083000	30-09-2010 a 01-01-2011	20.561,21	01-10-2011 a 31-12-2011	6.853,74	27.414,95	11.422,89	15.992,06	13.707,48
SECURITAS CONTRATO C014182004	30-09-2010 a 01-01-2011	5.645,70	01-10-2011 a 31-12-2011	1.881,90	7527,6	5.645,70	1.881,90	1.254,60
SECURITAS CONTRATO C014182001	30-09-2010 a 01-01-2011	778.937,21	01-10-2011 a 31-12-2011	259.645,74	1.038.582,95	778.937,21	259.645,74	173.097,16
SECURITAS CONTRATO C014182002	30-09-2010 a 01-01-2011	18.044,10	01-10-2011 a 31-12-2011	6.023,70	22.053,90	16.039,20	6.014,70	4.009,80
NYSCAYAH, SA	30-09-2010 a 01-01-2011	660,00	01-10-2011 a 31-12-2011	0,00	255,94	0,00	255,94	3,54
SEGURANÇA 24 BEIRAS, LDA	30-09-2010 a 01-01-2011	1.303,80	01-10-2011 a 31-12-2011	0,00	295,20	0,00	295,20	295,20
COMANSEGUR SEG. PRIVADA	30-09-2010 a 01-01-2011	20.278,38	01-10-2011 a 31-12-2011	10.139,19	30.417,57	20.278,38	10.139,19	6.759,46
Categoria de Bens e Serviços objeto de Acordo Quadro: Higiene e Limpeza / Data de entrada em vigor: 08-12-2010								
CLIMEXT CONTROLO DE AMBIENTES, SA	a)	0,00	01-01-2011 a 31-12-2011	12.251,66	12.251,66	11.230,69	1.020,97	1.020,97
CLEANCIRCLE - SERV. LIMPEZA, LD	a)	0,00	05-01-2011 a 05-12-2011	157.932,00	157.932,00	131.610,00	26.322,00	13.161,00
CONFORLIMPA (TEJO) LIMPEZAS INDUSTRIAIS LDA	a)	0,00	30-11-2010 a 31-12-2011	112.285,42	112.285,42	80.624,20	31.661,22	8.062,42
CONFORLIMPA (TEJO) LIMPEZAS INDUSTRIAIS LDA	a)	0,00	31-01-2011 a 31-12-2011	153.925,61	153.925,61	128.386,80	25.538,81	0,00
DESMOR, EM	a)	0,00	06-07-2011 a 06-12-2011	1.551,30	1.551,30	1.292,75	258,55	0,00
INTERLIMPE FACILITY SERVICES	a)	0,00	04-03-2011 a 05-12-2011	111.600,45	111.600,45	111.600,45	0,00	0,00
NUMBER ONE MULTI SERVICES LDA.	a)	0,00	31-01-2011 a 31-07-2011	11.439,00	11.439,00	9.532,50	1.906,50	0,00
SANIAMBIENTE	a)	0,00	26-01-2011 a 27-12-2011	96.507,36	96507,36	80.422,80	16.084,56	8.042,28
SHL - SERVIÇO DE HIGIENE E LIMPEZA, LDA	a)	0,00	21-01-2011 a 20-12-2011	30.523,69	30.523,69	25.436,41	5.087,28	2.543,64
TOMARLIMPE - SOCIEDADE COMERCIAL DE LIMPEZA	a)	0,00	31-01-2011 a 29-12-2011	61.649,52	61.649,52	51.374,60	10.274,92	5.137,46
VADECA SERVIÇOS DE LIMPEZA	a)	0,00	29-11-2010 a 02-12-2011	51.369,37	51.369,37	43.754,84	7.614,53	3.275,26
MARIA ROSA E SEBASTI GUERREIRO	a)	0,00	28-09-2011 a 30-12-2012	3.037,17	3.037,17	0,00	3.037,17	2.277,88
Categoria de Bens e Serviços objeto de Acordo Quadro: Refeições confecionadas / Data de entrada em vigor: 29-07-2010								
CERGER - SOC.	a)	0,00	30-09-2010 a 31-12-2011	399.193,22	399.193,22	8.218,35	390.974,87	390.974,87
Categoria de Bens e Serviços objeto de Acordo Quadro: Viagens, transportes aéreos e alojamentos / Data de entrada em vigor: 19-09-2011								
WIDE TRAVEL EVENTOS	a)	0,00	26-09-2011 a 19-12-2011	4.466,57	4.466,57	0,00	4.466,57	2.193,13

a) Não aplicável

[127] Pelo DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, foi criada a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), que veio assumir a missão e atribuições do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP) e da Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP), estes extintos, por fusão.

247. Conforme se observa, nos contratos identificados na tabela anterior, todas as aquisições estavam abrangidas por acordos quadro em vigor, sendo de destacar duas situações distintas:

a) Contratação de serviços com recurso aos acordos quadro mas sem que exista pedido de autorização para a prorrogação de prazo dos contratos de vigilância e segurança até à conclusão do procedimento ao abrigo do acordo quadro (coluna A9 do Mapa X do Anexo 5.7[2]):

- Da análise da documentação disponibilizada, verifica-se que o Instituto submeteu ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 2 de maio de 2011,[128] um pedido de autorização para prorrogação da contratação de serviços de vigilância e segurança vigente, alegando «o atraso verificado na preparação do procedimento a realizar ao abrigo do AQVS[129] e de forma a garantir a continuidade da execução das prestações de VHUYLoRV «DWp j FHOHEUDomR GD QRYD &RQWUDWDomR» ao abrigo do AQVS, pedido esse que foi deferido por despacho de 6 de maio de 2011, proferido pela Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, com a seguinte redação: «Concordo. Prorrogue-se até dia 30 de setembro de 2011»[130], e no qual aquele membro do governo exarou em 23 de agosto o seguinte despacho: «Em condições de prosseguir do ponto de vista orçamental. Consideração do Sr. SETF». Despacho que obteve concordância do SETF em 9 de setembro de 2011.

- De salientar, ainda, que o Parecer da ANCP, datado de 1 de setembro de 2011, que suportou o despacho do SETF, refere o seguinte:

> Tendo presente que a norma prevista no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, se destina a excecionar aquisições em concreto e não a, numa base definitiva, a aquisição fora dos acordos quadro da competência da ANCP para as categorias de bens ou serviços nos mesmos previstas, a autorização a que se dá parecer favorável deve confinar-se apenas ao caso enunciado, constante do ofício, não devendo ser usada para excecionar quaisquer outras aquisições que a entidade venha a realizar no futuro e que devam ser feitas ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela ANCP.

- Ora, no caso em apreço, uma vez que não se obteve evidência de que o Instituto tivesse diligenciado por um novo pedido de prorrogação de prazo para a contratação dos serviços de vigilância e segurança, após o referido no Despacho do SETF, conclui-se que as despesas com aquisição daqueles serviços após 30 de setembro de 2011, violam o disposto no n.º 4 do art.º 5.º do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

b) Contratação de serviços sem recurso aos acordos quadro e sem que exista pedido de prorrogação de prazo dos contratos (montantes relativos a limpeza, vigilância e segurança, refeições confecionadas, viagens, transportes aéreos e alojamentos – coluna A10 do Mapa X do Anexo 5.7[2]):

- Nas restantes situações identificadas na Tabela 15 constatou-se, face às listas anexas às Portarias n.ºs 772/2008, de 6 de agosto, 420/2009, de 20 de abril, e 103/2011, de 14 de março, que as aquisições identificadas para além de terem sido efetuadas ao abrigo de acordos quadro em vigor[131], também, não foram objeto de pedido de prorrogação de prazo para que as mesmas se realizassem sem recurso aos acordos quadro celebrados pela ANCP.

---

[128] Ofício do Gabinete do Secretário de Estado da Juventude e Desporto, Laurentino Dias.

[129] Acordo Quadro² Vigilância e Segurança.

[130] Negrito nosso.

[131] Assim, as datas de entrada em vigor dos acordos quadro respeitantes às situações abordadas são as seguintes: Vigilância e segurança² 15 de abril de 2010; Refeições confecionadas² 28 de julho de 2010; Higiene e limpeza² 17 de agosto de 2010; Viagens, transportes aéreos e alojamento² 10 de setembro de 2011.
Vide: http://www.ancp.gov.pt/PT/COMPRASPUBLICAS/ACORDOSQUADRO/Pages/ResumodosAcordosQuadro.aspx

pelo que as contratações efetuadas violam o disposto no n.º 4 do art.º 5.º do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

248. Atento o exposto nas alíneas a) e b) e atendendo a que a contratação centralizada de bens e serviços é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, como é o caso do IDP, foi violado o preceito atrás mencionado, bem como os art.ºs 22.º n.º 1 a) e n.º 2 do DL n.º 155/92, de 28 de julho e o n.º 6 art.º 42.º da LEO sendo os contratos celebrados nulos[132] nos termos do disposto no n.º 6 do art.º 5 do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

249. Sobre estes factos e suas imputações entendeu, em sede de contraditório, pronunciar-se o ex-Presidente do ex-IDP Augusto Fontes Bagan, referindo que « [...] Tabela », não obstante terem sido solicitadas as portarias de extensão de encargos necessá para a agregação ao processo contratual a ser conduzido pela Unidade Ministerial de Compras [...] foi obtida « [...] aquisição dos serviços elencados na tabela acima referida », e que obstou àquela celebração abrigo de acordo quadro, tendo junto documentação comprovativa

250. Ora, como « [...] funcionamento do Instituto, houve necessidade de manter em vigor os contratos que a anteri [...] encerramento dos serviços».

251. Acresce que os respetivos pedidos de exceção foram submetidos à ANCP e autorizados p Secretário de Estado do Orçamento e, desde 1 de outubro de 2012, que vigora um contrato p higiene e limpeza, celebrado ao abrigo de acordo quadro.

F. Vigência de contratos de prestação de serviços sem previsão contratual de prorrogação ou renovação e sem procedimento pré-contratual

252. Nos contratos identificados no Mapa X do Anexo 5.7 (cfr. Coluna A11), observou-se que os mesmos continuaram a produzir efeitos para além do respetivo período de vigência sem que tivesse sido desencadeado um novo procedimento ou sem que a clausulado preveja a possibilidade de prorrogação ou renovação, conforme se sintetiza na Tabela 16:

Tabela 16 - CONTRATOS QUE VIGORARAM SEM PROCEDIMENTO E SEM PRE VISÃO CONTRATUAL DE PRORROGAÇÃO OU RENOVAÇÃO

Unidade: Euro

Adjudicatário	Identificação dos serviços contratados	Contrato inicial		Continuidade do contrato inicial					
		Valor sem IVA	Duração do contrato	Valor sem Iva	Faturado	Período de faturação	Pago até 31-12-2011	Em dívida em 31-12-2011	Pago após 31-12-2011
AMERICAN APPRAISAL	Levantamento do imobilizado e respetiva reconciliação físico-contabilística	64.750,00	01-12-2010 a 28-02-2011	49.995,40	61.494,34	01-03-2011 a 03-05-2011	0,00	61.494,34	0,00
CANNON HYGIEN	Prestação de serviços de higiene e tratamento de resíduos hospitalares	1.078,30	26-02-2009 a 25-02-2010	1.436,92	1.767,41	01-03-2011 a 11-10-2011	0,00	1.767,41	0,00
CARDIO AT HOM	Contrato de prestação de serviços médic	11.640,00	01-09-2010 a 31-08-2011	970,40	970,40	01-09-2011 a 30-09-2011	0,00	970,40	970,40
CLEANCIRCLE SERV. LIMPEZA LDA	Serviços de Limpeza Lda Piscinas e Centro de Alto Rendimento do CDNJ	73.500,00	07-06-2010 a 06-01-2011	128.400,00	157.932,00	06-01-2011 a 05-12-2011	131.610,00	26.322,00	13.161,00
ESTÁDIO SAÚDE LDA	Prestação de serviços médicos	16.800,00	01-06-2010 a 31-05-2011	2.800,00	2.800,00	01-06-2011 a 31-07-2011	0,00	2.800,00	2.800,00
LUSOCEDE	Aquisição de Serviços de Manutenção Outsourcing de Pessoal	61.000,00	30-10-2009 a 31-08-2010	45.779,85	56.309,22	30-11-2010 a 18-03-2011	0,00	56.309,22	0,00
NUMBER ONE MULTI SERVICES	Serviços de limpeza da sp ina de CELAS	17.710,00	30-09-2009 a 30-08-2010	9.300,00	11.439,00	31-01-2011 a 31-07-2011	9.532,50	1.906,50	0,00

[132] Conquanto as mesmas não tenham sido declaradas e, por isso, os contratos tenham vigorado e produzido os efeitos bilater que tendiam. Vide as apreciações feitas a propósito da nulidade dos contratos de aquisição de serviços sem submissão a autorização governamental.

Adjudicatário	Identificação dos serviços contratados	Contrato inicial		Continuidade do contrato inicial					
		Valor sem IVA	Duração do contrato	Valor sem Iva	Faturado	Período de faturação	Pago até 31-12-2011	Em dívida em 31-12-2011	Pago após 31-12-2011
LDA									
PARQUES E JARDINS PROJ. E CONST., LDA	Serviços de limpeza exterior do Complexo Desportivo do Jamor	108.000,00	31-12-2004 a 31-12-2010	53.999,00	66.418,77	31-01-2011 a 30-6-2011	0,00	66.418,77	0,00
PNEUMOCENTRO CENTRO CLÍNIC DE PNEUMOLOGIA, LDA	Prestação de serviços de um técnico de cardiopneumologia e radiologia	36.600,00	14-10-2009 a 13-10-2010	10.675,00	10.675,00	01-10-2010 a 15-01-2011	0,00	10.675,00	9.150,00
SANIAMBIENTE, LIMP PROF	Serviços de limpeza das instalações do I	34.829,00	07-06-2010 a 03-01-2011	78.461,27	96.507,36	26-01-2011 a 27-12-2011	80.422,80	16.084,56	8.042,28
SILTRAT	Trabalhos de manutenção em espaços relvados do Centro Desportivo Nacional d Jamor	19.125,00	13-01-2011 a 12-04-2011	23.523,75	31.365,00	01-08-2011 a 30-11-2011	0,00	31.365,00	0,00
VIBEIRAS SOC. COM. DE PLANTA SA	Manutenção de espaços verdes no complexo de campos de ténis descobert e envolventes ao edifício de apoio aos campos n.ºs 2 e 3	6.800,00	15-06-2010 a 14-10-2010	6.800,00	8.296,00	01-11-2010 a 14-02-2011	0,00	8.296,00	0,00

253. Atendendo a que os contratos de aquisição de bens e serviços estão sujeitos a termo, ou seja, vigoram durante um determinado período de tempo contratualmente fixado, a duração é elemento essencial do seu conteúdo, pelo que com o termo do prazo extinguem-se, em regra[133], as relações contratualmente estabelecidas (cfr. al. e) do n.º 1 do art.º 96.º do CCP).

254. Nos casos vertentes e sem qualquer outra formalidade, as partes mantiveram relações contratuais de conteúdo idêntico ao que postulavam os contratos que as uniram, pelo que foram tacitamente celebrados novos vínculos contratuais, não escritos, de conteúdo idêntico aos anteriores, mas desacompanhados dos necessários procedimentos em matéria de contratação pública, quer em matéria de realização da despesa, em violação do disposto no art.º 16.º e seguintes do DL n.º 197/99, de 8 de junho, bem como, nos arts. 21º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho, no n.º 6 do art.º 42.º da LEO, e no art.º 3.º do CPA.

255. Por outro lado, também, não foi possível obter evidência da realização de qualquer dos procedimentos pré-contratuais (cfr. art.16.º e seguintes do CCP) não obstante ter sido obtida confirmação e/ou evidência por parte dos fornecedores e/ou do Instituto, de que os serviços foram efetivamente prestados.

256. Em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha referiu que, relativamente às situações dos contratos de prestação de serviços de limpeza contidas na Tabela 6.1 foi instruído um pedido de autorização extraordinária ao SEJD, remetido em 4 de maio de 2011, que permitia «[...] D F R P R E C D [...] com essas prestações de serviço, consideradas essenciais, enquanto decorria o procedimento de aquisição de serviços ao abrig Acordo Quadro n.º [...]». E junta documento. Assim, considera que desencadeou todos os mecanismos atinentes ao cumprimento da legislação, pelo que lhe não devem ser imputadas responsabilidades.

257. Também em sede de contraditório, o ex-Presidente Augusto Fontes Baganha reforça a ideia de que tal sucedeu apenas porque não existia uma base de dados de contratos, o impossibilitou de denúncias ou renovações, tendo procurado intervir nesse domínio, dotando o IDP dos meios necessários.

258. O que vem alegado pelo ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha não é de acolher, porquanto os contratos foram celebrados e executados na respetiva gestão pelo

[133] Nem sempre será assim, como no caso das garantias, sejam elas de que géneros forem. Contudo, as garantias assumem se configuração de obrigação acessória obrigação principal.

que deveria ter sido atempadamente diligenciado no sentido da sua prorrogação, o que só ocorreu em maio de 2011, tendo mantido a respetiva execução, mesmo sem despacho autorizador do membro do Governo que tutelava o Instituto.

G. Serviços executados que aguardavam faturação por parte dos fornecedores

259. Nas aquisições de serviços a que se reporta o Mapa X do Anexo 5.7 (cfr. Coluna A12), e que constam da Tabela 17, não obstante ter sido obtida confirmação e/ou evidência por parte dos fornecedores e/ou do Instituto, de que os serviços foram efetivamente prestados, constatou-se que, à data de 31 de dezembro de 2011, os fornecedores não tinham ainda procedido à emissão da correspondente faturação:

Tabela 17 – SERVIÇOS EXECUTADOS A AGUARDAR FATURAÇÃO

Unidade: Euro

ADJUDICATÁRIO	IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇOS CONTRATADOS	DATA DO CONTRATO		VALOR ANUAL DO CONTRATO		PRAZO DE EXECUÇÃO (EM DIAS)	SERVIÇOS A AGUARDAR FATURAÇÃO POR PARTE DO FORNECEDOR EM 31-12-2011			OBSERVAÇÕES
		INÍCIO	TERMO	S/IVA	C/IVA		VALOR	PERÍODO A QUE SE REFERE	EM DÍVIDA	
OMICONSULT	Prestação de serviços de fiscalização	01-03-2010	30-4-2011	45.900,00	56.457,00	270	56.457,00	01-05-2011 a 31-12-2011	50.184,00 a)	Serviços executados após o termo do contrato, sem procedimento pré contratual e faturados apenas em 12-11-2012.
NAVROGI BASSAMÁ	Prestação de serviços de um técnico de exploração das instalações elétricas	30-09-2004	31-12-2010	3.370,80	3.370,80	365	3.651,70	30-12-2009 a 30-12-2010	3.651,70	Conforme pedido de pagamento entrado no IDP (ENT/479/2011) em 5 de abril de 2011.
SILTRAT	Trabalhos de manutenção em espaços relvados do CDNJ	13-01-2011	12-04-2011	19.125,00	23.523,75	90	31.365,00	01-08-2011 a 30-11-2011	31.365,00	Nos termos da INF/607/GJA/2012 não faturado por falta de suporte legal.

a) Não foi considerado no valor em dívida o mês de janeiro de 2012.

260. Relativamente à ausência de faturação de acordo com os fornecedores "Omiconsult" e "Navrogi Bassamá", a mesma resultou de indicação do IDP. Com efeito, no âmbito da confirmação externa de fornecedores, o primeiro indicou que, seguindo instruções do Cliente, se não emitiu faturação a partir de Maio de 2011. Quanto ao prestador de serviços "Navrogi Bassamá", no pedido de pagamento enviado ao Instituto é referido "A pedido deixei de emitir recibos de prestação de serviços".

261. Refira-se, também, que tal omissão por parte dos fornecedores identificados na Tabela 17 viola o disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 7.º[134], na alínea b) do n.º 1 do art.º 29.º[135] e na alínea a) do n.º 1[136] e n.º 5[137] do art.º 36.º, do Código do IVA.

262. Acresce, que no caso dos fornecedores "Omiconsult" e "Siltrat", os serviços foram prestados após o termo dos respetivos contratos, os quais não previam cláusulas de renovação, não tendo sido precedidos de procedimentos pré-contratuais, sendo aplicável às situações em apreço o enquadramento jurídico efetuado na alínea anterior.

---

134 "Quando o adquirente ou destinatário dos serviços não exija a emissão de fatura nos termos do artigo seguinte, o prestador deve passar e entregar ao adquirente ou destinatário dos serviços um documento que contenha os elementos referidos nas alíneas a) a d) do n.º 5 do artigo 36.º, no momento em que se verifique a exigibilidade do imposto nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º"

135 Determina a obrigatoriedade de emissão de fatura por cada prestação de serviços efetuada, ainda que os destinatários dos serviços não a solicitem

136 "Quando a transmissão de bens ou prestação de serviços for efetuada a sujeito passivo de imposto que não tenha direito à dedução total do imposto mencionado na fatura, o prazo para a emissão da fatura é o 5.º dia útil seguinte ao mês em que se verificou a exigibilidade do imposto."

137 Elenca as menções obrigatórias de cada fatura, de entre as quais cumpre destacar a sequencialização da data.

263. Em sede de contraditório, nenhum dos notificados se pronunciou acerca desta situação, pelo que se reitera o enquadramento jurídico efetuado. Acresce referir, de acordo com a informação fornecida, que até à data de 23 de novembro de 2013, nenhuma daquelas faturas se encontravam pagas.

H. Prestação de serviços cujo objeto contratual difere do serviço faturado e faturação do serviço por valor superior ao contratualmente fixado [138]

264. O IDP contratualizou com a empresa Higiomais, Lda., serviços de remoção de entulho e transporte ao vazadouro [illegible] em dois procedimentos distintos, no valor global de [illegible], e cujos termos se descrevem (cfr. Mapa X do Anexo 5.7 – Coluna A13):

a) Na sequência de uma proposta apresentada pela empresa Higiomais Lda., tendo em vista a contratação de serviços de [illegible] pelo valor de [illegible] mensais, para o período de dezembro de 2010 a setembro de 2011 [139], o valor de [illegible] + IVA.

Contudo, constata-se que a informação que suporta a realização desta despesa menciona que: «Este processo refere-se à aquisição de um aspirador industrial nos termos da cláusula 1ª do contrato - por um período de 9 (nove) meses de acordo com a cláusula 5ª - para a Nave do Atletismo do Jamor».

b) Acresce que na vigência daquela contratação, foi elaborada, pelo IDP, em 17 de janeiro de 2011, uma informação de manifestação de necessidade de adquirir aquisição de trabalhos de [illegible] conforme proposta apresentada pela empresa Higiomais, Lda. Esta despesa foi objeto de fatura-recibo [illegible] e liquidada em 9 de agosto de 2011, uma fatura do fornecedor, relativa aos serviços prestados, [illegible] ficando-se, assim, a saber existência de uma divergência dos valores constantes do orçamento apresentado pela empresa e o valor faturado, no montante de [illegible].

265. No âmbito do contraditório foi solicitado ao Instituto que esclarecesse a divergência detetada no descritivo da fatura do fornecedor e a constante na informação produzida pelo Instituto [140], como a divergência de [illegible] [illegible] do IPDJ, informado que se está [illegible] situação herdada do passado, cujo processo enferma de ilegalidades e como tal o valor reclamado pelo fornecedor não é reconhecido pelo IPDJ».

I. Síntese das irregularidades / ilegalidades verificadas na aquisição de bens e serviços
e Imputação de responsabilidades

266. Do exposto nas alíneas anteriores decorre que no período de 2009 a 2011, foram realizadas despesas ilegais no montante global de 11.908.025,71 [141] [illegible] pelos responsáveis identificados no Mapa X do Anexo 5.7, respeitantes a

[138] Para as contratações relatadas nesta alínea não existe evidência da autorização de despesa, situação que foi enquadrada no B).
[139] Correspondente a 9 meses, exceto o mês de agosto
[140] Juntando para o efeito todos os documentos de suporte.
[141] [illegible] remetida em sede de contraditório.

aquisições de bens e serviços sem que tivesse sido dado cumprimento às normas de execu orçamental e desrespeitando os normativos legais da contratação pública (CCP), suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória.

267. Mantêm-se, assim, as imputações constantes do relato de auditoria, com exceção da relat ao responsável José Eduardo Pescador de Matos Fanha, [142] não obstante ajustamentos pontuais na matéria de facto constantes das alíneas A) a F) deste ponto do relatório.

268. Relativamente ao ex-Presidente, do ex-IDP, Augusto Fontes Baganha, face às justificações apresentadas em sede de contraditório, designadamente

> [Á] medida que foram encontrados processos que não cumpriam os requisitos legais foram os mesmos desde logo suspensos, ou caso, tal fosse possível, corrigidos, e foram também prontamente feitas participações a esse Tribunal, bem como à Procuradoria-Geral da República, Inspeção-Geral de Finanças e Direção-Geral do Orçamento.
>
> [S]eria bem mais prejudicial para o interesse público a interrupção total da atividade, para poderem ser corrigidas todas as questões legais que estavam, tendo no entanto a equipa dirigente em funções a partir de 1 de agosto de 2011 [...], procedido de modo pronto e corrigindo os procedimentos ou suspendendo as situações que se mostravam desconformes com a lei ou que suscitavam dúvidas.

269. Também pelo facto de os bens terem sido fornecidos e os serviços prestados, ainda uma vez que a infração financeira ocorreu na fase da assunção da despesa, aquele responsável como decorria das suas competências próprias [143] e não pelos respetivos pagamentos (cfr. supra).

270. Aliás, o instituto não ficaria desonerado, pela via indemnizatória ou do enriquecimento sem causa, da obrigatoriedade de satisfazer o pagamento integral dos valores em atraso fornecedores, eventualmente por montantes superiores aos da despesa realizada, decorrente não só da possibilidade de virem a ser exigidos juros de mora mas também outros custos [144]

271. Considera-se, assim, que se justifica a relevação da responsabilidade financeira sancionató imputada ao ex-Presidente do ex-IDP, Augusto Fontes Baganha, por se encontrarem preenchidos os pressupostos constantes do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, designadamente por as infrações financeiras em questão, apenas lhe poderem ser imputadas, a título de negligência.

272. Assim, apenas subsiste a imputação eventual de responsabilidade financeira sancionatória pela autorização de despesas e de pagamentos ilegais, nos anos de 2009 a 31 de julho de 2011, no [145] [146] [147] ao ex-Presidente do ex-IDP, Luís

---

[142] Cfr. nota de rodapé 115.

[143] Resulta da diferença entre o Valor Constante do Mapa X, dos pagamentos efetuados até 31 de dezembro de 2011 [...] as responsabilidades do ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha [...].

[144] Custas judiciais e procuradoria. Acrece que tal como referido nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado:

a) Ano económico de 2010: «O atraso nos pagamentos, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de m envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de tesouraria financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial».

b) Ano económico de 2011: «Para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagame acarreta custos económicos e financeiros para os fornecedores do Estado, em particular para as PME, e também sociais».

[145] [...] [...] [...] [...] [...] [...]

[146] Resulta da diferença entre o valor constante do Mapa X, na coluna da despesa realizada até 31 de dezembro de 2011 em (11.908.025,74 €) e o valor constante do Mapa X na coluna dos pagamentos efetuados até 31 de dezembro de 2011 [...].

[147] Resulta da diferença entre o valor constante do Mapa X na coluna dos pagamentos efetuados até 31 de dezembro de 2 no valor de € [...] relativo aos pagamentos efetuados pelo responsável ex-Presidente Augusto Fontes Baganha.

Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha relativamente às irregularidades/ilegalidades sintetizadas na Tabela 18:

Tabela 18 – SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES / ILEGALIDADES DETETADAS

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	
A.	ASSUNÇÃO DE ENCARGOS SEM INFORMAÇÃO PRÉVIA DE CABIMENTO	
	NORMAS INOBSERVADAS	Art.º 13.º, 22.º, n.º 1, alíneas b) e c), n.º 2, e art.º 26.º do DL n.º 155/92, de 28 julho; Código de classificação económica das despesas públicas, aprovado no anexo ao DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro; Art.º 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º n.º 1 da LEO.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha;
B.	AUSÊNCIA DE DECISÃO DE CONTRATAR E DE AUTORIZAÇÃO DE DESPESA	
	NORMAS INOBSERVADAS	Art.º 36.º n.º 1 do CCP; Art.º 125.º, n.º 1, do CPA; Art.º 42.º, n.º 6 e 45.º n.º 1, da LEO. Artºs. 22.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha;
C.	AUSÊNCIA DE PEDIDO DE PARECER PRÉVIO AOS MEMBROS DO GOVERNO RESPONSÁVEIS PELAS ÁREAS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA A CELEBRAÇÃO E RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
	NORMAS INOBSERVADAS	Art.º 35.º da LVCR, na redação que lhe foi dada pelo art.º 18.º da LOE para 2010; Art.º 44.º do DL n.º 197/99; Art.º 22.º n.º 2 da Lei n.º 55-A/2010; Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de Junho; Portaria n.º 47/2011, de 3 de Janeiro; Art.º. 42.º, n.º 6, alínea a), da LEO.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha;
D.	AUSÊNCIA DE PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS, BEM COMO EXISTÊNCIA DE PAGAMENTOS ANTES DA PUBLICITAÇÃO.	
	NORMAS INOBSERVADAS	Art.º 127.º do CCP.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º1, alínea b) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha
E.	AUSÊNCIA DE RECURSO A ACORDOS QUADRO	
	NORMAS INOBSERVADAS	Art.º 5.º, n.º 4, do DL n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro; Artº. 22.º n.º 1 alínea a) e n.º 2, do DL nº 155/92, de 28 julho; Artºs. 16.º e seguintes, do DL n.º 197/99; Art.º 42.º, n.º 6 da LEO; Art.º 3.º do CPA.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.
F.	VIGÊNCIA DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM PREVISÃO CONTRATUAL DE PRORROGAÇÃO OU RENOVAÇÃO E SEM DECURSO DO PRÉ CONTRATUAL	
	NORMAS INOBSERVADAS	Artºs. 16.º e seguintes do CCP; Artºs. 16.º e seguintes do DL n.º 197/99; Artºs. 21.º, e seguintes do DL 155/92, de 28 julho; Art.º 42.º n.º 6 da LEO.
	EVENTUAL RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	Art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
	RESPONSÁVEIS	Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha

273. As situações identificadas nas alíneas A, D, e F, consubstanciam, ainda, o incumprimento reiterado e injustificado de recomendação formulada no Relatório de Auditoria n.º 12/2009 relativa à [illegible] sendo passível de [illegible] al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

2.7.3.3 EMPREITADAS

2.7.3.3.1 Empreitadas adjudicadas à empresa ABB Sociedade

274. No processo de verificação das dívidas a terceiros do IDP, foram analisadas as dívidas ao fornecedor Alexandre Barbosa Borges, SA (ABB), sendo de salientar os factos descritos nos pontos seguintes.

A. Caracterização dos contratos de empreitada formalizados

275. No período de 2006 a 2009, foram celebrados pelo Presidente do IDP os seguintes contratos de empreitada cujos elementos essenciais se apresentam na Tabela 19:

Tabela 19 – ELEMENTOS ESSENCIAIS DOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE O IDP E A ABB

Unidade: Euro

Designação / Objeto da Empreitada	Diploma aplicável	Tipo procedimento	Data da adjudicação	Data da celebração do contrato	Data da consignação da obra	Valor do contrato			Prazo de execução previsto (dias)	Data de conclusão prevista
						Inicial	Adicional	Total		
Conceção e construção de cobertura e balneários de seis courts de ténis no CDNJ	RJEOP	Concurso Público	15-12-2006	22-12-2006	19-03-2007	1.951.093,09	-9.623,57	1.941.469,52	330	12-02-2008
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	RJEOP	Concurso Público	18-03-2008	16-04-2008	30-06-2008	449.986,55	0,00	449.986,55	30	30-07-2008
Construção da nave de atletismo do Jamor	CCP	Concurso Público	07-01-2009	27-01-2009	25-02-2009	2.991.929,21	0,00	2.991.929,21	140	15-07-2009
Reabilitação da pista de atletismo n.º 2 do CDNJ	CCP	Concurso Público	25-08-2009	04-09-2009	07-09-2009	334.768,09	0,00	334.768,09	15	22-09-2009
Beneficiação e requalificação de diversas zonas do CDNJ	CCP	Ajuste Direto	21-10-2009	06-11-2009	10-11-2009	109.814,63	0,00	109.814,63	40	20-12-2009
TOTAL						5.837.591,57	-9.623,57	5.827.968,00		

276. A fiscalização das empreitadas foi assegurada pelos intervenientes identificados na Tabela 20:

Tabela 20 – FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS REALIZADAS PELA ABB

Empreitada	Fiscalização	Representante do IDP
Conceção e construção de cobertura e balneários de seis courts de ténis no CDNJ[148]	ENPESIN	ALEXANDRA FRAZÃO
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	ENPESIN	ALEXANDRA FRAZÃO
Construção da nave de atletismo do jamor	ENPESIN	MANUEL MIRANDA
Reabilitação da pista de atletismo n.º 2 do CDNJ	-	MANUELA RUAZ
Beneficiação e requalificação de diversas zonas do CDNJ	-	-

277. Da análise da tabela anterior, conclui-se que IDP recorreu à contratação externa para a fiscalização, através da prestação de serviços de fiscalização nas primeiras três empreitadas, tendo nas restantes duas as fiscalizações sido asseguradas pelo dono da obra.

278. De acordo com os elementos disponibilizados pelo IDP a execução financeira dos contratos acima identificados é a que se apresenta na Tabela 21:

Tabela 21 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE O IDP E A ABB

Unidade: Euro

Empreitada	Contrato Inicial	Revisão Preços	Adicionais	Valor Final da Empreitada	Valor Faturado		Desvio	Até 31-12-2011	
					S/Iva	C/Iva		Valor Pago	Valor em Dívida
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7=4-5	8	9=6-8
Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDNJ	1.951.093,09	53.035,08	-9.623,57	1.994.504,60	1.963.542,77	2.375.831,78	30.961,83	2.369.234,18	6.597,60
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	449.986,55	24.567,82	0,00	474.554,37	462.766,07	558.995,53	11.788,30	444.826,27	114.169,26
Construção da Nave de Atletismo do Jamor	2.991.929,21	0,00	0,00	2.991.929,21	3.739.911,99	4.488.221,06	-747.982,78	2.267.541,94	2.220.679,12
Conceção e execução da Empreitada de Reabilitação da	334.768,09	6.424,09	0,00	341.192,18	338.334,16	406.193,72	2.858,02	0	406.193,72

[148] Centro Nacional Desportivo do Jamor (CNDJ).

Empreitada	Contrato Inicial	Revisão Preços	Adicionais	Valor Final da Empreitada	Valor Faturado		Desvio	Até 31-12-2011	
					S/Iva	C/Iva		Valor Pago	Valor em Dívida
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7=4-5	8	9=6-8
Pista de Atletismo n.º 2 do CDNJ									
Beneficiação e Requalificação de Diversas zonas do CDNJ	109.814,63	0,00	0,00	109.814,63	109.814,63	131.777,56	0,00	131.777,56	0,00
TOTAL	5.837.591,57	84.026,99	-9.623,57	5.911.994,99	6.614.369,63	7.961.019,64	-702.374,64	5.213.379,95	2.747.639,69

279. Conforme se observa, apenas em uma das cinco empreitadas houve lugar à celebração de adicional referente a trabalhos a mais, sendo de notar que a execução financeira apresentada na Tabela 21 reporta-se apenas às situações em que o IDP procedeu à formalização de contratos adicionais.

280. Com efeito, conforme se identifica na alínea B) seguinte, nos quatro primeiros contratos acresce o valor dos erros e omissões dos trabalhos a mais e a menos não formalizados.

281. Resulta ainda, da análise daqueles valores, que em nenhuma situação o valor faturado pela ABB ultrapassou o valor previsto no contrato, o que se ficou a dever, ao adiantamento que foi efetuado ao empreiteiro, conforme se assume na Tabela 22:

Tabela 22 – FATURAÇÃO E ADIANTAMENTO NA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA NAVE DE ATLETISMO DO JAMOR

Unidade: Euro

Valor do Contrato Inicial	Valor dos Autos de Medição	Adiantamento		Valor total faturado (s/IVA)	Desvio
		Valor	%		
2.991.929,21	2.991.929,69	747.982,30	25	3.739.911,99	747.982,78

282. Nos termos do art.º 292.º do CCP, o dono da obra pode, a solicitação do empreiteiro, conceder-lhe adiantamentos, estando o seu montante sujeito aos limites fixados nos n.ºs 1 a 3 daquele artigo, ou seja, não poderá ser de valor superior a 30% do preço contratual. Por sua vez, os n.ºs 5 e 6 do mesmo preceito dispõem que na falta de estipulação contratual, os adiantamentos são imputados aos pagamentos contratualmente previstos sendo os termos da respetiva imputação fixados no contrato.

283. Atendendo a que não foram fixados na situação em apreço os termos concretos da imputação, incluindo a aplicação das respetivas fórmulas, nos termos do n.º 4 do art.º 3.º do caderno de encargos, seria aplicável ao reembolso do adiantamento, o disposto na cláusula 34.ª da Portaria n.º 959/2009, de 21 de agosto.[149]

284. Do exposto conclui-se que:

a) A dívida do IPDJ à ABB no âmbito das empreitadas identificadas na Tabela 21 ascendia em 31 de dezembro de 2011 a 2.747.639,69€ (não inclui o valor dos trabalhos adicionais não formalizados nem os juros de mora faturados);

b)) R L H I H W X D G R X P D G L D Q W D P H Q W R Q R Y D O R U G H ´ & R Q V W U X ~ G R G D $ W O H W L V P R G R - D P R U µ T X H Q m R realizados à ABB. Contudo, a execução financeira do contrato apresenta um saldo de 2.220.679,12€ a favor do fornecedor pelo que a dívida no âmbito deste contrato ascende a 1.472.696,82€ em 31 de dezembro de 2011.

[149] Formulário de caderno de encargos relativo a contratos de empreitadas de obras públicas.

285. A propósito da fiscalização das empreitadas, em sede de contraditório, a Eng.ª Alexandra Frazão veio esclarecer que a sua ligação à execução da segunda das empreitadas referidas na Tabela 20 se limitou à participação nas reuniões de obra, nunca se tendo deslocado ao local dos trabalhos, dado que a natureza destes não se configurava como construção civil. Mais referiu que «foi dada, pelo então Presidente do IDP, IP, e sem o seu conhecimento, autorização verbal ao empreiteiro para iniciar a obra, sem estar consignada, pelo que, aquando da sua tomada de posse, não obstante a informação prestada pela referida funcionária, alertando para o facto e algumas consequências daí decorrentes»[150].

B. Trabalhos a mais não formalizados

286. No decurso da execução dos cinco contratos de empreitada celebrados, em quatro deles (cfr. Tabela 23), procedeu-se à realização de trabalhos a mais, no valor global de 216.658,56 €, sem que a referida relação contratual tenha sido reduzida a escrito, conforme se apresenta:

Tabela 23 – ERROS E OMISSÕES / TRABALHOS A MAIS E A MENOS

Unidade: Euro

Designação/Objeto da Empreitada	Valor do Contrato	Erros e Omissões /Trabalhos a mais e a menos	Data do Relatório da Fiscalização	Observações
Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no	1.951.093,09	62.441,79	Março de 2011	a)
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	449.986,55	154.156,36	Março de 2011; Janeiro de 2012	b) e e)
Construção da Nave de Atletismo do Jamor	2.991.929,21	958.070,16	Março de 2011 Novembro de 2011	c) e e)
Reabilitação da Pista de Atletismo n.º 2 do CDNJ	334.768,09	41.990,25	-	d)
TOTAL	5.727.776,94	1.216.658,56		

a) Valor retificado de acordo com a informação fornecida pela ENPESIN em sede de contraditório.
b) Os valores constantes da Tabela resultam dos cálculos efetuados pela Equipa de Auditoria com base nos valores apresentados pela fiscalização. Trabalhos a mais e trabalhos Nos mapas anexos aos Relatórios da Fiscalização consta uma lista discriminada, dos trabalhos realizados pela ABB, quantidades e preços, verificando-se contudo que em termos globais os valores apresentam erros de cálculo. Trabalhos a mais
c) Inclui: Trabalhos a mais constantes do relatório da fiscalização; deduzidos do valor não considerado no relatório da empresa.
d) Fiscalização realizada pelo Dono da Obra.
e) Foram considerados os valores dos relatórios de 2011 mais recentes.
Os valores em causa foram compilados pela equipa de auditoria, a partir da documentação observada.

287. Como nota prévia, refira-se, desde já, que os valores considerados como erros e omissões, e trabalhos a mais e a menos, são os apurados pela equipa de auditoria conforme se salienta nas observações constantes nas alíneas a), b) e c) da anterior Tabela.

288. Com efeito, verificou-se que não foram formalizados em adicionais os trabalhos a mais executados, quer em procedimentos realizados ao abrigo RJEOP (Procedimentos realizados ao abrigo do CCP (Para a realização dos trabalhos não existe, assim, evidência de terem sido efetuados os procedimentos legalmente previstos.

289. De facto, constatou-se que, na fase que antecede a execução:

- Não existe evidência da decisão de contratar fundamentasse a necessidade de realização daqueles trabalhos e estimasse o respetivo valor;

[150] Informação n.º 53/CDNJ/2008, datada de 23-04-2008.

- Tais despesas não foram autorizadas (nos termos dos arts. 16.º e seguintes do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e dos arts. 21.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho);
- Não foram dadas por escrito as ordens de execução desses trabalhos, contrariamente ao previsto nos n.ºs 2 e 4, ambos do art.º 26.º do RJEOP;
- Não foram formalizados os adicionais aos contratos de empreitada, como postulava o n.º 7 do art.º 26.º do RJEOP, que prevê que «a execução de trabalhos a mais e a menos deverá ser formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada».

290. Por sua vez, durante a fase de obra:

- Não foram elaborados autos de medição assinados pelo dono da obra ou seu representante e pelo empreiteiro[151] (nos termos dos arts. 201.º, 202.º e seguintes do RJEOP);
- Não foi elaborada a conta corrente da obra com inclusão desses trabalhos (art.º 205.º do RJEOP);
- Não foram as obras objeto de vistoria para efeitos da sua receção provisória (arts. 217.º e 219.º, ambos do RJEOP).

291. Quanto aos procedimentos efetuados no âmbito do CCP, é aplicável o disposto no seu artº 370º, nº 5 - «Quando se tenha procedido à execução de trabalhos a mais, o dono da obra e o empreiteiro devem proceder, logo que possível, à sua formalização por escrito», o que não foi efetuado.

292. À semelhança do anteriormente exposto, constatou-se também nestes casos não existir evidência de terem sido cumpridos os requisitos legalmente previstos, quanto à fundamentação da decisão, à autorização da despesa, à existência de ordens escritas (n.º 1 do art.º 371.º)[152], à fiscalização dos trabalhos (n.º 1 do art.º 303.º e do art.º 305.º), à formalização das medições em autos (arts. 387.º e seguintes) e à vistoria e receção dos mesmos (art. 394.º e seguintes).

293. Concretamente, quanto à execução dos trabalhos a mais, constatou-se que os mesmos foram ordenados pelo ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha. Com efeito, questionado o IPDJ esclareceu que:

> [O]s trabalhos a mais pretendidos pelo presidente do IDP, IP, eram solicitados diretamente à empresa ABB, sendo comunicados à fiscalização pelo diretor da obra nas reuniões de obra ou [...] posteriormente, e após a apresentação das propostas por parte da ABB, à discussão dos preços unitários, que se prolongava por tempo considerável, por os preços estarem acima dos praticados no mercado ou dos preços contratuais.

294. Em sentido idêntico pronunciou-se a ABB, em resposta a esclarecimentos solicitados pela Equipa de Auditoria:

> Durante a execução de cada uma das empreitadas identificadas supra, além da presença constante dos representantes acima melhor identificados e dos membros da Fiscalização, por diversas vezes as mesmas eram visitadas pelo, à data, Exmo. Presidente do IDP, o qual deu ordens verbais para a execução dos trabalhos adicionais em litígio. Atenta a urgência e necessidade demonstrada pelo representante máximo do IDP em realizar todos os trabalhos

[151] Apenas existe evidência das medições efetuadas pela ABB.
[152] Cfr., nestas duas situações e no que respeita ao enquadramento legal, o anteriormente relatado a propósito das obras cujo procedimento correu nos termos do RJEOP.

conduziu a que a signatária executasse, sem escritas, os trabalhos atualmente em litígio, mas com a convicção de que lhe seriam pagos (até porque sempre remeteu os respetivos preços « sem que R V P H V P R V I R V V H P F R Q W H V W D G R V «
[A] Fiscalização estava sempre presente nas empreitadas tal, como conhecimento da realização de todos os trabalhos em litígio, tendo procedido a medições e sido trocada diversa correspondência entre a Empreiteira e os membros da Fiscalização (também junta ao processo arbitral) sobre esses trabalhos, designadamente no que respeita a medições e preços.

295. Por sua vez na empreitada H ´ 5 H D E L O L W D o m R G D 3 L V W D G H $ W O Manuela Ruaz responsável pelo seu acompanhamento declara no âmbito da resposta do IPD esclarecimentos solicitados pela Equipa de Auditoria que «A autorização para a execução trabalhos foi-me transmitida verbalmente pelo Sr. Presidente».

296. Quanto às razões que fundamentam a existência de erros e omissões e trabalhos a mais e a menos, estão identificadas nos relatórios da empresa de fiscalização e assentam na ocorrência das seguintes circunstâncias (cfr. Tabela 24):

Tabela 24 ² FUNDAMENTO PARA A EXISTÊNCIA DE ERROS E OMISSÕES, TRABALHOS A MAIS E A MENOS

DESIGNAÇÃO/OBJETO DA EMPREITADA	JUSTIFICAÇÃO
CONCEÇÃO E CONSTRUÇÃO DE COBERTURA E BALNEÁRIOS DE SEIS COURTS DE TÉNIS NO CDNJ	- Alteração das Fundações, por mudança da localização do edifício; - Alteração da estrutura de madeira na sequência da mudança de fornecedor/subempreiteiro; - Supressão dos Balneários.
OBRAS DE PROTEÇÃO E ARRANJOS EXTERIORES DO EDIFÍCIO DOS TÉNIS DESCOBERTOS NO CDNJ	- Alteração geral de acordo com as exigências da Câmara Municipal de Oeiras.
CONSTRUÇÃO DA NAVE DE ATLETISMO DO JAMOR	- Alterações de projeto; - Inexistência de preparador de obra, refletindo-se na incorreta execução de soluções e a apresentação pedidos de esclarecimentos tardiamente; - Incorreto planeamento da obra na fase de concurso, onde a ABB pretendia dilatar significativam duração de diversas atividades, sem qualquer justificação e não tendo havido alterações das condiçõ iniciais; - Não cumprimento dos cronogramas contratuais não-de- obra e equipamento.

297. Tendo por base aqueles fundamentos invocados para a existência de erros e omissões, trabalhos a mais e a menos, os relatórios elaborados pela empresa de fiscalização (Q S H, V L Q µ concluem nos seguintes termos:

i. Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDNJ[153]

«O valor de erros ou omissões e trabalhos a mais e a menos considerado justo é de ». ½

ii. Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ[154]

«2 Y D O R U G H H U U R V H R P L V V } H V H W U D E D O K R V D P D L V H o que excede 25% do valor da empreitada, devido à necessidade de cumprimento das exigências da Câmara Municipal de Oeiras

iii. Construção da Nave de Atletismo do Jamor[155]

Foram apurados pela E Q S H V L Q os valores de ½ G H W U D E D O K R V D P D L ½ G H L Q G H P Q L] D o m R

[153] Relatório da fiscalização de março de 2011.
[154] Relatório da fiscalização de março de 2011.
[155] Relatório da fiscalização de novembro de 2011 relatório da fiscalização de março de 2011 estes valores ascendiam a: 4 ½ H U U R V H R P L V V } H V W U D E D O K R V D P D L V H D P H Q R V H ½

298. Na Tabela 25 apresenta-se o acréscimo de custos de cada uma das empreitadas, decorrente da realização de trabalhos a mais formalizados:

Tabela 25 – VALOR FINAL DAS EMPREITADAS[156]

Unidade: Euro

Designação/Objeto da Empreitada	Diploma Aplicável (a)	Contrato Inicial[157]	Erros e Omissões e Trabalhos a Mais e a Menos			Valor Final	Trabalhos a mais %
			Erros e Omissões / Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Total		
Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDNJ	RJEOP	1.941.469,52	146.380,44	-83.938,65	62.441,79	2.003.911,31	7,88
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	RJEOP	449.986,55	211.519,77	-57.363,41	154.156,36	604.142,91	53,87
Construção da Nave de Atletismo do Jamor	CCP	2.991.929,21	1.013.276,15	-55.205,99	958.070,16	3.949.999,37	32,02
Conceção e execução da Empreitada de Reabilitação da Pista de Atletismo n.º 2 do CDN	CCP	334.768,09	43.861,13	-1.870,88	41.990,25	376.758,34	12,54
TOTAL		5.718.153,37	1.415.037,49	-198.378,93	1.216.658,56	6.934.811,93	21,28

(a) De acordo com art.º 45.º do RJEOP e art.º 370.º do CCP

299. Conforme se observa, nas quatro empreitadas, o valor contratual aumentou em 1.216.6 ½ HP YLUWXGH GD H[LVWrQFLD GH HUURV H RPLVV}HV H WUDEDOKRV D PHQRV 1R FDVR GDV HPSUHLWDGDV HP TXH R DXPHQWR UHVXOWRX GD H[LVWrQFLD GH WUDEDOKRV D PDLV QR YDORU GH ½

300. Da sua análise conclui-se ainda que na empreitada 2 EUDV GH SURWHomR H DUUDQMRV H[WHULRUHV GR HGLItFLR GRV WpQLV IRL RXOWUDSDVVDGR R OLPLWH GH 25% previsto no n.º 1 do art.º 45.º do RJEOP[158] 7DPEpP QD HPSUHLWDGD ´&RQVWUXomR GD 1DYH GH $WOHWLVPR GR -DPRU GH preço acumulado de trabalhos a mais deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos não poderia exceder 5% do preço contratual nos termos da alínea c) do n.º 2 do art.º 370.º do CCP, podendo atingir os 25% nos casos que estivessem em causa obras cuja execução fosse afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade (n.º 3 do mesmo preceito).

301. Ora, nas empreitadas GH Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ e de ´Construção da Nave de Atletismo do Jamor RV WUDEDOKRV representaram, respetivamente, 53,87% e 32,02 do valor do contrato, o que obrigava à realização de novos procedimentos.

302. Acresce, que na última empreitada, o Presidente do IDP, Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, não detinha competência para realizar despesa superior a 199 ½

303. Do exposto conclui-se que:

a) Foram realizados trabalhos a mais ilegais em violação do disposto nos normativos acima mencionados do RJEOP e do CCP e, ainda, na alínea b) do n.º 1 do art.º 42.º da LEO e nos arts. 21.º e seguintes do DL n.º 155/92, de 28 de julho;

b) Não foram observados os limites previstos no n.º 1 do art.º 45.º do RJEOP e na alínea c) do n.º 2 do art.º 370.º do CCP para a realização de trabalhos a mais que obrigava à realização de novos procedimentos.

[156] Esta Tabela foi alterada face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório.
[157] A divergência entre este valor e o constante da Tabela 23 deve VH DR YDORU GRV WUDEDOKRV D PHQRV
[158] Limitava a 25% de acréscimo o valor dos trabalhos a mais decorrentes de erros e omissões, ou alterações ao projeto variantes e alterações ao plano de trabalhos iniciativa do empreiteiro.

304. Foram, assim, realizadas despesas ilegais no montante de 1.216.758,56 €, sendo a situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, tendo o responsável pela realização da despesa sido o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

305. Em sede de contraditório, a propósito dos trabalhos a mais não formalizados, esta pronunciou-se no sentido de esclarecer que «todos os autos de medição elaborados foram sempre aprovados pela fiscalização e dado conhecimento ao empreiteiro para proceder à respetiva faturação e ao IDP para proceder ao pagamento dos mesmos, tendo sido tal aprovação (...) realizada pela assinatura de auto em papel, pela fiscalização e empreiteiro e enviados por carta ao IDP, ou aprovados em formato digital, com o envio de e-mail para o empreiteiro e o Dono da Obra, com o auto anexo, constando a respetiva aprovação».

306. Acrescentou que (...) «realizou conta corrente das obras fiscalizadas para efeitos de controlo interno da gestão e faturação das empreitadas, não tendo, no entanto, levado esta informação ao IDP».

307. Esclareceu, também, que «todas as obras foram objeto de vistoria para efeitos de receção provisória, tendo sido elaborados os respetivos autos de receção».

308. A ex-Presidente afirmou, ainda, que procedeu à fiscalização de todos os trabalhos a mais e procedeu à medição dos mesmos e à vistoria das obras «[...] depois de [...] [ter] [...] [as] [...] escritas por parte do IDP, devido [...] [à] [...] [...] nos parágrafos 228 e 229 do «relato de auditoria» (parágrafos 292 e 293 no presente relatório).

309. Por fim, sobre as divergências apuradas no valor dos erros e omissões/ trabalhos a mais e a menos (cfr. Tabela 23) pela auditoria e os valores apurados pela fiscalização, esta veio esclarecer:

> Alínea a) " Conceção e construção de cobertura e balneários de seis courts de ténis do CDNJ" - $ (13(6,1 HQWHQGH TXH D GLIHUHQoD GRV ½ VH GH espejo e torneira de serviço", que foi o único valor de trabalho a mais que a ENPESIN e ABB chegaram a um acordo conforme e.mail datado de 3/4/2008. Este valor figura no somatório da 1ª alínea da tabela «do relatório de auditoria.
>
> Alínea b) " Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ" ³ A ENPESIN após verificação da tabela de trabalhos a Mais (Trabalhos Novos) entregues, FRQWLQXD D FKHJDU DR YDORU GH ½ HP YH] GH auditoria. «
> Quanto à divergência dos valores dos trabalhos a menos apurados pela equipa de auditoria, da análise efetuada ao mapa «- Trabalhos Medidos não Executados, a ENPESIN constatou que no seu mapa houve uma falha na soma dos trabalhos relativos à rede de rega no YDORU GH ½ H ½ TXH IRUDP VXEWUDtGRV HP YH] \$ GHVFULomR GR DUWƒ QR TXH VH UHIHUH DR IXQGR também se encontrava a mais e que deve ser anulado.
> Desta forma a ENPESIN FRQILUPD TXH R YDORU WRWDO GH WUDEDO HP YH] GH ½

310. Por sua vez, em sede de contraditório, o ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha traça uma panorâmica geral acerca da grande e estratégica intervenção ocorrida no CDNJ, tendo em vista dotar o País de um centro de excelência para a preparação desportiva de alto rendimento.

311. No tocante às questões concretas abordadas neste ponto, reafirmou a posição que constava de peças escritas do IDP, no sentido que a obra de Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDNJ é uma empreitada de conceção construção tendo sido nesse pressuposto que obteve YLVWR SHOR DIP a fiscalização prévia do TC e que a:

> [T]ransferência por via do contrato celebrado, da responsabilidade da empreitada, quer do estudo prévio, quer do projeto de execução, quer ainda da execução, indispensáveis à PDWHULDOL]DomR GD REUD « SHOR GRQR GD REUD SHOD QDWXUH]D GR SUySULR HPSUHHQGLPHQWR, indissociável da aplicação inabitual de regras e técnicas de construção relativas às quais o adjudicante não dispunha dos apropriados técnicos».

312. Relativamente ao facto de terem sido dadas ordens verbais para a execução de trabalhos mais, reconhece que o-IDP « « QmR UHVSRQGHX SRU HVFULWR DR empresa adjudicatária para a execução de trabalhos não incluídos na empreitada inicial» nem, através do seu presidente, « aos orçamentos apresentados pela empresa por forma verbal» Sucede que os orçamentos são « declarações negociais recipiendas», pelo que nenhum valor a lei atribui ao silêncio negocial, pelo que « QmR WHQGR R ,'3 , 3 FRPX adjudicatária que aceitava os orçamentos apresentados pelo silêncio, nos termos da lei, não t valor de declaração negocial».

313. Para mais, continuou o ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha afirmando que tratando-se de matéria do domínio do Direito Administrativo, ainda haveria que ter em consideração qual a entidade competente para autorizar a despesa, em razão do valor Donde onde deriva que, não tendo os orçamentos apresentados pela empresa adjudicatária sido ac por alguém atuando em nome e em representação do IDP, as eventuais obras realizadas ao seu abrigo e as despesas delas RGHULYDGDV QmR VmR DR H[-IDP, « XQV WHUFHLURV PDV VLP D empresa adjudicatária».

314. Assim, segundo aquele responsável, no caso da empreitada de Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDNJ não existiriam trabalhos a mais, pois se tratar de uma empreitada por preço global, pelo que não existiu a necessidade de ser celebrado TXDOTXHU FRQWUDWR DGLFLRQDO µ

315. Já no caso da empreitada de Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ, o ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha começou por referir que a empresa adjudicatária não fornecera um plano detalhado das atividades e que tinha na obra um número insuficiente de trabalhadores, pelo que a fiscalização alertou o empreiteiro para essas situações.

316. Relativamente aos trabalhos a mais, a responsável alegou que « « HPERUD WH KDYLGR D WHQWDWLYD GDV SDUWH GR Não Sei Bem Qual É Mesmo Não Me Lembro P D No entanto, não poderia ser reconhecido os valores propostos pela empresa, porque excedia a percentagem de 25% legalmente admissível (artº 45.º do RJEOP), tendo acrescentado, também, que a empresa de fiscalização não propusera a realização de contratos adicionais.

317. Quanto à questão das ordens verbais dadas para execução dos trabalhos, o ex-Presidente reproduz a argumentação já enunciada, para a qual se remete, nos seus termos.

318. Reportando-se à empreitada de Construção da Nave de Atletismo do Jamor, referiu as condições (já mencionadas em sede de ponto de auditoria) em que ocorreram as vicissitudes da obra, concluindo que « « ninguém quando concorre a um procedimento pode propor

condicionalismos naturais», acrescentando que em nenhuma ata das reuniões de obra foi proposta a celebração de contrato adicional pelos serviços do ex-IDP que acompanhavam a execução da obra[159], tendo este organismo aguardado sempre as avaliações sobre trabalhos a mais, provindas da fiscalização, a cargo da Q S H.V L Q µ

319. Quanto às observações no sentido de que dera orientações verbais para a realização de trabalhos a mais, o ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha limitou-se a remeter, mutatis mutandis, para o anteriormente afirmado.

320. Mais afirmou que «relativamente às [V H P S U H L W D G D V U H I H U H Q F L D G D V produzidas informações» ao SEJD, que concluíram no sentido de serem aprovadas as minutas dos contratos adicionais «diligenciando-se junto do Departamento de Recursos Financeiros e Patrimoniais do ex-IDP, I.P o devido cabimento de tais encargos, no sentido de poder ser submetida à consideração de Sua Excelência o Secretário de Estado da Juventude e do Desporto os processos referentes às empreitadas, para obtenção da devida aprovação e autorização, a que extemporânea, para a celebração dos contratos adicionais e promessa ao Tribunal de Contas».

321. Finalmente, a propósito da empreitada de conceção e execução da reabilitação da pista de atletismo n.º 2 do CNDJ, o ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha pronunciou-se no sentido de que o acompanhamento da empreitada estava a cargo do Departamento de Infraestruturas Desportivas do ex-IDP.

322. No tocante ao posicionamento da área de salto à vara, da gaiola de lançamentos e da caixa de saltos, tal se deveu, segundo ele, a propostas oriundas da Federação Portuguesa de Atletismo «« D G L Y H U J r Q F L D G H S R V L o } H V H Q-W U H D se apenas ao facto desta primeira considerar terem sido outros os preços aprovados para a realização dos trabalhos».

323. Uma vez mais, utilizou a argumentação acima expressa, para a qual se remete, relativamente à imputação que lhe é feita no sentido de que ordenara verbalmente a realização de trabalhos a mais, acrescentando, todavia, que «« W L Y H V V H P V L G R H V V D V R U L H Q W D o } verbalmente, não significa que as mesmas devessem ser executadas sem o acompanhamento G H Y L G R I R L D F D O L V P R µ, pois:

> [N]ão obstante as orientações transmitidas, incumbia aos destinatários promover todo o F L U F X Q V W D Q F L D O L V P R Q H F H V V i U L R H D W L Q H Q W H D R F X porque numa organização com a dimensão que o IDP tinha, não era exigível que fosse o dirigente máximo a elaborar informações e a propor despesa ou outro expediente atinente D R Q R U P D O G H V H Q Y R O Y L P H Q W R G D V D W L Y L G D G H V H [H U F despachar no sentido de autorizar ou não autorizar determinada proposta ou despesa».

324. Conclui, afirmando que diligenciou pela sanação das irregularidades apontadas pela rápida instrução dos processos não lhe sendo imputável uma eventual responsabilidade reintegratória, por não ter existido intenção ou dolo em causar dano ao erário público.

325. Por fim, o CD do IPDJ, em sede de contraditório, veio afirmar uma coincidência entre os valores por si apurados e os apurados pela equipa de auditoria no tocante às empreitadas ´ & R Q F H o m R H F R Q V W U X o m R G D F R E H U W X U D H E D O Q H i

[159] Nomeadamente por parte do Arquiteto Manuel Miranda, a quem estava cometida essa responsabilidade.

´&RQVWUXomR GLVPQRDVGR GDHPEDWLOHWGH ´5HDELOLWDomR &1'-µ

326. As alegações aduzidas suscitam as considerações que se apresentam nos pontos seguinte

327. Quanto aos valores inscritos na Tabela 23 e tendo por base os esclarecimentos prestados a documentação junta quer pela ´EQSHVµ quer pelo CD do IPDJ, procedeu-se à retificação do YDORU GHFDVR GDR HPSUHLWDGD ´&RQFHomR H FRQVWUXomR FRXUWV GH 7pQLVµ &'R HPSUHLWDGD ´2EUDV GH SHGLItFLR GRV WpQLV manifestou-se de acordo com os valores apurados pela auditoria.[160]

328. Quanto à pronúncia do ex-Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha sublinhe-se, desde logo, que apenas lhe foi imputada responsabilidade financeira reintegratór relativamente à empreitada de Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do CDNJ (cfr. alínea G, infra), considerando-se por isso descontextualizados os argumentos constantes dos parágrafos 269 a 274 da sua pronúncia relativos à realização de trabalhos a mais não formalizados, nas quatro empreitadas identificadas nos parágrafos anteriores.

329. Ressaltam, ainda, uma série de contradições e omissões que não são abonatórias face à contribuição do ex-Presidente para o esclarecimento dos factos e a descoberta da verdade.

330. Com efeito, é manifesto que o responsável em causa não refuta frontalmente a imputação de que dera ordens verbais no sentido da realização de trabalhos a mais, optando por uma tom evasiva, que não esclarece a sua posição face aos factos. Sendo certo que o empreiteiro, da fiscalização e da coordenação de obra as confissões diretas no sentido da intervenção do ex Presidente na realização daqueles trabalhos.

331. Depois, o alegado pelo ex-Presidente entra em contradição com dois factos inequívocos: as alegações do Instituto no processo arbitral que o opôs à AB (cfr. alínea D, infra), em que o IDP reconhece a existência de trabalhos a mais, e as informações feitas ao SEJD no sentido da obtenção de autorizações para a celebração dos mais aos contratos relativos aos trabalhos a mais que o mesmo Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha assume ter mandado executar, e que não foram objeto de autorização por aquele membro do governo.

332. Para além disso, o ex-Presidente conhecia o objeto de cada obra e o conteúdo de cada contrato, pois fora ele quem os assinara.

333. Sobre a alegação de os orçamentos serem declarações negociais recipiendas a mesma irrelevante uma vez que os relatórios da empresa de fiscalização refletiam os trabalhos a m realizados sem que exista evidência de o ex-Presidente do IDP os ter posto em causa através da solicitação de esclarecimentos à ´EQSHVµ sobre a sua realização.

334. Não deixa ainda, de ser significativo que aquele responsável admita a possibilidade de, mesmo em casos onde tivesse sido dada ordem verbal, os funcionários devessem ter a preocupação de regularizar administrativamente as situações, isto é, que, por força do modo como se processava a tomada de decisões relativa à execução dos trabalhos a mais das empreita causa, os trabalhadores dos serviços do IDP, ex-competentes em razão das matérias,

[160] 2 YDORU GH ½ IRL FRQVLGHUDGR FRUUHWR SHOD ´EQSHVµ H LQFRUUHWR SHOR IPDJ. Com base na informação remetida posteriormente à verificação dos cálculos, concluiu-se pela correcção dos valores apurados pela auditoria.

confrontados com factos consumados pelos que apenas poderiam formalizar procedimentos, o que em face dos requisitos legalmente previstos não deixaria, também, de ser ilegal.

335. Especificamente quanto à empreitada de conceção e construção de cobertura e balneários de seis courts de ténis no CNJD, relativamente à alegação sobre a entidade competente para a autorização da despesa em razão do valor, esta é irrelevante num contexto de trabalhos a mais realizados na sequência de ordens verbais dadas pelo ex-Presidente, uma vez que o órgão competente em razão do valor, o SEJD, não autorizou a despesa.

336. Ainda, quanto à mesma empreitada, a alegação de que por se tratar de empreitada por preço global «não existiriam trabalhos a mais que devessem ser relevados devido à natureza empreitada», para além do alegado não decorrer do que dispunha o DL n.º 59/99, de 2 de março (arts. 22.º a 38.º), não se coaduna com a lógica do que vem alegado anteriormente quanto à conceção/construção uma vez que naquela tipologia de empreitadas o dono da obra deveria solicitar aos concorrentes a apresentação de projeto base «devendo para o efeito definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao do programa base, os objetivos que deseje atingir».

337. Acresce que é inaceitável a exposição veiculada pelo ex-Presidente Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha TXDQGR D SURSyVLWR GD HPSUHLWDGD GH [WHULRUHV « µ DLQGD TXH RV YDORUHV DSUHVHQWDGRV SHOD (TXLSD VHMDP LQIHULRUHV DRV TXH violavam o disposto no art.º 45.º do RJEOP. Ora, se se imputasse outro valor que não o real, tal consubstanciaria a prática de um crime de falsificação de documento, daí decorrendo consequências não só do ponto de vista penal mas também financeiro.

338. Quanto à atuação da empresa de fiscalização (EQS HVcolocou-lhe atuar no quadro previsto nos arts. 180.º do RJEOP e 303.º e 305.º, ambos do CCP, consoante o regime jurídico aplicável à data dos factos, devendo ser o garante da boa execução dos trabalhos do ponto de vista técnico, jurídico e financeiro. Contudo, tal não sucedeu.

339. Apesar de, na respetiva pronúncia, a empresa afirmar que fiscalizou todos os trabalhos mais[161], aprovou todos os autos de medição, realizou a correta das empreitadas e vistoriou todas as obras para efeitos de receção provisória, não juntou documentação comprovativa alegado.

340. Deve, pois, a (EQS HVcolocar ao Tribunal cópia de toda a documentação produzida âmbito da realização dos trabalhos a mais identificados, indicando as datas de entrada da ex-IDP da documentação entregue.

341. Face ao exposto, conclui-se terem sido, realizadas despesas ilegais no montante de 1.216.6 (s/IVA), sendo a situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, tendo o responsável pela realização da despesa sido o Presidente Luís IDP, Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

C. Trabalhos a menos faturados e pagos

342. 1R TXH VH UHIHUH j HPSUHLWDGD GH ´2EUDV GH SUHWHQVmR FRERUWR GR &1-, consta que os autos de medição n.ºs 1, 2, 5, 6 e 7, relativos a

[161] Apesar destes resultarem de ordens não escritas, como expressamente reconhece a empresa.

trabalhos contratuais, foram considerados como executados trabalhos no montante de 57.363,41 €, que não tinham sido realizados (cfr. Mapa XI do Anexo 57).

343. Na Tabela 26 apresenta-se o montante dos trabalhos a menos, considerando os valores apurados pela Equipa de Auditoria e tendo por base os valores aceites pela fiscalização nos seus relatórios, datados de março de 2011 e janeiro de 2012[162].

Tabela 26 – TRABALHOS MEDIDOS E NÃO EXECUTADOS

Unidade: Euro

TRABALHOS A MENOS									
Autos de Medição		Faturados			Pagos	Faturados e não executados		Pagos	
N.º	Valor s/ IVA	Data	Valor s/IVA	Valor c/IVA	Valor c/Iva	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA
1	195.027,68	31-07-2008	195.027,68	234.033,22	234.033,22	2.317,79	2.781,35	2.317,79	2.781,35
2	15.677,33	31-08-2008	15.677,33	18.812,80	18.812,80	294,87	353,85	294,87	353,85
5	26.398,22	30-11-2008	26.398,22	31.677,86	31.677,86	2.575,02	3.090,02	2.575,02	3.090,02
6	63.125,00	31-12-2008	63.125,00	75.750,00	75.750,00	33.840,61	40.608,73	33.840,61	40.608,73
7	70.573,23	30-03-2009	70.573,23	84.687,88	0,00	18.335,12	22.002,15	0,00	0,00
Total	370.801,46		370.801,46	444.961,75	360.273,88	57.363,41	68.836,10	39.028,29	46.833,95

344. Conforme se verifica, do valor faturado (G H foram executados trabalhos no montante de 68.83 ½ ½s/IVA), dos quais ½ IRUDP SDJRV s/IVA), no ano de 2008.

345. Acresce, salientar, que os relatórios da fiscalização, elaborados em 2011, relativos ao apuramento dos trabalhos a mais identificados na empreitada em referência (D O R U G H de trabalhos a menos, foi subtraído ao valor dos trabalhos a mais, conforme se evidencia de forma resumida na Tabela 27:

Tabela 27 – ERROS OU OMISSÕES, TRABALHOS A MAIS E A MENOS

Unidade: Euro

ERROS OU OMISSÕES, TRABALHOS A MAIS E A MENOS	VALOR APURADO PELA AUDITORIA
Trabalhos a mais Trabalhos novos	188.826,02
Trabalhos a mais Quantidades excedidas	22.691,75
Trabalhos a menos	-57.363,41
Total	154.154,36

346. Nos termos do disposto no art.º 16.º do RJEOP «A importância dos trabalhos a mais ou a menos que resultar de alterações ao projecto será efectivamente adicionada ou diminuída ao valor da adjudicação».

347. Contudo, a dedução dos trabalhos a menos, não se efetivou, porquanto a fatura que refle aquela dedução, emitida na sequência de decisão arbitral, foi devolvida pelo IPDJ, conforme refere na alínea D seguinte, subsistindo assim a faturação e consequente pagamento de traba não executados.

348. A questão dos trabalhos a menos foi também analisada em sede de jurisprudência do T sendo elucidativo o teor do Acórdão do Plenário da 1.ª Secção[163], de 14 de fevereiro, proferido no Recurso Ordinário n.º 25/2005, concluindo-se que, nos casos da supressão de

[162] Os valores reportados pela fiscalização nos seus relatórios apresentam erros de cálculo, apurando-se valor menos de 55.387,4 ½ DQ Y pV G H resultado dos cálculos efetuados pela auditoria.

[163] Aí se refere, em síntese, que:
5. Trabalhos a menos são todos aqueles trabalhos que, estando contratualizados, não foram efectivamente realizados, e portanto, não são (ou não deverão ser) objecto de qualquer contraprestação por parte do dono da obra;
6. A não realização de tais trabalhos pode ser, entre outras, a diversas circunstâncias:
a. Trabalhos que, estando contratualizados, foram substituídos, em obra, por outros da mesma natureza ou com o mesmo fim; ou
VHMD IRL SRUTXH VH VXEVWLWXLX XP GHWHUPLQDGR WUDEDOKR ´WUDED ´WUDEDOKR D PDLVµ TXH VH GHL[RX GH IDºHU, Á] aqui, a relação direta de causa-efeito HQWUH R ´WUDEDOKR D PHQRVµ H R ´WUDEDOKR D PDLVµ

trabalhos, o valor destes deve ser deduzido ao valor inicial do contrato e não pela compensação entre o valor de trabalhos a mais e de trabalhos a menos.

349. Foram, assim, autorizadas despesas ilegais no valor de 68 ½ ½ e V , 9 $ pagamentos ilegais e indevidos no montante de (½ ½ V por 9t8 terem sido faturados e pagos trabalhos não executados, sendo a situação suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos, respetivamente, do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, imputável ao Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

350. Em sede de contraditório informou a ´E Q S H V Vque desconhecia a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido da inadmissibilidade da compensação no caso dos trabalhos suprimidos, afirmando que « V H P S U H T X H F R Q V W D Y D P G R D X W R executados tinham sido executados trabalhos a mais que não foram faturados, de valor superior» e assumiu lapsos de escrita nos valores contidos no Mapa relativo de auditoria, confirmando o valor to W D O G H ½

351. Por sua vez, em sede de contraditório, o ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, conclui que tendo existido tal pagamento indevido, este « W H U i R F R U em virtude de uma deficiente avaliação e aprovação dos autos p H P S U H V D G H a I L V F D ENPESIN, « « T X H F R Q V H T X H Q W H P H Q W H dos trabalhos pela F D P] D ~ H P H U R « s ser responsabilizado por tal erro, em virtude da transferência de responsabilidade efetuada por via do contrato celebrado com aquela empresa, enquanto entidade responsável « S H O D validação dos autos de medição aprovados».

352. Propõe ainda que « D D W X D O ' L U H W R U devia « G R H, [3 ' J L U « ª G H Y R C quando W L D O L T X L G D G D à adjudicatária. Q Q L Y G P H Q W H « ª

353. Confirmando a empresa a autoria do erro, óbvio se torna que o mesmo se projetou na decisão final. E este não era um erro fácil de detetar pelos serviços do IDP, uma vez que radicava desde logo no modo como se procedia ao respetivo cálculo.

354. Face ao exposto, não é exigível ao ex-Presidente do IDP comportamento diverso daquele que foi o seu, despachando em conformidade com a proposta que lhe foi apresentada de uma forma idónea, não se verificando, assim, uma situação suscetível de fazer incorrer o dirigente em causa em responsabilidade financeira.

355. Recomenda-se, assim, ao CD do IPDJ que promova as necessárias diligências com vista a recuperação da verba em causa.

D. Processo arbitral

b. Trabalhos que, estando contratualizados, foram substituídos, em obra, por outros de que tenha resultado a desnecessidade de efectuar aqueles trabalhos; HuM D IRL SRUTXH VH VXEVWLWXL XP GHWHUPLQDGR WUDE P D L V µ T X H V H W R U Q R X G H V Q H F H V V i U L D D U H D O L] D o m R G H G H W a q u e P L Q D G F uma relação, pelo menos, L n d H F W a D G H F D X V D H H I H L W R H Q W U E R ´ W U D E D O K R D P H Q R V
c. Trabalhos que, estando contratualizados, foram suprimidos, no decurso da obra, àquele contrato.
7. Na situação referida em 6. c), há um elemento essencial do objecto do contrato que deixou de fazer parte; nas situações referidas em 6 a) e b), está ainda perante todos os elementos essenciais do objecto contratual;
8. Na situação referida em 6. c), os trabalhos a menos, porque retirados ao objecto do contrato inicialmente celebrado, devem ser subtraídos ao valor daquele contrato; nas situações referidas em 6 a) e b), os trabalhos a menos, porque, não sendo da sua essencialidade, em nada alteraram o objecto do contrato inicial, podem ser deduzidos aos trabalhos a mais nos termos do art.º 45.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2/3

356. Na sequência de divergências insolúveis suscitadas, essencialmente, quanto aos valores globais devidos pela execução de trabalhos a mais e a menos e de erros e omissões[164], IDP[165] e ABB acordaram dirimir o diferendo em tribunal arbitral[166], através de convenção assinada mas não datada, decorrendo a arbitragem no Centro de Arbitragem de Litígios da Ordem dos Advogados, sendo que o despacho que dá início ao processo[167] data de 12 de julho de 2010.

357. Na Tabela 28 constam de forma resumida os valores propostos pela ABB na petição inicial datada de 3 de outubro de 2011 e os valores reconhecidos pelo IDP na contestação, que deu entrada no Tribunal Arbitral em 4 de outubro de 2011 e cujo teor se encontra no Mapa XIII do Anexo 57:

Tabela 28 – VALORES EM LITÍGIO NO TRIBUNAL ARBITRAL

Unidade: Euro

Designação/Objeto da Empreitada	Valor reclamado pela ABB			Valor reconhecido pelo IDP			Divergência
	Erros e Omissões /Trabalhos a mais e a menos	Indemnização	Total	Erros e Omissões /Trabalhos a mais e a menos	Indemnização	Total	
Conceção e construção de Cobertura e Balneários de seis courts de Ténis no CDN	577.257,20	0,00	577.257,20	(a) 62.441,79	0,00	62.441,79	515.215,41
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	528.902,64	286.405,00	815.307,64	(b) 154.156,38	0,00	154.156,38	661.151,28
Construção da Nave de Atletismo do Jamor	1.016.565,01	979.082,37	1.995.647,38	(c) 571.986,70	465.235,29	1.037.222,01	1.423.660,63
Conceção e execução da Empreitada de Reabilitação da Pista de Atletismo n.º 2 do CD	53.768,78	0,00	53.768,78	41.990,25	0,00	41.990,25	11.778,53
TOTA	2.176.493,63	1.265.487,37	3.441.981,00	830.575,16	465.235,29	1.295.810,45	2.611.405,84

(a) 2 YDORU GH ½ IRL FRUULJLGR FRP EDVH QD MXVWLILFDomR DSUHVHQWDGD QR kPELWR GR FRQWUDGLWy
E 2 YDORU DQWHV UHFRQKHFLGR SHOR ,'3 HUD GH ½ (VWe incremento resulta, em parte, do facto de, no âmbito do Contrato Adicional de (TXLSD GH $GLW
(c) Não inclui os trabalhos a mais de geotecnia, no valor de 415.824,11 €, faturados pela ABB, por não se encontrarem em fase

358. Relativamente à divergência de valores reclamados pela ABB e reconhecidos pelo IDP, salientar o seguinte:

a) 1D REUD GH ´&RQFHomR H FRQVWUXomR GH FREHUW &'1-µ D TXDVH WRWDOLGDGH GRV HQFDUJRV UHFODPDGRV SH da mudança de localização do edifício[168], refletidos a vários níveis[169]. Por sua vez, o IDP

[164] Aí se compreendendo não só os valores relativos aos trabalhos contratuais da Empreitada das Obras de Proteção e Arra Exteriores do Edifício dos Ténis Cobertos do Centro Desportivo Nacional do Jamor, também todos os demais envolvidos em diversas vicissitudes decorrentes da execução do contrato, designadamente, trabalhos a mais, paragem das obras, prorrogações de prazo e juros de mora.

[165] Representado pelo seu então presidente, Luís Sardinha.

[166] Não foi encontrado qualquer documento que fundamentasse, em todas as vertentes, a opção pelo recurso à arbitragem voluntária.

Uma tal opção tem consequências do ponto de vista administrativo e financeiro.

Na primeira vertente, coloca-se, desde logo, o problema da legalidade da decisão, o que implicaria uma consideração da base legal que sustentasse uma tal opção, tratando-se, como se observou, de empreitadas cujos procedimentos decorreram ao abrigo de dois regimes jurídicos distintos. A esse respeito, o Departamento Jurídico e de Auditoria do IPDJ, num documento GHVLJQDGR SRU ´5HODWyULR 6XPiULRµ HODERUDGR HP GH MXQKR GH contraponto a admissibilidade inequívoca de recurso à arbitragem, conferida pelos arts. 253.º e seguintes do RJEOP, com a omissão GH WDO DVVXQWR QR &&3 FRQFOXLQGR TXH IDFH j GLVSDULGDGH HQWU UHODWLYDPHQWH jV HPSUHLWDGDV FRP VHOHomR SRU &RQFXUVR 3~EOLFR H VHP 5HFXUVR j $UELWUDJHP « RX VHMD VH GHYHULDP FRQVWDU GR REMHWR

Importa salientar que se não comunga das dúvidas acima enunciadas, por se entender que os contratos em causa a natureza de contratos administrativos (Cfr. al. a) do n.º 2 do art.º 178.º do CPA e Título II do CPTA), pelo que a regra geral de recurso a tribunais arbitrais, constante dos arts. 180.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Contudo, existem matérias como a da não admissibilidade de recurso, que deveriam ter s equacionadas. O referido processo de arbitragem não integrava a Empreitada de Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do Centro Desportivo Nacional do Jamor.

[167] Relativo à designação dos árbitros e à pronúncia das partes.

[168] Motivada pela inapetência do solo da área inicialmente escolhida, que só foi apercebida em fase avançada da execução, visto não ter sido realizado qualquer estudo geológico do local.

refutou a maioria dos pedidos, alegando que, por se tratar de uma obra de conceção construção, tudo o que decorra de insuficiências do projeto é da responsabilidade d ABB[170], mas reconhecendo, no entanto, ser devedor de 146.280,44 € (cento e quarenta e seis mil duzentos e oitenta euros e quarenta e quatro cêntimos) acrescidos de juros de mora à taxa legal, desde a data da petição inicial até efetivo e integral pagamento[171].

b) Na empreitada de «Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício de ténis cobertos no CDNJ» o valor reclamado pela ABB inclui os trabalhos a mais da empreitada da Gaiola de Lançamento do Martelo e da Gaiola de Lançamento do Disco, no montante de 179.500,69 €, acrescido de juros de mora à taxa legal, desde a data da petição inicial até efetivo e integral pagamento[172], reportando-se o restante a uma indemnização por paragem de obra em resultado do embargo efetuado pela Câmara Municipal de Oeiras e aos trabalhos a mais necessários[173], abarcando os trabalhos a mais e a suspensão dos trabalhos.

c) Quanto à empreitada de «Construção da Nave de Atletismo do Jamor», os trabalhos a mais e suprimentos de erros e omissões decorrem de alterações feitas por iniciativa do dono da obra e por necessidade de adequar o projeto à situação do terreno[174]. As divergências entre ABB e IDP situam-se somente no que respeita às quantidades.

d))LQDOPHQWH QD ´5HDELOLWDomR GD SLVWD GH DWOHWLVPR Qº 2 GR &'1-, os trabalhos a mais resultaram de alteração das localizações da área do salto à vara, da gaiola de lançamento do martelo e das caixas de chamada para saltos. A dissonância de posições deve-se ao facto do IDP considerar que foram outros os preços aprovados para a realização dos trabalhos.

359. Para além dos trabalhos a mais realizados, a ABB reclama ainda, na petição inicial, outros valores, conforme se evidencia na Tabela 29:

Tabela 29 ² OUTROS VALORES RECLAMADOS PELA ABB EM TRIBUNAL ARBITRAL

Designação/Objeto da Empreitada	Juros de mora à data da petição inicial 3 de outubro de 2011	Encargos financeiros suportados pela ABB	Encargos de estrutura	Total
Conceção e construção de Cobertura e Balneários de courts de Ténis no CDNJ	207.016,76	0,00	0,00	207.016,76
Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício d ténis cobertos no CDNJ	179.500,69	0,00	0,00	179.500,69
Construção da Nave de Atletismo do Jamor	196.235,36	149.693,87	123.302,61	469.231,84
Conceção e execução da Empreitada de Reabilitação Pista de Atletismo n.º 2 do CDNJ	6.515,83	6.247,12	8.344,38	21.107,33
TOTAL	589.268,64	155.940,99	131.646,99	876.856,62

[169] Da estrutura, da arquitetura, da eletricidade, da rede de águas, esgotos e incêndios, das redes exteriores, do rebaixamen cotas e de uma subestrutura em madeira; o empreiteiro alega que [...] (VWUXWXUD 2S trabalhos.

[170] Nesta empreitada, o cerne da divergência está no facto do IDP considerar que, por se tratar de uma obra de conceçã construção, os erros e omissões do projeto devem ser-lhe imputados ao empreiteiro, ao passo que este alega que, por imposição do ponto 5 do caderno de encargos do procedimento, a empresa vencedora foi forçada a aceitar que a elaboração do projeto fosse pelo autor do anteprojeto (escolhido de antemão pelo dono da obra), razão por que uma tal obrigação perverteria o enquadramento [...] de facto, a culpa pela [...] preço [...]

[171] A Eng.ª Alexandra Frazão, na respetiva pronúncia, veio informar [...] PXGDQoD GR ORFDO GH ´« LPSR FDPSRV GH WpQLV FREHUWRV IRL VROLFLWDGD SHOR HPSUHLWHLUR « µ W nova implantação seria realizada em terrenos com maior capacidade de [...] TXH SHUPLWLX R DOLJHLUDPH

[172] De acordo com a Eng.ª [...], esta não «teve qualquer intervenção nestes trabalhos porque não se encontravam incluídos no contrato».

[173] 2 YDORU FRUUHWR [...] conforme resultados esclarecimentos prestados no âmbito do contraditório.

[174] Uma vez mais, a falta de um relatório geotécnico que deveria ter sido fornecido pelo IDP determinou que já em obra s constatasse a necessidade de redimensionar as fundações do edifício, adequadas, designadamente, à existência de lençóis freáticos no subsolo.

360. Do exposto, conclui-se que o valor global reclamado pela ABB no âmbito do processo arbitral ascendia, em 3 de outubro de 2012, a 4.318.837,62 €.[175]

361. Nos termos da decisão interlocutória tomada em audiência preliminar do Tribunal Arbitral de 25 de setembro de 2012, o IDP foi condenado a pagar à ABB os valores reconhecidos por sua contestação, acrescidos de juros de mora, à taxa legal aplicável, devido dado entrada no IDP em 8 de outubro de 2012 um conjunto de faturas relativas àqueles valores (cfr. Tabela 30):

Tabela 30 – RELAÇÃO DA FATURAÇÃO EMITIDA CONFORME DECISÃO PARCIAL ARBITRAL

Unidade: Euro

FORNECEDOR: ABB				
Fatura n.º	Data	Designação	Valor (S/IVA)	Valor (C/IVA)
O/120711/2012	28-09-2012	Serviços Prestados na Obra: Conceção e construção de cobertura e balneários para seis courts de ténis no Complexo Desportivo do Jamor.	60.101,79	73.925,20
O/120712/2012	28-09-2012	Indemnização na Obra: Conceção e construção de cobertura e balneários para seis courts de ténis no Complexo Desportivo do Jamor.	2.340,00	2.340,00
O/120713/2012	28-09-2012	Serviços Prestados na Obra: Empreitada de Construção da Nave do Atletismo do Jamor	571.986,76	703.543,71
O/120714/2012	28-09-2012	Indemnização na Obra: Empreitada de Construção da Nave do Atletismo do Jamor.	465.235,29	465.235,29
O/120715/2012	28-09-2012	Serviços Prestados na Obra: Conceção e Execução da Empreitada de Requalificação da Pista de Atletismo n.º 2 do Centro Desportivo Nacional do Jamor	41.990,25	51.648,01
O/120729/2012	30-09-2012	Serviços Prestados na Obra: Empreitada de obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no Centro Desportivo Nacional do Jamor	165.000,00	202.950,00
		TOTAL FATURADO	1.306.654,09	1.499.642,21

362. Acresce referir, quanto aos demais valores, reclamados pela ABB em Tribunal Arbitral[176], que, em virtude de não ter sido possível a conciliação entre as partes, os árbitros acordaram que HVWDV GLVS}HP GH GLDV SDUD TXHUHQGR UHFODPH ´EDVH LQVWUXWyULD µ HQWUH RV GRLV FRQWUDWRV SRU LQLFLDWLYD GR 7ULEXQDO $UELWUDO QR SUD]R GH 25 GH Setembro de 2012, e que a apresentação da decisão final só terá lugar após a estabilização das mesmas.

363. Em 22 de outubro de 2012, o IPDJ informou o TC de que as faturas em apreço haviam sido devolvidas à Administração da ABB «[P]or as mesmas serem extemporâneas. Não entendemos nem o seu envio nesta data, nem o desconto que é assumido nas mesmas».

364. Contudo, através de petição entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, o IPDJ veio interpor uma ação de anulação da sentença do Tribunal Arbitral[177], suportada numa alegada falta de fundamentação da mesma, conforme se extrai do teor dos art.os 7.º a 11.º daquela peça processual.

365. Relativamente ao recurso a tribunais arbitrais – tal como às situações mencionadas no presente relatório, importa referir que a sua jurisdição se atém às matérias de interpretação, validade e execução dos contratos em causa.

366. De facto, em matéria financeira, e de acordo com o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 214 da Constituição, o TC tem a natureza de «órgão supremo de fiscalização da legalidade das despe

[175] Soma dos valores constantes na Tabela 28 e Tabela 29.

[176] Aquando da propositura da ação, o recurso ao tribunal arbitral foi feito nos termos previstos na Lei n.º 31/86, de 29 de agosto. No n.º 4 do seu art.º 1.º, permitia ao Estado e demais entidades de direito público o recurso a este tipo de jurisdição, desde que o litígio respeitasse a relações de direito privado, ou que lei especial o permitisse.
Nos casos em apreço entendem ser essas normas habilitantes o n.º 2 do art.º 2.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, quer os art.os 180.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.
Atualmente, a Lei da Arbitragem Voluntária em vigor é a aprovada em anexo à Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, e os termos em que se admite ao Estado aceder a este tipo de jurisdição encontram-se agora no n.º 5 do art.º 1.º desta lei. A diferença é que, fora do domínio das relações privadas, continua a ser uma lei permissiva, mas já não que tal diploma autorizador tenha o FDUiWHU GH ´OHL HVSHFLDOµ

[177] Proc. n.º 2643/12.OBELSB 3.ª UO.

públicas» e é detentor, entre outras, das competências de «efetivar responsabilidade por infra financeiras, nos termos da lei».

367. Também nos termos do art.º 1.º da LOPTC, o TC «fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva a responsabilid infrações financeiras».

368. Assim, qualquer que seja o sentido das decisões obtidas em sede de jurisdição arbitral, e em nada vinculam o Tribunal no conhecimento e na decisão das matérias da sua área de competência, visto que «a responsabilidade financeira tem pressupostos, finalidades e consequências diversas de outras formas de responsabilidade, e deve ser efetivada independentemente de outras formas de responsabilidade que possam derivar dos mesm factos».[178]

369. Realce-se que a submissão a tribunal arbitral de um litígio com a natureza deste que aqui aborda não frustra, nem sequer condiciona a ação que o TC possa fazer relativamente aos mesmos factos, mas agora à luz da sua competência material. Na esteira da formulação contid Acórdão n.º 2/2013 – 3.ª S/PL, «D F R P S H W r Q F L D G R 7 U L E X Q D O G H & L Q G L V S R » nos termos da al. c) do n.º do art.º 214.º da Constituição.

370. Ainda segundo a mesma peça jurisprudencial, os pressupostos da responsabilidade I L Q D Q F H L U D « V m R D S U H F L D G R Í V H L G D H G H « Q m R S R G H P V H U X W L O L] D G R F R P que « « Q m R S R G H P V H U X W L O L] D G R F R P D X W R U L G D G H G H F D V R M X O J D G R D X P D G H F L V m R D S U R I H U L U » [179] S H O R 7 U L E X Q D O & R Q W D «

371. Como última nota, refira-se que o processo em causa foi enviado para o Tribunal Central Administrativo do Sul, dado que o juiz do Tribunal Administrativo Círculo se declarou incompetente.[180]

372. Em sede de contraditório, o CD do IPDJ informou que os processos se encontravam «no mesmo S R Q W R G H V L W X D o a R « U H 7 S R U E W Q D H X P D Y H] T X H suspensão da instância por ambas as» partes

373. Assim, trimestralmente, o IPDJ deve informar o Tribunal de Contas sobre o ponto de situação do litígio judicial, do valor em dívida e dos pagamentos efetuados

E. Não aplicação de sanções contratuais

374. Das verificações efetuadas, cumpre salientar, ainda, a não aplicação de multas contratuais por atrasos na data da conclusão das obras, da responsabilidade do empreiteiro k P E L W R G D V H P S U H L W D G D V G H ´ 2 E U D V G H S U R W H o m R H Q R & ' 1 - µ H G u n ç ã o d a R q u e d a t l e t i s m o d o D P R U µ T X H F R Q I R U P H H Y Relatório da Enpesinu G D W D G R G H - X Q K R G H D V F H Q G H P D U [181] [182] .½

375. Nas empreitadas, a execução da obra está sujeita ao cumprimento do prazo contratu previsto para a sua conclusão, prevendo a lei as situações que justificam as prorrogações do praz

[178] Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 130/2002, votado em 30/04/2003 e disponível em: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568cb0033/1592aa1a2ec519b180256c7d00429329?OpenDocument

[179] Vide pontos n.ºs 1, 2 e 4, do sumário, e síntese conclusiva, no ponto 3.5 do corpo do citado acórdão.

[180] Atualmente, o processo tem o n.º 9603/13, tendo sido distribuído em 01-07-2013.

[181] Atendendo a que se registou um atraso de 209 dias, da responsabilidade do empreiteiro, na data de conclusão da obra.

[182] Atendendo a que se registou um atraso de 201 dias, da responsabilidade do empreiteiro, na data de conclusão da obra.

inicialmente fixado, as quais podem resultar, da necessidade de execução de trabalhos a mais (art.º 151.º do RJEOP, e art.º 374.º do CCP), suspensão de trabalhos (art.º 194.º do RJEOP, e art.º 365.º do CCP), trabalhos de suprimento de erros e omissões (n.º 2 do art.º 377.º do CCP), reposição do equilíbrio financeiro do contrato (art.º 298.º do CCP) e modificação objetiva do contrato (art.º 311.º do CCP).[183]

376. Assim, na presente situação, a não conclusão das duas obras pelo empreiteiro no prazo fixado, acrescido de eventuais prorrogações, assim como, a violação de prazos parciais vinculativos, determina a aplicação de multas, de acordo com o critério definido no n.º 3 do art.º 162.º do DL n.º 59/99, de 2 de março, e art.º 403.º do CCP, sem prejuízo do ressarcimento de danos eventualmente resultantes das situações de incumprimento que comprovadamente forem apuradas.

377. O ex-Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, em sede de contraditório, alegou que «foi determinada « D HO DE RU Do m R GH FR PX Q adjudicatária , no sentido de serem aplicadas DV S HQ DO LG DG HV F RQ WU DW XD LV Contudo, não dispõe de suporte documental que evidencie o referido.

378. Por sua vez, o CD do IPDJ, em sede de contraditório, faz radicar as razões para não aplicação de multas contratuais na inexistência « « GH FRQVHQVR TXDQWR DR Q prazos contratuais entre o IDP e a ABB, » acrescentando que « « R V Y iol Ró Ve lo dH os SHOD HPSUHVD GH ILVFDOL]DomR VmR F RQWUDGLWyULR

379. Para além disso, acrescenta a « R ,'3 WHUi FRQVLGHUDGR SUHPDWX FRQWUDWXDLV GDGR TXH SRU DFRUGR SDUD R Tribunal Arbitral SDU « ».

380. Deverá, assim, o CD do IPDJ, após a resolução do processo em Tribunal Arbitral, informar o TC sobre a aplicação ou não das penalidades contratualmente previstas.

F. Faturação e pagamentos

381. Em resultado das empreitadas adjudicadas pela ABB, foram faturados trabalhos até 31 de dezembro de 2011 no valor global de 8.464.167,12€ (cfr. Mapa XII) conforme se evidencia na Tabela 31:

Tabela 31 – FATURAÇÃO E PAGAMENTO SATÉ 31/12/2011

Unidade: Euro

Empreitada	Até 31-12-2011					Após 31-12-2011			Valor Global		
	Fatura	Nota de Crédito	Total	Pago	Em dívida	Fatura	Pago	Em dívida	Faturado	Pago	Em dívida
Concepção e construção de cobertura e balneários para seis courts de ténis no CDNJ	3.031.373,3	-655.541,5	2.375.831,7	2.369.234,1	6.597,60	76.265,20	0,00	82.862,80	2.452.096,9	2.369.234,1	82.862,80

[183] Refira-se que estas três últimas situações também mereceram acolhimento no âmbito do RJEOP, muito embora este não contenha normas com imediata correspondência.
Sucede que, na primeira delas, o RJEOP optou por uma qualificação jurídica numa ótica consequencial; daí que se refira some WUDEDOKRV D PDLV 'LIHUHQWHPHQWH R &&3 SULYLOHJLDQGR D yWLFD VXSULPHQWR GH HUURV H RPLVV}HVµ
Nas outras duas, constata-se que, enquanto no CCP foram especialmente codificadas, o legislador, no âmbito do RJEOP, preferiu deixar que resultassem da aplicação das dos princípios jurídicos do Direito Administrativo e das normas da lei civil (como p exemplo os art.ºs 252.º , 283.º ou 437.º, ss.).

Empreitada	Até 31-12-2011					Após 31-12-2011			Valor Global		
	Fatura	Nota de Crédito	Total	Pago	Em dívida	Fatura	Pago	Em dívida	Faturado	Pago	Em dívida
Contrato Inicial	2.311.714,3	0,00	2.311.714,3	2.311.714,3	0,00	0,00	0,00	0,00	2.311.714,3	2.311.714,3	0,00
Revisão de Preços	64.117,47	0,00	64.117,47	57.519,87	6.597,60	0,00	0,00	6.597,60	64.117,47	57.519,87	6.597,60
Trabalhos a mais	655.541,52	-655.541,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Decisão arbitral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76.265,20	0,00	76.265,20	76.265,20	0,00	76.265,20
Trabalhos a m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	73.925,20	0,00	73.925,20	73.925,20	0,00	73.925,20
Indemnizaç	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.340,00	0,00	2.340,00	2.340,00	0,00	2.340,00
Construção da nave de atletismo do jamor	4.991.368,60	0,00	4.991.368,60	2.267.541,94	2.723.826,66	1.168.779,00	1.098.546,77	2.794.058,89	6.160.147,60	3.366.088,71	2.794.058,89
Contrato Inicial	4.488.221,00	0,00	4.488.221,00	2.267.541,94	2.220.679,11	0,00	1.098.546,77	1.122.132,33	4.488.221,00	3.366.088,71	1.122.132,33
Trabalhos a mais	503.147,54	0,00	503.147,54	0,00	503.147,54	0,00	0,00	503.147,54	503.147,54	0,00	503.147,54
Decisão arbitral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.168.779,00	0,00	1.168.779,00	1.168.779,00	0,00	1.168.779,00
Trabalhos a m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	703.543,71	0,00	703.543,71	703.543,71	0,00	703.543,71
Indemnizaç	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	465.235,29	0,00	465.235,29	465.235,29	0,00	465.235,29
Obras de protecção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos no CDNJ	904.851,83	-345.856,30	558.995,53	444.826,27	114.169,26	202.950,00	0,00	317.119,26	761.945,53	444.826,27	317.119,26
Contrato Inicial	529.514,15	0,00	529.514,15	444.826,27	84.687,88	0,00	0,00	84.687,88	529.514,15	444.826,27	84.687,88
Revisão de Preços	29.481,38	0,00	29.481,38	0,00	29.481,38	0,00	0,00	29.481,38	29.481,38	0,00	29.481,38
Trabalhos a mais	345.856,30	-345.856,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Decisão arbitral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	202.950,00	0,00	202.950,00	202.950,00	0,00	202.950,00
Trabalhos a m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	202.950,00	0,00	202.950,00	202.950,00	0,00	202.950,00
Reabilitação da pista de atletismo n.º 2 do CDNJ	406.193,72	0,00	406.193,72	0,00	406.193,72	51.648,01	0,00	457.841,73	457.841,73	0,00	457.841,73
Contrato Inicial	398.292,09	0,00	398.292,09	0,00	398.292,09	0,00	0,00	398.292,09	398.292,09	0,00	398.292,09
Revisão de Preços	7.901,63	0,00	7.901,63	0,00	7.901,63	0,00	0,00	7.901,63	7.901,63	0,00	7.901,63
Decisão arbitral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51.648,01	0,00	51.648,01	51.648,01	0,00	51.648,01
Trabalhos a m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51.648,01	0,00	51.648,01	51.648,01	0,00	51.648,01
Beneficiação e Requalificação de Diversas zonas do CDNJ	131.777,56	0,00	131.777,56	131777,56	0,00	0,00	0,00	0,00	131.777,56	131.777,56	0,00
Contrato Inicial	131.777,56	0,00	131.777,56	131.777,56	0,00	0,00	0,00	0,00	131.777,56	131.777,56	0,00
Total Geral	9.465.565,01	-1.001.397,8	8.464.167,19	5.213.379,99	3.250.787,24	1.499.642,2	1.098.546,77	3.651.882,68	9.963.809,40	6.311.926,7	3.651.882,68
Contrato Inicial	7.859.519,1	0,00	7.859.519,1	5.155.860,0	2.703.659,09	0,00	1.098.546,7	1.605.112,3	7.859.519,1	6.254.406,8	1.605.112,3
Revisão de Preços	101.500,48	0,00	101.500,48	57.519,87	43.980,61	0,00	0,00	43.980,61	101.500,48	57.519,87	43.980,61
Trabalhos a mais	1.504.545,3	-1.001.397,8	503.147,54	0,00	503.147,54	0,00	0,00	503.147,54	503.147,54	0,00	503.147,54
Decisão arbitral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.499.642,2	0,00	1.499.642,1	1.499.642,2	0,00	1.499.642,2
Trabalhos a m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.032.066,9	0,00	1.032.066,9	1.032.066,9	0,00	1.032.066,9
Indemnizaç	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	467.575,29	0,00	467.575,29	467.575,29	0,00	467.575,29

382. Da análise dos valores inscritos, conclui-se que:

a) O valor dos trabalhos faturados nas cinco empreitadas, ascendia, em 31 de dezembro de 2011, a 8.464.167,19 €, tendo sido emitidas em 2011 quatro faturas no valor de 1.001.655,32 €, designadamente:

As faturas em causa foram emitidas sem que previamente existissem os necessários autos de medição assinados, sendo que nem posteriormente foi possível obter acordo sobre os trabalhos efetivamente executados que convalidassem a sua emissão. Consequentemente, as faturas em causa foram anuladas através de notas de crédito;

b) Foram efetuados pagamentos até 31 de dezembro de 2011, no montante de 5.213.379,99 €, tendo-se por pagar naquela data o valor de 3.250.787,24 €, que corresponde a 38,41% do total faturado;

c) (Por força das faturas emitidas em 2011 e anuladas em 2012). Esta faturação pela ABB, em 2012, reporta aos valores da decisão arbitral que se encontram por pagar;

d) À data do último reporte ao TC[184], o valor faturado global ascendia a 9.963.809,40 €, encontrando-se por pagar naquela data o valor de 3.651.882,68 €, que corresponde a 36,65% do total faturado;

[184] Data do último reporte de informação: 20 de janeiro 2013.

e) Do total faturado, 7.859.519 ½ - sendo a totalidade dos trabalhos executados no kPELWR GR FRQWUDWR[185] (15,40%) e 1.540.407,80 € dos trabalhos a mais não ½ formalizados;

383. Refira-se, ainda que até 31 de dezembro de 2011 foram calculados juros de mora no valor ainda que nenhum valor tivesse sido pago:

Tabela 32 ² JUROS DE MORA ABB

Após 31-12-2011		
Fatura N.º	Data	Valor
DI/110087	28-02-2011	284.290,54
DI/110496	19-10-2011	158.083,38
DI/110540	31-10-2011	76.852,15
	Total	519.226,07

G. Trabalhos da mesma natureza

384. Em 15 de junho de 2012[186], o Presidente do IPDJ enviou ao TC um conjunto de documentos relativos às empreitadas de obras públicas realizadas pela ABB, na sequência de uma deliber do Conselho Diretivo daquele Instituto tomada em 12 de junho de 2012 (Ata n.º 07/2012), para os efeitos julgados convenientes no âmbito da auditoria a decorrer.

385. A análise que incidiu sobre as referidas empreitadas revelou uma situação não completame aclarada, resultante da sobreposição física e temporal entre a Empreitada de Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do Centro Desportivo Nacional do Jamor doravante designa por E1 e a Empreitada das Obras de Proteção e Arranjos Exteriores do Edifício dos Téni Cobertos do Centro Desportivo Nacional do Jamor, doravante designada por E2, dado tratarem se de obras da mesma natureza.

386. De acordo com os documentos anexos (Relatório Sumário e Despacho do Diretor do Departamento Jurídico e de Auditoria) no âmbito do processo arbitral em curso relativo à empreitadas realizadas pela ABB no CDNJ, os serviços do IPDJ fizeram constar no seu relatório algumas dúvidas quanto à natureza dos trabalhos realizados pela ABB em duas empreitadas CDNJ (E1 e E2), sendo que apenas a segunda se encontra em litígio em Tribunal Arbitral (E2).[187]

387. Conforme se transcreve do Relatório Sumário, a Empreitada E1:

> 2. Trata-se de uma nova empreitada, adjudicada por procedimento de ajuste direto à mesma HPSUHVD $%% DR DEULJR GR &yGLJR GRV &RQWUDWRV 3-
> 3. [A] empreitada traduz-se exclusivamente na intervenção em espaços exteriores/paisagismo do CDNJ.
> 4. No entanto, a execução da obra não deixa de suscitar dúvidas em virtude de a empresa ABB ter realizado uma empreitada que abrange espaços exteriores no mesmo espaço, denominada por "Execução de empreitada de obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis

---

185 > ½ - Tabela 21 @

186 Através do Ofício com a referência OE_SC_DJA_0037/2012.

187 Cuja explanação relativa às matérias respeitantes à Engenharia e demais ciências da construção foi transcrita no Relatório de $QiOLVH UHODWLYR j ´(PSUHLWDGD GH %HQHILFLDomR H 5HTXDOLILFDomR peça documental denominada (no ponto 1.1.1 FULDP DV DEUHYLDWXUDV ´(µ H ´(, datado de 2 de 2012 e assinado pela Eng.ª Alexandra Frazão, onde, na última conclusão, se afirma expressamente a «não identificaç WHUUHQR GRV WUDEDOKRV FRQWUDWXDLV GD HPSUHLWDGD ko» (Cfr. © « TX pág. 14 do Relatório).

cobertos do Centro Desportivo Nacional do Jamor» – uma das empreitadas atrás identificadas H HP SURFHVVR MXGLFLDO «

5. Ou seja, com uma proximidade espacial e temporal clara entre duas obras com a mesma QDWXUH]D QR &'1- «

388. Apresentam-se as conclusões contidas naquele relatório, que seguidamente se transcrevem que resultam de um trabalho de comparação dos trabalhos realizados nas duas obras:

a) A inexplicabilidade da designação da obra "Empreitada de Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do CDNJ" (E1), na medida em que a intervenção da empresa construtora ABB estava claramente definida nas 4 empreitadas anteriores;
b) A semelhança ou igualdade entre quantidades de trabalhos com a mesma designação entre as duas obras;
c) O desequilíbrio entre custos totais, prazos e áreas de intervenção;
d) A disparidade de custos unitários para trabalhos com a mesma designação;
e) A falta de identificação, no terreno, de trabalhos adicionais da empreitada de Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do CDNJ (E1), quando analisadas as descrições e quantidades de trabalhos.
f) De não constar do processo nenhum desenho de localização da intervenção;
g) A empreitada (E2) com menor área geral de intervenção (7.829,30m2) ter um custo cerca de quatro vezes maior que a empreitada (E1), sendo desenvolvido em 3/4 do prazo desta última
h) A semelhança invulgar dos algarismos relativos às áreas de intervenção nas unidades de milhar, nas centenas, nas unidades e nas décimas, conforme especificado: Na empreitada E1 - área de intervenção: 17.829,30m2 Na empreitada E2 – área de intervenção: 7.829,30m2
i) A existência de quantidades de trabalhos comuns com valorações exatamente iguais preço unitários com uma inflação de cerca de 450% e reduções na ordem de 80% entre as 2 empreitadas.

389. Confrontada com a insuficiente documentação respeitante ao procedimento contratual de ajuste direto e à execução da empreitada E1, a equipa de auditoria diligenciou junto do serviço auditado e da construtora pela obtenção de mais elementos[188], nestes seguintes termos:

- O envio de cópias dos seguintes documentos:
  i. Convite, contendo todas as menções previstas no art.º 115.º do CCP;
  ii. Proposta da ABB;
  iii. Contrato de empreitada de obras públicas;
  iv. Indicação do técnico ou entidade incumbidos da fiscalização da obra;
  v. Auto de consignação;
  vi. Relatório de fiscalização da obra;
  vii. Auto de medição dos trabalhos;
  viii. Auto de receção provisória;
  ix. Conta final da obra;
  x. Relatório final da obra.
- O esclarecimento da razão por que, na informação n.º 494/GJA/2009, de 21 de outubro de 2009[189] não existe qualquer referência ao mérito técnico da proposta, fazendo-se apenas uma relação da documentação entregue.

[188] Através de pedido enviado por correio eletrónico, a 13 de julho de 2012.

390. Pelo IPDJ foram enviadas cópias do ofício-convite e do único auto de medição dos trabalhos Q R Y D O R U G H . Relativamente aos demais documentos solicitados as respostas foram no sentido da inexistência no serviço ou do seu desconhecimento.

391. Já por parte da ABB foram enviadas cópias digitalizadas de toda a documentação solicita com exceção do relatório da fiscalização (cuja existência a empresa afirmou desconhecer) e conta final da empreitada (que, segundo alegaram, nunca lhes foi remetida), pelo que ex evidência do procedimento pré-contratual terá corrido.

392. No entanto, o contrato de empreitada enviado encontra-se assinado apenas por parte do empreiteiro. Segundo explica a ABB, trata-se de uma vinculação não simultânea e o IDP não devolveu à empresa um dos duplicados assinados pelo seu Presidente, conforme requer o CCP, no seu art.º 104.º, reportando-se à outorga do contrato, pelo que pressupõe que as assinaturas das parte sejam apostas no documento durante o mesmo ato. E a relevância dada ao formalismo é de modo forte que o n.º 1 do art.º 105.º comina a ausência ou a ilegalidade da adjudicação a falta de comparência «« Q R G L D K R U D r a a outorga do contrato. R V S D

393. Para além disso, não existe prova de ter sido elaborado documento relativo à decisão de contratar[190], previsto no art.º 36.º do CCP, que sustentasse a necessidade da realização da despesa em causa, elemento essencial para se iniciar o procedimento, dado que, como anteriormente s observou, uma despesa pública é sempre dirigida à satisfação de necessidades também pública[191].

394. Verifica-se, ainda, que o único auto de medição elaborado encontra-se assinado apenas pelo representante do empreiteiro, quando, nos termos do art.º 387.º do CCP, a iniciativa da s elaboração cabe ao dono da obra, limitando-se o empreiteiro a «colaborar» na referida ação, como prevê o n.º 1 do art.º 388.º do mesmo diploma.

395. Constatou-se também, pelo reconhecimento expresso de ambas as partes do contrato e po informação da empresa de fiscalização Q S H, V, que Q não existiu fiscalização da execução do mesmo, pelo que o dono da obra não exerceu os poderes que a lei lhe confere neste domínio[192], não podendo assegurar-se que a execução dos trabalhos tenha decorrido nos termos contratualmente previstos.

396. Sublinhe-se, por fim, que apesar das vicissitudes indicadas, a Empreitada E1 foi objeto d receção provisória formalmente correta, em 19 de dezembro de 2009, através de adequado auto de vistoria de medição de trabalhos, no qual figura, pelo representante do dono da obra (IDP), Professor Carlos Afonso.

397. De modo a averiguar, com o maior rigor possível, a existência ou não de eventuais irregularidades nos trabalhos realizados em ambas as empreitadas pela ABB, procedeu-se à comparação dos trabalhos realizados e pagos no âmbito das Empreitadas E1 e E2 bem como

[189] É o documento onde, nos termos da respetiva epígrafe, se analisou a proposta, se propôs a sua aprovação, com a conseq adjudicação e se aprovou a minuta do contrato. Embora tal não conste da epígrafe mas esteja patente no texto, o mesmo documento serviu também para propor a celebração de contrato. Todas as propostas nelas formuladas foram aprovadas por Sardinha, em Presidente do IDP, em 21 de outubro de 2009.

[190] A suportar o ato de adjudicação da empreitada, pelo Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, constante da informação do Instituto n.º 494/GJA/2009, de 21 de outubro de 2009.

[191] Cfr. Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, 4.ª ed., 8.ª reimp., Almedina, Coimbra, 2001, pág. 297.

[192] Cfr. al. b) do art.º 302.º e arts. 303.º e 305.º, todos do CCP.

trabalhos adicionais realizados e não pagos na Empreitada E2, tendo-se identificado F R P X Q V [192]

398. No Mapa XIV do Anexo 57 apresentam-se os descritivos dos artigos nos autos de medição pagos (Empreitadas E1[194] e E2[195]) bem como aqueles que constam dos mapas resumo da empreitada E2[196] relativos aos trabalhos a mais (quantidades excedidas) e aos trabalhos a menos, não formalizados em contrato adicional.

399. Conforme resulta da sua análise, confirma-se a existência de Trabalhos F R P X Q V, ou seja, trabalhos com a mesma descrição:

a) Quantidades iguais e preços unitários distintos

Tabela 33 – TRABALHOS COMUNS – COM QUANTIDADES IGUAIS E PREÇOS UNITÁRIOS DISTINTOS

Unidade: Euro

ITEM	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS			EMPREITADA E1 – EXECUTADO			EMPREITADA E2 – EXECUTADO			Variação dos Preços Unitários Empreitadas E1 e E2	
	ART.º		Descrição	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.	Total	Aumentos	Diminuições
	E1	E2								(%)	(%)
A	4.3	6.4	La- Lavandula angustifolia (C5L) (5/m2)	400	6,26	2.501,18	400	7,37	2.944,76		15,06
A	4.3	6.4	Rop- Rosmarinus officinalis prostratus (C3L) (6/m2)	156	4,47	695,44	156	6,42	998,85		30,37
B	1.	1.	Abertura de vala para assentamento das condutas rede de rega negativos, respectivas caixas, tubage cablagens de comando de rega, em terreno de qualque natureza conforme desenho tipo; inclui eventua trabalhos de entivação e transporte a depósito d produtos sobrantes.	1.796,00	1,79	3.214,84	1796,00	0,83	1.490,68	115,66	
B	1.	1.	Enchimento de valas de assentamento de condu da rede de rega principal com as diferentes cama conforme desenho tipo; inclui aterro compactado co terra da escavação isenta de pedras e torrões.	1.796,00	2,68	4.813,28	1796,00	0,83	1.490,68	222,89	
B	2.	3.	Fornecimento e instalação de tubos "brancos" de PVC com diâmetro de 110 mm, resistência 10 Kg/cm incluindo acessórios e todos os trabalhos necessários e complementares a um acabamento perfeito.	33,00	6,42	211,86	33,00	30,91	1.020,03		79,23
B	2.	3.	50mm (PN10)	482,00	4,48	2.159,36	482,00	2,62	1.262,84	70,99	
B	2.	3.	40mm (PN6)	1.147,00	2,99	3.429,53	1147,00	1,72	1.972,84	73,84	
B	2.	3.	32mm (PN6)	689,00	2,74	1.887,86	689,00	0,95	654,55	188,42	
B	3.	4.	Fornecimento e montagem de válvulas para rega mar para ligação rápida de mangue U u } v ^ Y] l t t > Z _ U } chave própria e joelho orientável em latão e ainda conduta de ligação à rede de rega principal , respec tomada em carga, curva 90º com maciço de apoi todos os acessórios necessários. (Ver Pormenor).	10,00	37,61	376,10	10,00	321,03	3.210,30		88,28
B	3.	4.	Fornecimento e instalação de anel gotejador incluir todos os trabalhos necessários e complementa (minimo 2 metro por árvore).	92,00	2,23	205,16	92,00	6,42	590,64		65,26
B	3.	4.	Fornecimento e instalação de tubo de geodreno 100 cheio de brita incluindo todos os trabalhos necessário complementares (minimo 1 metro por árvore).	46,00	10,00	460,00	46,00	5,35	246,10	86,92	
B	3.	4.	Fornecimento e instalação de minibubbler tipo antelco incluindo todos os trabalhos necessários complementares (mínimo 1 por árvore).	46,00	1,48	68,08	46,00	10,70	492,20		86,17
B	4.	5.	1"	15,00	39,91	598,65	15,00	12,25	183,75	225,80	
B	4.	5.	3/4"	2,00	39,91	79,82	2,00	11,89	23,78	235,66	
B	4.	5.	Fornecimento e montagem de electroválvulas ti "Nelson" 1", com solenoide 24VAC e disposit regulador de pressão; inclui a tomada em carga, ju cónica e todos os acessórios necessários confo desenho pormenor.	15,00	49,17	737,55	15,00	11,06	165,90	344,58	
B	4.	5.	Fornecimento e montagem de electroválvulas , tipo "R Bird" de 3/4", especifica para gota a gota " inclu tomada em carga, junta cónica e todos os acessó necessários conforme desenho pormenor.	2,00	46,49	92,98	2,00	66,58	133,16		30,17
B			tipo cpx 1220(até 2 válvulas por caixa)	10,00	60,51	605,10	10,00	57,67	576,70	4,92	
B	5.	6.	Fornecimento e montagem de Programador electrico	1,00	706,26	706,26	1,00	1.005,89	1.005,89		29,79

[193] 'HVLJQDomR FRQVWDQWH GR UHODWyULR GH DQiOLVH GDV Versas ZDMV PSR HL'WDGD elaborado pela Engenheira Alexandra Frazão, em abril de 2012.
[194] Auto de medição único.
[195] Autos de medição n.ºs 1 a 6.
[196] Que integram os relatórios de fiscalização E2 aS H.V L Q µ

ITEM	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS			EMPREITADA E1 - EXECUTADO			EMPREITADA E2 - EXECUTADO			Variação dos Preços Unitários Empreitadas E1 e E2	
	ART.º		Descrição	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.	Total	Aumentos	Diminuições
	E1	E2								(%)	(%)
			tipo "Nelson EZ PRO 20 Estações" ou equivalente. artigo inclui pilha, ligação eléctrica e todos os acessór e ligações necessários.								
B	5.	6.	Cabo eléctrico para ligação das electroválvulas programador(a instalar nas valas da principal).	3.822,00	1,03	3.936,66	3822,00	0,95	3.630,90	8,42	
B	5.	6.	Sensor de chuva (a instalar em local apropriado e aprovação da fiscalização) e respectiva ligação programador incluindo cabos travessias roços e todos trabalhos necessários.	1,00	61,64	61,64	1,00	95,12	95,12		35,20
C	6.1	5.1	Abertura e tapamento de vala 60x60cm, incluindo sinalizadora vermelha de cabos electricos	717,00	7,84	5.621,28	717,00	14,98	10.740,66		47,66
TOTAL						32.462,63			32.930,33		

400. Conforme se evidencia, constam da Tabela 33 – TRABALHOS COMUNS COM QUANTIDADES E PREÇOS UNITÁRIOS IGUAIS, FRP mas com preços unitários distintos, ascendendo os valores totais, respetivamente, a 32 (E1) e a 32.930,33 (

401. De destacar as variações de preços na E1 com aumentos entre os 0,82% e os 44,58%, bem como as diminuições que vão desde os 15,06% até aos 88,88%, sem que exista evidência do IDP ter solicitado justificação à ABB para a disparidade de preços unitários apresentados quando HVWDYDP HP FDXVD, HVSHFLDOPHQWH WHQGR HP FRQWD TXH PHGLDP FHUFD GH 19 meses entre as datas de celebração dos contratos (cfr. Tabela 19).

402. Aqueles trabalhos constam do único auto de medição da empreitada E1 e dos autos de medição dos trabalhos contratuais da empreitada E2, tendo sido faturados pela ABB e pagos p IDP.

b) Quantidades e preços unitários distintos:

Tabela 34 – TRABALHOS COMUNS COM QUANTIDADES E PREÇOS UNITÁRIOS DISTINTOS

Unidade: Euro

ITEM	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS			EMPREITADA E1 - EXECUTADO			EMPREITADA E2 - EXECUTADO			Divergência	
	ART.º		Descrição	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.
	E1	E2									
A	1.1	1.4	Remoção de ervas, raízes, folhas ou matéria mo entulho ou outras substâncias imprópria existentes na zona a escavar e zona a pavimer antes do início da execução dos terraplen incluindo transporte para vazadouro, todos trabalhose materias necessários.	17.829,30	1,07	19.077,35	7829,30	0,36	2.818,55	10.000,00	0,71
A	2.1	2.1	Escavação de terreno de qualquer natureza cotas de projecto e o seu armazenamento na o em local a definir pela fiscalização, para poster utilização nos aterros, bem como todos materiais e trabalhos necessários.	1.723,00	3,58	6.168,34	5065,90	2,44	12.360,80	-3.342,90	1,14
A	3.1.1	5.1.1	Fornecimento e colocação de banco com costas madeira e aço inoxidável, do tipo 'Fundició Dúc Benito' DeltaXXI ref. UM363W, ou equivalent incluindo todos os trabalhos e materia necessários.	15,00	345,92	5.188,80	5,00	869,16	4.345,80	10,00	-523,24
A	3.2.1	5.2.1	Fornecimento e colocação de papeleira em a com tampa, acabamento em esmalte forja (oxir negro), do tipo 'Fundició Dúctil Benito' Dara re PA694SC, incluindo todos os trabalhos e mater necessários.	15,00	204,80	3.072,00	5,00	1.097,45	5.487,25	10,00	-892,65
A	4.1.1	6.1.1	Pequena modelação e regularização do terre incluindo todos os trabalhos e materiais necessários (toda a área verde de intervenção).	10.077,00	0,31	3.123,87	5077,00	0,55	2.792,35	5.000,00	-0,24
A	4.1.2	6.1.2	Fornecimento e espalhamento de camada de te vegetal com 0.10m de espessura incluindo transporte e todos os trabalhos e materiais necessários (toda a área verde de intervenç excepto a zona de prado de sequeiro).	310,00	5,36	1.661,60	507,70	6,49	3.294,97	-197,70	-1,13
A	4.1.3	6.1.3	Fertilização de todas zonas verdes, incluir fornecimento, cobertura e todos os trabalhos e materiais necessários (toda a área verde intervenção, excepto a zona de prado de sequeir	10.077,00	0,58	5.844,66	5077,00	0,18	913,86	5.000,00	0,40
A	4.2	6.2	Au - Arbutus unedo (PAP 16/18)	20,00	201,15	4.023,00	36,00	190,24	6.848,64	-16,00	10,91
A	4.2	6.2	Cs - Ceratonia siliqua (PAP 18/20)	36,00	192,21	6.919,56	14,00	356,70	4.993,80	22,00	-164,49
A	4.2	6.2	Ps - Prunus spinosa (C30L)	27,00	17,88	482,76	21,00	95,12	1.997,52	6,00	-77,24
A	4.3	6.4	Jh - Juniperus horizontalis (C7,5L) (4/m2)	127	8,94	1.135,38	109	7,37	806,57	17,56	1,57
A	4.4	6.7	Sementeira de mistura para prado do tipo 'Pere Jorão' Sequeiro ou equivalente, incluin fornecimento, ancinhagem, cobertura e todos trabalhos e materiais necessários.	2.500,00	0,89	2.225,00	2400,00	1,84	4.416,00	100,00	-0,95

ITEM	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS			EMPREITADA E1 EXECUTADO			EMPREITADA E2 EXECUTADO			Divergência	
	ART.º		Descrição	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.	Total	Quant.	Preço Unit.
	E1	E2									
A	5.1	7.1	Fornecimento e aplicação de mulch, casca pinheiro com granulometria de 2-22mm, nas zonas debaixo dos maciços herbaceos arbustivos, numa camada de 0.10m, incluindo todos os trabalhos materiais necessários.	201,00	26,82	5.390,82	98,64	9,51	938,02	102,36	17,31
B	3.	4.	Aspersor tipo "Hunter PGM" com bico e válvu SAM	15,00	22,35	335,25	5,00	33,29	166,45	10,00	-10,94
B	3.	4.	Pulverizador do tipo "Hunter PS" com bico e válv SAM	75,00	12,52	939,00	91,00	13,08	1.190,28	-16,00	-0,56
B	3.	4.	Fornecimento e colocação de tubagem co gotejadores incorporados do tipo Techlin "Netafin" com 16mm de diâmetro 2,3 l/h de débit entre gotejadores e espaçamento de 50c incluindo todos os acessórios.	1.570,00	0,89	1.397,30	2202,00	1,14	2.510,28	-632,00	-0,25
C	6.2.1	5.2.1	CaboVAV3x16 enterrado nas condiçõ regulamentares	450,00	5,91	2.659,50	860,40	10,02	8.621,21	-410,40	-4,11
C	6.3.2	5.3.2	Fornecimento e montagem de Projector c encastrar no muro do Tipo Dopo modelo IP-S Ref.1121 ou equivalente a aprovar pela fiscaliza e promotor, incluindo todos os acessóri necessários ao seu correcto funcionamento. E artigo contempla a abertura e assentamento projector no muro. Inclui lampadas Dulux D co casquilho G24 d 26W, 230V.	15,00	160,01	2.400,15	11,00	265,99	2.925,89	4,00	-105,98
C	6.3.3	5.3.3	Fornecimento e montagem de Focos direccionáv para iluminação de árvores do Tipo Dopo, mod Ciclo - Ref.1466 ou equivalente a aprovar pe fiscalização, incluindo todos so acessórios necessários ao seu correcto funcionamento. E artigo contempla a execução de maciço pa suporte do projector, segundo as indicações fabricante. Inclui lampada Powestar HCI com casquilho Rx7s 150W, 230V.	27,00	196,58	5.307,66	32,00	418,79	13.401,28	-5,00	-222,21
TOTAL						77.352,00			80.829,51		

403. Na Tabela 34 identificam-se os trabalhos comuns nas empreitadas E1 e E2 com quantidades e preços unitários distintos, os quais ascendem, respetivamente, a 77 H 80.829,51 D SHUGD GLIHUHQoD GH 3.477,51

404. , P SRUWD SRU ILP VDOLHQWDU TXH HP VHGH GH DXGLomR relativo à empreitada E1, ao referir que «Quanto aos preços unitários das duas empreitadas e estudo, quando comparados, nos casos extremos, verifica-se um inflacionamento de cerca de H UHGXo}HV QD RUGHP GRV «[a]

405. Sobre as duas empreitadas em análise foram solicitados à empresa ABB esclarecimentos[197] que se transcrevem:

> 2.2. Envolvendo as empreitadas de Beneficiação de diversas zonas do Centro Desportivo Nacional d Jamor e de Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos do Centro Desportiv do Jamor trabalhos da mesma natureza a razão pela qual:
> 2.2.1 Existem quantidades de trabalhos exatamente iguais em cada uma das empreitadas?
> A título de exemplo, menciona-se a extensão da "abertura de vala para assentamento das condutas da rede de rega" (1.796 metros), ou a quantidade de "cabo elétrico para ligação de electroválvulas" (3,822 metros).
> 2.2.2 Existem preços unitários de valores tão díspares entre essas? Veja-se também a título de exemplo, os preços de "fornecimento e montagem de electroválvulas" e os preços de "Pinus Spinosa (C 30 L)", utilizado na preparação das zonas verdes.
> 2.2.3 A obra de Beneficiação de diversas zonas foi faturada por um preço cerca de quatro vezes inferior ao proposto para a execução da empreitada de Obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos. Refira-se que a área de intervenção nesta última empreitada abrangia menos 10.000 m 2 (o que, em termos relativos, correspondia a menos de metade) que a área de intervenção da primeira.

406. Em resposta àquelas questões a empresa ABB informou o seguinte:

[197] Por ofício de 13/07/2012.

Quanto ao questionado no ponto 2.2.1, informamos que são empreitadas distintas, cujos mapas de quantidades enviamos em anexo como doc. n.° 4 e doc. n.° 5.
Não obstante tratarem-se de empreitadas distintas, atenta a natureza das mesmas (arranjos exteriores, beneficiação de espaços), implica, necessariamente, a existência de trabalhos idênticos e até da mesma natureza, contudo o que é certo é que os locais intervencionados, quer numa, quer noutra empreitada, são diversos - (tratam-se de zonas diferentes do Centro Desportivo).
Quanto ao questionado no ponto 2.2.2, confirma-se a existência de trabalhos da mesma QDWXUH]D FRP SUHoRV XQLWiULRV GLVWLQWRV TXHU QXP
Mais, sublinha-se o momento em que o procedimento de cada uma das obras foi lançado, ou seja:
a) "Execução de empreitada de obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos" aquando aqui signatária apresentou a sua proposta em 13 de Dezembro de 2007.
b) "Beneficiação de diversas zonas do Centro Desportivo Nacional do Jamor", na qual a aqui signatária apresentou a sua proposta em meados de Outubro de 2009.
Ora, as propostas têm uma diferença de cerca de 2 (dois) anos e, como tal, os preços variam, sendo certo que, na situação em apreço, existem preços mais altos e preços mais baixos.
Quanto ao questionado no ponto 2.2.3, cumpre referir que, apesar da existência de trabalhos idênticos, a grande maioria compreende trabalhos distintos e, como tal, objeto de preços unitários diversos.
Acrescente-se que a empreitada "Execução de reitada de obras de proteção e arranjos exteriores do edifício dos ténis cobertos do Jamor", contrariamente à empreitada "Beneficiação de diversas zonas do Centro Desportivo Nacional do Jamor", com um prazo de execução de apenas 30 dias, tinha 90 pessoas em obra[198] e a realização de diversos trabalhos de eletricidade, bem como a execução de muros de contenção em betão armado, trabalhos esses bastante onerosos, o que deu origem à adjudicação pelo valor constante na proposta da aqui signatária.

407. Sobre os esclarecimentos prestados, refira-se que embora a ABB afirme tratar-se de empreitadas distintas, todos os trabalhos contratualizados na empreitada E1 estão também nos trabalhos realizados na E2.

408. Assim, não é aceitável a afirmação do adjudicatário de que a «grande maioria compreende trabalhos distintos», evidenciando-se na Tabela 33 a existência dos mesmos trabalhos faturados e pagos na empreitada E1, no valor de 32.462,63 €, uma vez que apesar de os preços unitários serem distintos a descrição dos trabalhos e as quantidades constantes dos autos de medição exatamente as mesmas, existindo apenas uma diferença, sem significado, de 467,70 € para menos na empreitada E1.

409. Esta situação poderá indiciar, assim, a prática de um eventual crime de falsificação de documento, previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 256.º do Código Penal.

410. Salienta-se, ainda, que no ponto 2.5 do Relatório da Eng.ª Alexandra Frazão, relativamente ao mobiliário urbano efetivamente colocado na área intervencionada pelas duas empreitadas, refere que no «total, a empresa ABB forneceu e instalou 11 bancos e 8 papeleiras associados única e exclusivamente à empreitada de Proteção e Arranjos Exteriores do Edifício dos Ténis Cobertos do CDNJ».

[198] A Eng.ª Alexandra Frazão na respetiva pronúncia, afirmou (e comprovou, com cópia da respetiva mensagem de correio HOHWUyQLFR TXH QR SDVVDGR GLD GH RXWXEUR GH WHQWRX FRP lhe facultasse os mapas de pessoal da empreitada de UUDQMRV «HVWHU RXWUDV WHQKD DLQGD REWLGR H

411. Com efeito, da análise dos contratos das empreitadas E1 e E2 e dos trabalhos a ma realizados nesta última, constata-se que o número de árvores fornecido é superior ao inferior ao fornecido, conforme se evidencia na Tabela 35:

Tabela 35 – MOBILIÁRIO URBANO

Unidade: Euro

Descrição	EMPREITADA E1					EMPREITADA E2									QUANTIDADES		
						Contrato					Trabalhos a mais							
	Previsto no contrato			Fornecido (Quant.)	Faturado/ Pago	Previsto no contrato			Fornecido (Quant.)	Faturado/ Pago	Previsto no contrato			Fornecido (Quant.)	Faturado/ Pago	E1+ E2	Mobiliário Existente (Relatório IPDJ)	Desvio
	Quant.	Preço Unitário	Total			Quant.	Preço Unitário	Total			Quant.	Preço Unitário	Total					
Bancos	15	345,92	5.188,80	0	6.226,56	5	869,16	4.345,80	5	5.214,96	6	345,92	2.075,52	6	0,00	26	11	15
Papeleiras	15	204,80	3.072,00	0	3.686,40	5	1.097,45	5.487,25	5	6.584,70	3	204,80	614,40	3	0,00	23	8	15
Total			8.260,80		9.912,96			9.833,05		11.799,66			2.689,92		0,00			

412. Da leitura da tabela há a salientar, ainda que:

- Foram fornecidos mais bancos e papeleiras do que aqueles que estavam previstos no contrato da empreitada E1;
- Foram fornecidos mais bancos e papeleiras do que aqueles que estavam previstos no contrato da empreitada E2;
- Foram fornecidos no âmbito de trabalhos a mais da empreitada E2, 6 Bancos e 3 Papeleiras, que não foram faturados.

413. Do exposto no presente item sobre os trabalhos da mesma natureza, conclui-se:

a) Foram identificados artigos com quantidades unitárias, mas com preços unitários distintos, ascendendo os valores globais, respetivamente, a 2.462,63 € e 33.480,33 €, cujas variações de preços unitários registaram um aumento entre os 4,92% e os 344,58%, ou uma diminuição entre os 15,06% até aos 88,88%, sem que exista justificação para a disparidade de preços unitários apresentados quando estavam em causa artigos com as mesmas características;
b) Os artigos com quantidades unitárias e preços unitários distintos ascenderam, em termos globais, a 29.511 €, tendo-se apurado uma diferença de 8.477,5 €;
c) Os artigos com quantidades unitárias e preços unitários distintos contratualizados na empreitada E1 são exatamente os mesmos dos trabalhos realizados na E2, existindo apenas uma diferença de 1 € para mais no valor unitário, situação que poderá indiciar a prática de um eventual crime de falsificação de documento, previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 256.º do Código Penal;
d) Foram fornecidos mais bancos e papeleiras do que aqueles que estavam previstos no âmbito da empreitada E2.

414. Decorre do exposto que as situações evidenciadas nas alíneas a) e b) são suscetíveis de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Barreto e Sardinha.

415. Acresce que as situações identificadas nas alíneas c) e d) evidenciam a existência de pagamentos indevidos, os quais são suscetíveis de constituir responsabilidade financeira reintegratória. Com efeito, dispõe o n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC que "[c]onsideram-se pagamentos indevidos para efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano pa erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adeq

ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».

416. Nas situações relatadas evidencia-se a existência de dano para o erário público pela ausência de contraprestação efetiva adveniente dos pagamentos a que deram origem pelo que estes são ilegais e indevidos, «[...] [n]os contratos onerosos as obrigações das partes são validamente constituídas e tuteladas pela Ordem Jurídica. Não configurando por isso contrapartidas idóneas, no âmbito das referidas relações jurídicas subjacentes [...]. Ou seja, da relação jurídica subjacente ao pagamento em causa não resulta uma complexidade intra-obrigacional que constitua a «[...] causa [...]» (cfr. Acórdão do TCA Norte de 12/01/2006 – 2.ª Secção).

417. Os pagamentos indevidos, no valor global de 40.723.343,32 € (2.462,63 € relativos a trabalhos [...] e 40.720.880,69 € relativos a empreitadas), foram ordenados pelo Presidente do IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, não tendo o mesmo acautelado o disposto no n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, sendo as situações suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

418. Não obstante o exposto, importa sublinhar que a presente auditoria teve como objetivos «apurar o montante das dívidas a terceiros do IDP e verificar, relativamente, aos exercícios em referência, se a realização das despesas que originaram dívidas a terceiros obedeceram aos normativos legais previstos».

419. Assim, face ao teor do relatório elaborado pela Auditora Alexandra Frazão e considerando as irregularidades procedimentais verificadas, competiria, em primeiro lugar, ao dono da obra a realização das diligências necessárias ao esclarecimento cabal das situações identificadas no ponto V.1.1.1, designadamente, caso se[199] justificasse, a reposição de eventuais montantes indevidamente pagos, nos termos do art.º 38.º, n.º 1, da Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e assegurando assim o cumprimento do princípio da prossecução do interesse público previsto no art.º 4.º do CPA.

420. Em sede de contraditório o ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, alertou para o facto de terem existido dois procedimentos distintos, nomeadamente, que «[...] [a] empreitada n.º 1 diz respeito a trabalhos a título [...] de [...] [e]mpreitada [...] [n]o âmbito da [...] [e]mpreitada [...] [a] [...] [a]crescentando que «[...] se comprove que efetivamente não foram fornecidos pela empresa adjudicatária os Bancos Papeleiras previstos na denominada empreitada [...], tendo os mesmos sido faturados e liquidados, [...] [n]o entanto o IPDJ [...] confrontar a adjudicatária com essa eventual irregularidade, exigindo a devolução do valor eventualmente liquidado indevidamente»[200].

421. Por sua vez, no âmbito do contraditório, o CD do IPDJ informou que «considerando a gravidade dos factos invocados» remeteu o processo para a Procuradoria-Geral da República, tendo sido o Instituto notificado da sua remessa para a Procuradoria-Geral Adjunta no Tribunal Administrativo do Sul. Por sua vez, este órgão abriu um processo respeitante à matéria em causa, estando o mesmo em fase de instrução, «[...] tendo sido já ouvidos alguns trabalhadores do IPDJ indicados como testemunhas».

[199] Desde logo, esclarecendo em que condições se deu a receção da obra.

[200] Como decorre dos parágrafos 417 a 424 não está apenas em [...] [a] [...] [o] [...] [d] [...] [e] [...] valor da totalidade da empreitada E1.

422. Relativamente ao alegado pelo Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, no sentido de que não se descortina o alcance da imputação de "a título de trabalhos a mais, esclarece-se que por lapso constava do parágrafo 308 do relato de auditoria a menção trabalhos a mais ao invés de trabalhos comuns, tal como decorre claramente do texto.

423. No relato de auditoria foi solicitado ao IPDJ que, no contraditório, informasse sobre os resultados das diligências entretanto efetuadas pelos serviços do Instituto, no sentido identificação da duplicação de trabalhos constantes no Relatório de Análise da empreitada E1 elaborado pela Eng.ª Alexandra Frazão, em que se concluiu pela «[N]ão identificação no terreno de trabalhos contratuais da Empreitada Beneficiação e Requalificação de Diversas Zonas do C quando analisadas as descrições e quantidades de trabalhos», indicando-se inequivocamente se a empreitada E1 foi ou não realizada e em que medida o foi, caso venha a concluir-se por uma execução parcial, indicando-se os exatos valores do executado.

424. Neste âmbito o IPDJ afirma que «Não obstante ter sido inspecionado o local os serviços do IPDJ não encontram evidências que os trabalhos referidos no relato da auditoria tivessem sido efetivamente realizados».

425. O IPDJ reconhece, assim, que a obra não se realizou[201], tendo sido, no entanto, integralmente faturada e paga, facto novo da maior relevância pelo que se procedeu ao ajustamento do montante a considerar para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória que será o da globalidade da E1, ou seja, 109.814,63€ (s/IVA), mantendo-se, contudo, o enquadramento jurídico efetuado no relato de auditoria, pelo que não se justifica a realização de um novo contraditório, restrito ao ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, uma vez que não foram restringidas as suas prerrogativas de defesa.

426. Reitera-se, assim, a imputação de responsabilidade financeira reintegratória pelos pagamentos indevidos, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC.

427. O responsável pela despesa legal e pelos pagamentos ilegais e indevidos, no valor total de 131.777,56€ (IVA incluído), é o ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

428. Reitera-se, também, a existência de indícios da prática do crime de falsificação de documento, a que acresce a eventual prática do crime de burla, previstos e punidos, respetivamente, pelos arts. 256.º e 217.º do Código Penal.

429. Deve, ainda, o IPDJ, promover as diligências necessárias no sentido da eventu responsabilização do funcionário do ex-IDP que subscreveu o auto de vistoria para receção provisória dos trabalhos de uma empreitada que não foi executada.

2.7.3.3.2 Empreitadas adjudicadas à empresa Sopreca

430. Entre o IDP e a empresa "Vibeiras – Sociedade Comercial de Plantas, Lda." foi celebrado em 2 de março de 2009 celebrado um contrato de empreitada para a construção do Campo de G Jamor (1.ª fase)[202], cujos elementos essenciais do contrato constam da Tabela 36:

[201] Embora a formulação escolhida pelo CD do IPDJ tenha sido a da inexistência de evidência de que se tivessem realizado trabalhos referidos no relato de auditoria, o entendimento só pode ser este, visto que do relato de auditoria constava a descrição d totalidade dos trabalhos respeitantes à empreitada E1.

[202] Aqui a Vibeiras integrou um consórcio conjuntamente com a Empa e a Soprocil.

Tabela 36 – ELEMENTOS ESSENCIAIS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE O IDP E A VI BEIRAS

Unidade: Euro

EMPREITADA	DIPLOMA APLICÁVEL	TIPO PROCEDIMENTO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	DATA DA CONSIGNAÇÃO DA OBRA	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO (DIAS)	CONTRATO INICIAL	
						VALOR S/IVA	VALOR C/IVA
EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO CAMPO GOLFE 1.ª FASE	DL N.º 59/99, de 2 de março	Concurso Público	02-03-2009	10-03-2009	300	2.891.326,63	3.469.591,96

431. (P GH GH]HPEUR GH R YDORU SDJR SRU FRQWD encontrando-se por liquidar faturas no valor de 1.319.2 ½

432. Da análise da execução financeira do contrato constatou-se que no decurso da empreitada foi celebrado um contrato adicional nas seguintes condições:

Tabela 37 – TRABALHOS A MAIS

Unidade: Euro

Adicional / Objeto	Despacho de Autorização		Natureza dos trabalhos	Valor sem IVA	% Contrato Inicial
	Data	Responsável			
Trabalhos a mais	23-05-2011	SEJD Laurentino Dias	Trabalhos a Mais e a Menos	253.940,13	8,78%
			Erros e Omissões	456.286,32	15,78%
			Total	710.226,45	24,56%

433. Para além da realização de trabalhos a mais e trabalhos para suprimento de erros e omissões, Q R YDORU GH que originaram um significativo acréscimo dos custos da empreitada (24,56%) passando de um valor de adjudicação de 2.891.326,63 para , constatou-se a ocorrência de suspensões da obra que originaram para o IDP o dever de indemnizar o empreiteiro, no YDORU GH ½

434. Relativamente aos trabalhos a mais acima mencionados, verificou-se que embora exista a minuta para a celebração do contrato adicional, e haver evidência de que tenha sido autorizado pelo SEJD, o mesmo não se encontra formalizado e assinado pelas partes, tendo sido violados os n.ºs 2, 4 e 7 do art.º 26.º do RJEOP. Nem, consequentemente, que tenha sido enviado ao TC, nos termos do n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC.

435. Já no que toca ao pedido de indemnização, o mesmo radica no facto da obra ter sido suspensa por força do deferimento de uma providência cautelar interposta no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra. Essa decisão jurisdicional implicou, de igual modo, a reformulação do projeto, daí os trabalhos a mais acima referidos.

436. O valor da indemnização em causa, supra mencionado, resultou de acordo firmado em ata de uma reunião ocorrida a 1 de julho de 2011, pelas 10h30, na sede do IDP e visando esse específico objetivo. O Instituto foi representado pelo seu Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, e pelo Arquiteto Manuel Miranda. A fiscalização também se fez representar, por V. Benavente.

437. Assim, em violação dos preceitos legais acima citados, são as condutas em causa suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, tendo sido o responsável pela realização da despesa o ex-Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

438. Em sede de contraditório, aquele responsável afirmou desconhecer o motivo por que o processo não foi devidamente instruído e encaminhado para o Tribunal de Contas, [illegible] sido obtida a devida autorização para efetuar a despesa e aprovada a minuta do contrato, a

como delegada a assinatura do mesmo no Presidente do IDP, ex-I.P., foi a minuta de contrato submetida à aprovação do consórcio, tendo procedido à sua assinatura nas instalações do ex-IDP, I.P. Após a assinatura do contrato adicional, o processo ficou na posse do Departamento de Infraestruturas Desportivas no sentido de ser reunida toda a documentação pertinente em cumprimento da Resolução n.º 7/98/MAI.19 1.ª S/PL do Tribunal de Contas, e posterior envio da mesma a essa entidade pelo que o referido Departamento deveria «verificar se o processo de contratação relativo ao contrato adicional remetido» dado que o cabimento estava feito e o contrato estava assinado.

439. Assim, atendendo a que os contratos adicionais de contratos visados não estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal, que os encargos estão acomodados e que não foram efetuados quaisquer pagamentos a título de trabalhos a mais ou erros e omissões, o referido ex-dirigente que «verificasse se o contrato adicional estava em conformidade, que sejam sanadas quaisquer vicissitudes que estes possam ser apontados».

440. A pronúncia revela-se contraditória e não sustentada porque caso tivesse ocorrido a assinatura do contrato, uma vez que as minutas não são objeto de assinatura pelos outorgantes, o ex-Presidente teria-lo-ia, certamente, junto à documentação anexa à resposta ao contraditório. Em [...] (sem identificação dos representantes das empresas do consórcio empreiteiro, sem data do despacho autorizador do SEJD, sem data de celebração do contrato e, naturalmente, sem assinaturas) já conhecida, aquando do relato de auditoria.

441. De notar, ainda, que apesar de estarem sujeitos a fiscalização prévia, como se refere na pronúncia, os adicionais aos contratos devem ser remetidos ao TC nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC.

442. Reitera-se, assim, o enquadramento jurídico efetuado, sendo a situação passível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

443. O responsável pela realização da despesa era o Presidente do ex-IDP, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha.

2.7.3.4 AÇÕES JUDICIAIS EM CURSO

444. Os procedimentos de auditoria executados incluíram, ainda, o envio[203] de pedidos de confirmação direta aos advogados identificados pelo IDP, referenciando a seguinte informação:

1. Litígios mencionando importâncias envolvidas e posição de cada processo;
2. Contingências ou reclamações de que possam resultar eventuais encargos para o Instituto;
3. Reclamações fiscais e outras, indicando a sua natureza e, se possível, estimativa das importâncias envolvidas.

445. Com referência à resposta dos advogados, apresenta-se no Mapa XV do Anexo 57 o detalhe das ações judiciais em curso a 31 de dezembro de 2011 relativas a aquisição de bens e serviços, empreitadas, bem como os ulteriores desenvolvimentos, cujo valor à data em que as ações foram interpostas [illegible] ½

[203] Em 3 de fevereiro de 2012.

446. No período que decorreu entre o final do trabalho de campo e a execução do presente relatório de auditoria, o IPDJ remeteu a este Tribunal mais um processo relativo a uma dívida proveniente de uma Empreitada de obra pública em que é autor o [illegible] e Ré a [illegible]. De acordo com a petição inicial que deu entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa em 16 de agosto de 2012, a autora alega que o Instituto nada lhe pagou por conta do valor acordado para os trabalhos mais e respetivos juros, ascendendo a dívida naquela data a [illegible].

447. De salientar, por fim, que o IDP/IPDJ não constituiu quaisquer provisões para fazer face a eventuais encargos decorrentes destes processos, pelo que face às situações envolvidas poderão advir responsabilidades significativas para o IPDJ.

448. No âmbito do contraditório, o CD do IPDJ juntou informação atualizada sobre o desenvolvimento subsequente dos processos elencados no Mapa XV do Anexo 5.7[204], tendo remetido informação sobre novos processos em que o Instituto é Réu[205].

449. De acordo com a informação agora prestada, os processos elencados no referido Mapa XV não apresentam quaisquer desenvolvimentos, sendo de referência à data de 17 de outubro de 2013, o valor das novas ações interpostas contra o IDP, IP ascendia a [illegible].

450. Determina-se, assim, que o IPDJ informe, trimestralmente, o Tribunal sobre o ponto de situação das ações judiciais e dos valores em dívida.

2.7.3.5 INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS

451. Em 6 de maio de 2011, o IDP, representado pelo seu então Presidente, Luís Fernando Cordeiro Bettencourt Sardinha, celebrou com a empresa "Winning Ways – Gestão de Serviços, Lda.", representada pela sua sócia-gerente, Ana Sofia Januário de Jesus Marques Roquete (adoravan identificada apenas por Sofia Marques Roque) um contrato que tinha «[illegible]»[206]. O prazo de execução para a realização da prestação em causa foi fixado em quatro meses[207] e o preço estabelecido foi de [illegible].

452. A manifestação de necessidade[208] que esteve na base do presente fornecimento dirigia-se inicialmente à contratação, por ajuste direto, de uma [illegible] IVA incluído[209], tendo em vista a realização de tarefas conducentes à identificação e regularização dos saldos com os credores, resolvendo o problema identificado na auditoria de seguimento do TC[210][211].

---

[204] Este Mapa foi alterado face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório.

[205] Na informação remetida para além das ações judiciais em curso em que é réu o IDP, IP., constam outras ações judiciais em curso em que é réu o IPDJ, IP., e FDTI.

[206] Cfr. n.º 1 da respetiva cláusula 1.ª.

No ponto 2.4 do presente relatório encontra-se uma descrição pormenorizada dos trabalhos desenvolvidos pela empresa.

[207] Salvaguardando-se, necessariamente, as obrigações acessórias decorrentes da execução do contrato. Cfr. cláusula 5.ª.

[208] Elaborada por Marcelo Cardeira, ao tempo, Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Financeiros do Instituto, através da Informação n.º 2641/DGRF/2011, de 23 de agosto de 2011.

[209] Nos termos de proposta da empresa, datada de 17 de agosto de 2010.

[210] Que eram as seguintes: correção dos saldos dos fornecedores; correção dos saldos dos clientes e devedores diversos; imobilizado; diversos, designadamente, elaboração do orçamento; elaboração da conta de gerência de 2010.

[211] Cfr. Informação INF/DGRF, sem número, datada de 1 de setembro de 2011 e assinada por Marcelo Cardeira.

453. Contudo, essa contratação não ocorreu e, na sequência da Informação n.º 3673/IDP/2010, de 15 de dezembro, foi consultada a empresa Winning Ways, para apresentação de propo apenas para a realização dos serviços de reconciliação de saldos com terceiros.

454. Em 11 de março de 2011 a Dr.ª Sofia Marques Roque, na qual esta declara «[...] que não detém qualquer relação ou participação Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro[212], [...] que não detém qualquer relação ou participação [...] com o Fiscal Único [...] ou com quem viva em economia comum».

455. Por sua vez, a proposta para a execução dos serviços em causa, datada de 27 de abril de 2011 e assinada também por Sofia Marques Roque, foi adjudicada por despacho do Presidente do IDP, em 2 de maio de 2011.

456. Como decorre da Informação do IDP n.º 2641/GJA/2011, datada de 23 de agosto de 2011[213], foi constatada uma listagem de faturas com pagamentos em atraso à empresa aci mencionada, tendo-se concluído que essa sociedade e a empresa Pedro Roque e Crisóstom Teixeira, SROC, Lda.[214] têm ambas sede na Rua Mário Gomes Páscoa, n.º 6-C, em Lisboa. Esta última empresa foi nomeada também fiscal único do IDP.

457. Para além desse facto, apurou-se no inquérito que Pedro Nuno Ramos Roque, sócio fundador e gerente daquela SROC é cônjuge de Sofia Marques Roque e seu único sócio na Winning Ways[215].

> 4 @XHU LVWR GL]HU «TXH QR ,'3 VH FULRX D SDUWLU HQTXDQWR D 3 HRC Rexeira assumiu as funções de Fiscal Único, a Winning Ways, sociedade de que também era sócio Pedro Roque (gerente, a sua mulher) celebrava contratos de prestação de serviços, na área da contabilidade, com o mesmo IDP esses que ficavam anteriormente sujeitos à fiscalização e validação do mesmo Fiscal Único[216].

458. Os factos expostos indiciam que Pedro Roque, enquanto sócio-gerente da SROC que exerce funções de Fiscal Único do IDP, terá violado gravemente os deveres a que estava adstrito e decorriam das als. a) e b), ambas do n.º 1 do art.º 44.º do CPA, do art.º 3.º do Código de Ética Deontologia Profissional dos Revisores Oficiais de Contas, aprovado em 22 de novembro 2001[217], dos arts. 68.º-A e 75.º a 79.º, todos do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, aprovado pelo D.L. n.º 487/99, de 16 de novembro[218].

---

[212] Regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas finanças e da Administração Pública, previsto no n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e nos n.ºs 4 e 5 do artigo 35.º da Lei n.º 4-A/2008, de 27 de fevereiro, com a redação conferida pela Lei n.º 20/2012, de 28 de abril.

[213] Assinada por José Manuel Chabert, na qualidade de Chefe de Divisão do Gabinete Jurídico e de Auditoria do IDP.

[214] Empresa inscrita na Lista das SROCs, com o n.º 125, como pode ler-se no ponto 15 da Inf. n.º 2641/GJA/2011, de 23 de agosto, e através de consulta ao sítio da Ordem do Revisores Oficiais de Contas na Internet. Cfr. http://www.cnsa.pt/registos/lista_SROC.pdf. Há, contudo, uma dissonância entre a recolha feita pela equipa e o descrito na informação citada quanto à data de inscrição, v. GRFXPHQWR GR ,'3 LQGLFD ´-XOKR GH ILJXUD´ GH RXWXEUR GH µ YDOHQGR D REVHUYDomR GD HTXLSD

[215] Cfr. pontos 15 e 16 da Informação n.º 2461/GJA/2011. A empresa tem tomado outras designações, em sucessivas alter seu pacto social: Winnng Ways e Vanning Ways.

[216] Cfr. ponto 17 da Inf. n.º 2461/GJA/2011.

[217] E publicado no DR, III.ª Série de 26 de dezembro de 2001, a págs. 27.375, ss.

Atualmente, encontra-se em vigor o Código de Ética constante do Regulamento n.º 561/2011, publicado no DR, II.ª Série, de 14 de outubro de 2011, a págs. 40.920, ss.

Este novo diploma optou por um formalismo não decalcado dos normativos jurídicos, pelo que as correspondentes norma violadas por Pedro Roque constam agora da Secção 5 (Relações Familiares e Pessoais) do Capítulo 4 (Independência), do referido