

Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)

RELATÓRIO N.º 10/2019



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**



PROCESSO N.º 32/2017 – AUDIT

Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)

- Gerência de 2016 -

RELATÓRIO

Janeiro de 2019

Índice

SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 SUMÁRIO	9
1.1 CONCLUSÕES	9
1.2 RECOMENDAÇÕES	13
2 INTRODUÇÃO	14
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	14
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA	15
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	15
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	15
3 PARTE EXPOSITIVA	16
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	16
3.1.1 <i>Missão e atribuições</i>	16
3.1.2 <i>Órgãos e organização interna</i>	17
3.1.3 <i>Recursos Humanos</i>	17
3.1.4 <i>Regime contábilístico e prestação de contas</i>	17
3.2 AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO	18
3.2.1 <i>Ambiente de Controlo</i>	18
3.2.2 <i>Controlo administrativo e financeiro</i>	18
3.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	20
3.3.1 <i>Execução global da receita</i>	20
3.3.2 <i>Execução global da despesa</i>	22
3.4 CARATERIZAÇÃO FINANCEIRA NO PERÍODO 2014-2016	23
3.5 DISPONIBILIDADES	24
3.5.1 <i>Unidade de Tesouraria do Estado</i>	25
3.6 DÍVIDA.....	26
3.6.1 <i>Dívidas de terceiros</i>	26
3.6.2 <i>Dívidas a terceiros</i>	31
3.7 PROVISÕES.....	32
3.8 IMOBILIZADO	33
3.8.1 <i>Investimentos financeiros</i>	33
3.8.2 <i>Imobilizado corpóreo</i>	34
3.9 RECEITA – RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES.....	35
3.10 DESPESA – RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES.....	36
3.10.1 <i>Suplementos remuneratórios</i>	36
3.10.2 <i>Benefícios sociais</i>	45
3.11 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA	53
3.12 JUÍZO DA CONTA	54
4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
5 DECISÃO	55
ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS	57
ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	58

Índice de Quadros

QUADRO 1 – RECEITA ORÇAMENTAL NO TRIÉNIO 2014-2016.....	21
QUADRO 2 – DESPESA ORÇAMENTAL NO TRIÉNIO 2014 – 2016	22
QUADRO 3 – SITUAÇÃO FINANCEIRA NO TRIÉNIO 2014 - 2016.....	23
QUADRO 4 – RESULTADOS NO TRIÉNIO 2014 – 2016.....	24
QUADRO 5 – DÍVIDA DE TERCEIROS EM 31/12/2016.....	27
QUADRO 6 – SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS – JANEIRO DE 2016 A MARÇO DE 2018.....	36
QUADRO 7 – BENEFÍCIOS SOCIAIS – JANEIRO DE 2016 A MARÇO DE 2018	46
QUADRO 8 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA DE 2016	54
QUADRO 9 – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS	57

SIGLAS

Sigla	Denominação
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal ,E.P.E.
ANI	Agência Nacional de Inovação, S.A.
CD	Conselho Diretivo
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEIIA	Centro para Excelência e Inovação na Indústria
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COMPETE 2020	Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização
DGR	Departamento de Gestão de Recursos
DpRH	Departamento de Recursos Humanos
DR	Diário da República
DRFP	Divisão de Recursos Financeiros e Patrimoniais
FCCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCR	Fundo de Capital de Risco
FDE	Fundo de Desenvolvimento Empresarial
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGO	Fundo de Garantia para Obrigações
FIEAE	Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FITEC	Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular
FMC	Fundo de Modernização do Comércio
FP	Fundos Próprios
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública , E.P.E.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INETI	Instituto Nacional Engenharia, Tecnologia e Inovação, I.P.
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LNEG	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
OD	Ordem de Devolução
OE	Orçamento do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
SGC	Sistema de Gestão de Créditos
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica		
Daphnie Góis	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Direito
Fátima Jorge	Inspetora	Licenciatura em Economia
Apoio administrativo	Cristina M. Fernandes, Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	

1 SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2016 da Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e o grau de acolhimento de recomendações anteriores do Tribunal de Contas.

1.1 Conclusões

Controlo interno: regular

1. A avaliação global do SCI foi de regular, salientando-se (cfr. ponto 3.2):
 - ◆ A inexistência de manuais de controlo interno e de procedimentos contabilísticos, bem como de formalização de procedimentos de gestão da tesouraria, dos ativos e passivos financeiros e do imobilizado corpóreo;
 - ◆ Deficiências dos sistemas de informação que não disponibilizam informação agregada sobre a antiguidade das dívidas de e a terceiros, a sua distinção em vencida, vincenda e a existência de contencioso;
 - ◆ Inexistência de registo no sistema informático dos fundos disponíveis, não sendo dado integral cumprimento ao disposto na LCPA (n.º 2 do artigo 5.º);
 - ◆ Não realização de conciliações regulares entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro sobre a evolução dos processos em contencioso de dívidas de terceiros;
 - ◆ As autorizações de pagamento não são numeradas automaticamente e, em regra, não são datadas e não constam do Sistema de Gestão Documental;
 - ◆ O fiscal único desempenha funções no IAPMEI desde 2006, já tendo ultrapassado o limite de mandatos.

Execução orçamental: financiamento por receita própria e aumento da despesa

2. A receita própria, proveniente na sua maioria de ativos financeiros e saldos transitados, foi a principal fonte de financiamento do IAPMEI no triénio 2014-2016 – 662,8 M€, 62,2% do total da receita em 2016 (cfr. ponto 3.3.1).
3. A receita orçamental de 2016 registada no Mapa de Fluxos de Caixa é inferior em 3,2 M€ à inscrita no mapa 7.2 – Controlo orçamental da receita (cfr. ponto 3.3.1).
4. Em 2016, a despesa atingiu 604,5 M€, tendo aumentado para o nível registado em 2014, em virtude do acréscimo das despesas com ativos financeiros e com o pessoal, estas últimas devido, essencialmente, à extinção das reduções remuneratórias (cfr. ponto 3.3.2).

Caraterização financeira: resultado líquido negativo

5. Em 31 de dezembro de 2016, o balanço ascendia a 3.455,4 M€, em que 1.073,0 M€ respeitavam aos fundos próprios, estes constituídos fundamentalmente por reservas e resultados transitados (cfr. ponto 3.4).
6. O resultado líquido do exercício de 2016 foi negativo, devido à diminuição significativa dos resultados correntes, causada pelo aumento da maioria dos custos operacionais e pela redução das prestações de serviços (cfr. ponto 3.4).

Disponibilidades: utilização indevida de conta bancária

7. O IAPMEI continuou a utilizar uma conta na banca comercial para movimentos não autorizados, observando-se, no entanto, uma melhoria significativa nesta área face ao observado na anterior auditoria do Tribunal de Contas sobre a gerência de 2011 (cfr. ponto 3.5.1).
8. No final de 2016 permaneciam à guarda do IAPMEI 1,6 M€ relativos às extintas Direções Regionais de Economia, montante a distribuir pelas três entidades que absorveram as competências daquelas Direções Regionais (cfr. 3.5).

Dívida de terceiros: subavaliada e falta de evidência

9. As dívidas a receber evidenciadas no balanço final perfaziam 1.724,1 M€, em que 9 M€ estavam provisionados por cobrança duvidosa (cfr. ponto 3.6.1).
10. Às dívidas a receber constantes do balanço acrescem 50,6 M€ de ordens de devolução relativas a apoios pagos a fundo perdido no âmbito do QCA III e de apoios concedidos em anteriores períodos de programação, que não se encontram contabilizados devido a diferentes práticas contabilísticas (cfr. ponto 3.6.1);
11. Relativamente à dívida de terceiros é, ainda, de salientar (cfr. ponto 3.6.1):
 - ◆ A não contabilização de incentivos reembolsáveis em função do prazo de reembolso, com exceção dos atribuídos no âmbito do Portugal 2020;
 - ◆ Nas contas 21 – “Clientes, contribuintes e utentes”, 26811103 - “Devedores por subsídios reembolsáveis QCA II”, 26811198 - “Outros devedores” e 2812 – “Empréstimos concedidos”, existiam dívidas incobráveis ou com uma probabilidade elevada de não cobrança face à sua antiguidade e/ou ao número considerável de entidades devedoras em processo de insolvência;
 - ◆ As dívidas incobráveis atingiam 4,1 M€, não tendo sido objeto de regularização contabilística;
 - ◆ Uma dívida registada em nome da então Secretaria Regional da Economia dos Açores, no valor de 7,2 M€, não foi reconhecida por este organismo no âmbito do procedimento de confirmação de saldos;
 - ◆ O IAPMEI desconhece a origem de uma dívida registada na conta 26811198 – “Outros devedores”, no valor de 872,1 m€. Na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes” não foi localizada a documentação de suporte da dívida de 28,9 m€;

- ◆ A não existência de uma conta específica para registo das dívidas com origem no Fundo de Desenvolvimento Empresarial, não permitiu confirmar os valores em dívida a este Fundo, no final de 2016, referenciados no anexo às demonstrações financeiras (cfr. ponto 3.6.1).

Dívida a terceiros: fiabilidade da dívida

- 12.A dívida do IAPMEI evidenciada no balanço de 2016 ascendia a 2.327,9 M€, em que 2.181,5 M€ tinham por contrapartida contas do ativo. Os saldos credores sem contrapartida no ativo perfaziam 146,5 M€, sendo de destacar o relativo à conta 265 - “Credores por subscrições não liberadas” – 142,9 M€ (cfr. ponto 3.6.2).

Provisões: deficiente registo e falta de evidência

- 13.Uma provisão, no valor de 4,7 M€, foi incorretamente reconhecida na conta do passivo 292 – “Provisões para riscos e encargos”, além de que o seu valor excedeu as necessidades em 540 m€ (cfr. ponto 3.7).
- 14.Não foi apresentada evidência que sustente 2 M€ de provisões para riscos e encargos (cfr. ponto 3.7).

Imobilizado: subavaliado

- 15.Os investimentos financeiros encontram-se subavaliados, causando distorções no ativo (menos 67,5 M€), nos fundos próprios (menos 38,9 M€ em reservas) e no passivo (menos 28,5 M€) (cfr. ponto 3.8.1).
- 16.O património do IAPMEI oriundo do ex-Gabinete da Área de Sines integra prédios rústicos que ainda se encontram a aguardar a intervenção dos competentes Serviços de Finanças, situação que levou à não reavaliação daqueles terrenos, o que impediu o fiscal único de formular uma opinião sobre a necessidade de se proceder a ajustamentos no valor do imobilizado (cfr. ponto 3.8.2).
- 17.Os bens móveis transferidos do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação para o IAPMEI não estavam ainda registados (cfr. ponto 3.8.2).

Suplementos remuneratórios e benefícios sociais: pagamentos ilegais

- 18.No período de janeiro de 2016 a março de 2018, o sistema remuneratório do IAPMEI integrava um conjunto de suplementos remuneratórios: diuturnidades, subsídio de função, subsídio de isenção de horário de trabalho, de abono para falhas e subsídio de lavagem de viatura (cfr. ponto 3.10.1).
- 19.Relativamente ao ano de 2017, o IAPMEI não cumpriu o prazo fixado respeitante ao dever de comunicação das regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, tendo procedido ao respetivo reporte com um atraso de cerca de 8 meses (cfr. ponto 3.10).
- 20.Pela análise efetuada aos suplementos remuneratórios observa-se que de janeiro de 2016 a março de 2018, foram pagos 255.420,23 € a título de suplementos remuneratórios (cfr. ponto 3.10.1).

21. Do referido valor, 203.595,90 € respeitam a subsídio de função, tendo o respetivo pagamento, com exceção da manutenção a cinco assistentes técnicos que exercem funções de secretariado de apoio ao CD, cessado em março de 2018, para os coordenadores informais, e em maio e junho de 2018, para 2 funcionários de apoio ao CD. Estes pagamentos foram ilegais por falta de lei habilitante. No exercício do contraditório, o IAPMEI informou que, em 16 de janeiro de 2019, fez cessar a respetiva atribuição (cfr. ponto 3.10.1.1).
22. No mesmo período de janeiro de 2016 a março de 2018, foi pago a três daqueles trabalhadores, e a um outro, a título de subsídio de isenção de horário de trabalho, o valor de 40.633,55 €, em desconformidade com o regime legal aplicável. No âmbito do contraditório, o IAPMEI informou também que fez cessar esta atribuição (cfr. ponto 3.10.1.2).

Benefícios sociais: pagamentos indevidos de subsídio de estudo

23. No período de janeiro de 2016 a março de 2018, o IAPMEI pagou a título de subsídio de estudo 43.565,16 €, a trabalhadores admitidos antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, em violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do referido diploma legal, uma vez que os mesmos não têm natureza retributiva nem podiam ser considerados como direitos adquiridos. Também neste caso, em sede de contraditório, o IAPMEI informou que fez cessar a atribuição do subsídio de estudo (cfr. ponto 3.10.2.1).
24. Em 31 de dezembro de 2016, as contribuições do IAPMEI para o Fundo de Pensões totalizavam 7.145.773 € (cfr. ponto 3.10.2.2). Em março de 2018, foi determinado pelo órgão de gestão a extinção deste Fundo, cujo processo se encontra a decorrer (cfr. ponto 3.10.2.2).
25. Os seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais, de que beneficiam os trabalhadores do IAPMEI e respetivos agregados familiares, mantidos por força de várias decisões judiciais, e embora circunscritos apenas aos trabalhadores admitidos até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, contrariam o estabelecido no artigo 6.º deste diploma legal, no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 e nos artigos 144.º e seguintes da Lei n.º 35/2014 (LTFP) (cfr. ponto 3.10.2.3).

Acolhimento de Recomendações: fraca evolução

26. Relativamente ao acolhimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª Secção, que ainda se encontravam por acolher, total ou parcialmente, a situação mantém-se praticamente idêntica, embora se preveja que o acolhimento da maioria se concretize no âmbito da implementação do SNC-AP (cfr. pontos 3.2.2, 3.5.1, 3.6.1 e 3.8.2).

Juízo: favorável com reservas

27. Apesar das distorções evidenciadas, e considerando que as mesmas não afetam de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental, as quais, no mais, se apresentam, respetivamente, como fiáveis, legais e regulares, emite-se sobre as mesmas um juízo favorável com reservas (cfr. ponto 3.12).

1.2 Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

1) Aos Ministros Adjunto e da Economia e das Finanças

Procederem à nomeação do fiscal único, de modo a ser dado cumprimento ao disposto na Lei Quadro dos Institutos Públicos sobre os seus mandatos.

2) Aos Ministros Adjunto e da Economia, do Ambiente e da Transição Energética e das Finanças

Diligenciarem no sentido das verbas à guarda do IAPMEI relativas às extintas Direções Regionais de Economia serem distribuídas pelas entidades que absorveram as suas competências.

3) À Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI):

- a) Proceder à elaboração de manuais de controlo interno e contabilístico;
- b) Definir procedimentos de conciliação regular entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro sobre a evolução dos processos em contencioso;
- c) Introduzir no sistema de gestão documental as autorizações de pagamento, assegurando a sua numeração sequencial e datação;
- d) Movimentar a conta na banca comercial apenas para as operações relacionadas com a custódia de valores mobiliários não representativos de títulos da dívida pública;
- e) Desenvolver o sistema de informação de suporte à função financeira no sentido de disponibilizar informação agregada sobre a antiguidade das dívidas de e a terceiros, a sua distinção em vencida, vincenda e a existência de contencioso;
- f) Implementar o sistema informático para cálculo dos fundos disponíveis, nos termos legais;
- g) No âmbito do processo de implementação do SNC-AP:
 - i. Avaliar a origem dos saldos credores nas contas 26811103 e 26811198 e proceder à sua regularização contabilística;
 - ii. Analisar a incobrável das dívidas registadas nas contas 21, 2812, 26811198 e 26811103;
 - iii. Identificar, em articulação com as entidades competentes da Região Autónoma dos Açores, o montante em dívida registado;
 - iv. Avaliar a necessidade de redução/anulação da provisão da conta 292 – “Provisões para riscos e encargos”;
 - v. Proceder à contabilização dos bens móveis transferidos do INETI, de acordo com a NPC 5 – Ativos Fixos Tangíveis;
- h) Dar continuidade ao processo de extinção do Fundo de Pensões do IAPMEI;
- i) Cessar o pagamento dos seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais.

2 INTRODUÇÃO

A presente auditoria incidiu sobre a gerência de 2016 da Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI), instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio¹, encontrando-se sujeito à tutela dos Ministros da Economia e das Finanças².

2.1 Âmbito e objetivos

O objetivo geral da auditoria foi a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2016, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
 - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
 - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
 - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

As despesas relativas a benefícios sociais e suplementos remuneratórios foram analisadas, na sua totalidade, no período de janeiro de 2016 a março de 2018³.

Foi também efetuada a avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que ainda não tinham sido totalmente acolhidas.

O âmbito temporal foi alargado a anos anteriores e/ou posteriores a 2016, sempre que considerado pertinente, de modo a permitir uma perspetiva integral ou atual dos processos⁴.

¹ Cfr. artigo 1.º do Decreto-lei n.º 266/2012, de 28 de dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 82/2014, de 20 de maio, que procedeu à reestruturação deste Instituto e o passou a designar por IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. Tutela no âmbito da gestão financeira.

² Tutela no âmbito da gestão financeira.

³ Considerando a conclusão do trabalho de campo em 23 de abril de 2018.

⁴ Cfr. Plano Global de Auditoria.

2.2 Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas (TC).

A sua execução compreendeu numa primeira fase a análise da situação financeira e patrimonial do IAPMEI no triénio 2014-2016, com base nas demonstrações financeiras desse período, e o levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI) através da realização de entrevistas e de testes de procedimento e de conformidade. Tendo em conta os resultados obtidos procedeu-se à seleção das amostras de despesa e receita, com vista à verificação da regularidade e legalidade das operações subjacentes àquelas demonstrações, bem como da sua consistência, integralidade e fiabilidade:

- ◆ Uma amostra da despesa, representando 17,5% do total;
- ◆ Uma amostra de receita própria representado 15,1%;
- ◆ Uma amostra de receitas provenientes do Orçamento do Estado (OE) e de fundos europeus, representado 9,2%.

Procedeu-se ainda à seleção de contas do ativo e passivo, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no programa de auditoria, bem como à circularização de clientes e fornecedores.

2.3 Condicionantes e limitações

O decurso da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do normal desenvolvimento do trabalho de campo, sendo de destacar o atraso na disponibilização da informação no que respeita aos benefícios sociais, em particular, quanto aos seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais e ao subsídio de estudo, que foram remetidos fora dos prazos estabelecidos para o efeito, verificando-se ainda que a informação fornecida se revelou, em parte, incompleta, o que obrigou à realização de diligências complementares visando colmatar essas deficiências.

Apesar do referido, regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos envolvidos.

2.4 Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Ministro Adjunto e da Economia, do Ambiente e da Transição Energética e das Finanças e, ainda, à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.

O Ministro Adjunto e da Economia informou que relativamente à nomeação do fiscal único iria “(...) proceder em conformidade” e quanto às verbas à guarda do IAPMEI relativas às extintas Direções Regionais de Economia, iria remeter o assunto “(...) ao organismo competente, para devida análise e pronúncia”, tendo o Ministro das Finanças referido nada ter a acrescentar à resposta do Ministro Adjunto e da Economia.

O Ministro do Ambiente e da Transição Energética não se pronunciou.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais, os quais, na generalidade, aderiram às alegações apresentadas pelo IAPMEI.

As respostas recebidas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 PARTE EXPOSITIVA

3.1 Caracterização da Entidade

3.1.1 Missão e atribuições

O Decreto-Lei n.º 266/2012 estabelece como missão do IAPMEI *“promover a competitividade e o crescimento empresarial, visando o reforço da inovação, do empreendedorismo e do investimento empresarial, nas empresas que exerçam a sua atividade nas áreas sob tutela do ME, designadamente das empresas de pequena e média dimensão, com exceção do setor do turismo e das competências de acompanhamento neste âmbito atribuídas à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)”*.

Com vista ao cumprimento desta missão foram definidas um conjunto de atribuições ao IAPMEI, que se encontram expressas no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 266/2012:

- ◆ Desenvolver e coordenar todas as atividades conducentes a melhorar o empreendedorismo, a competitividade, a inovação, a sustentabilidade e a internacionalização das micro, pequenas e médias empresas;
- ◆ Executar iniciativas dirigidas ao diagnóstico de oportunidades e à criação de condições favoráveis ao desenvolvimento da inovação, investigação e desenvolvimento tecnológico e à inovação organizacional;
- ◆ Apoiar o investimento na investigação, desenvolvimento e inovação empresarial e apoiar projetos de inovação de natureza transnacional;
- ◆ Estimular e gerir plataformas de interação entre as empresas e o Sistema Científico e Tecnológico Nacional;
- ◆ Colaborar no desenvolvimento e implementação de políticas públicas no âmbito das pequenas e médias empresas e apoiar o investimento e a reestruturação empresarial;
- ◆ Assegurar a presença regional e a prestação de proximidade dos serviços aos investidores e às empresas no domínio do comércio e serviços.

Salienta-se, ainda, que o IAPMEI atua como organismo intermédio no âmbito do Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) e dos Programas Operacionais Regionais Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve¹, dispondo também de competências delegadas para efetuar pagamentos aos beneficiários dos sistemas de incentivos às

¹ Cfr. artigo 36º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, diploma que estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no âmbito do Portugal 2020.

empresas¹. Idênticas funções foram exercidas por este Instituto nos anteriores períodos de programação (QREN e QCAs).

3.1.2 Órgãos e organização interna

São órgãos do IAPMEI o conselho diretivo (CD) e o fiscal único. Ao primeiro cabe a gestão do Instituto, sendo composto por um presidente e por dois vogais. As competências deste órgão estão previstas no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 266/2012.

Em relação ao fiscal único, órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto, foi designado nos moldes definidos no artigo 27.º da Lei -Quadro dos institutos públicos².

O IAPMEI está atualmente organizado em 7 direções e 28 departamentos, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 51/2015, de 26 de fevereiro, e pela deliberação do CD n.º 486/2015, datada de 13 de março.

3.1.3 Recursos Humanos

Em 31 de dezembro de 2016, o IAPMEI tinha 342 trabalhadores sujeitos ao regime da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)³, dos quais 247 tinham contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, 58 contrato de trabalho em funções públicas com termo resolutivo incerto⁴ e 37 estavam em comissão de serviço (34 dirigentes intermédios⁵ e os 3 membros do CD).

O regime de horário de trabalho adotado no IAPMEI é o horário flexível⁶. Com exceção dos dirigentes intermédios que exerçam funções em regime de isenção de horário de trabalho e de 3 trabalhadoras que exercem funções de secretariado de apoio aos membros do CD, que estão dispensadas do registo de assiduidade, nos termos da Ordem de Serviço n.º 03/2016, de 27 de julho de 2016, o registo de assiduidade é obrigatório, sendo efetuado através do sistema biométrico.

3.1.4 Regime contabilístico e prestação de contas

O IAPMEI possui contabilidade patrimonial e orçamental, utilizando o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). No que respeita à prestação de contas está sujeito à Instrução n.º 1/2004 - 2.ª Seção, do Tribunal de Contas.

¹ Ao abrigo do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, e de acordo com os procedimentos estabelecidos no protocolo celebrado em 14/01/2016 entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., o IAPMEI e as Autoridades de Gestão do COMPETE 2020 e dos Programas Regionais.

² Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

³ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁴ Ao contrato de trabalho em funções públicas pode ser aposto termo resolutivo, certo ou incerto, nos termos dos artigos 56.º e seguintes da LTFP.

⁵ 7 dirigentes de 1.º grau (diretores) e 27 de 2.º grau (chefes de departamento).

⁶ O período normal de trabalho é de 35 horas semanais, tendo como referência um período diário de 7 horas, de segunda a sexta-feira.

As demonstrações financeiras do IAPMEI integram os patrimónios dos Fundos de Desenvolvimento Empresarial¹ (FDE) e de Modernização do Comércio² (FMC), cuja gestão financeira é assegurada por este Instituto. Este último Fundo tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica.

3.2 Avaliação do Controlo Interno

A avaliação global do SCI existente foi de regular, salientando-se de seguida os principais aspetos ao nível do ambiente e dos procedimentos de controlo.

3.2.1 Ambiente de Controlo

Relativamente ao ambiente de controlo observou-se:

- ◆ A existência de uma clara definição das atribuições das unidades orgânicas e dos objetivos operacionais;
- ◆ As delegações de competências em vigor no exercício de 2016 estavam formalmente definidas e publicadas no Diário da República;
- ◆ A atribuição de apoios no âmbito dos programas comunitários, constituindo umas das principais atividades do IAPMEI e originando elevados fluxos financeiros, é sujeita regularmente a controlo por parte das Autoridades de Gestão (AG) dos Programas Operacionais, da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e da Comissão Europeia;
- ◆ A existência do Plano de Prevenção de Corrupção e Infrações Conexas, objeto de monitorização anual, e de um Código de Princípios Éticos e de Conduta aplicável a todos os trabalhadores;
- ◆ A existência de normas para a gestão de recursos humanos, nomeadamente, nos domínios da avaliação e formação profissional, deslocações em serviço e uso de veículos;
- ◆ A existência de um Departamento de Auditoria Interna, funcionando na dependência direta do CD, ainda que tenha demonstrado uma reduzida atividade de auditoria;
- ◆ O revisor oficial de contas nomeado efetua as revisões legais de contas do IAPMEI de forma continuada desde 2006, tendo sido ultrapassado o período máximo de exercício de funções pelo mesmo fiscal único, estabelecido na Lei Quadro dos Institutos Públicos³, que dispõe que o mandato do fiscal único tem uma duração de cinco anos e é renovável uma única vez.

3.2.2 Controlo administrativo e financeiro

Em relação aos procedimentos de controlo administrativo e financeiro, observa-se:

¹ Fundo criado pelo Decreto-lei n.º 121/2001, de 17 de abril.

² Fundo criado pelo Decreto-lei n.º 178/2004, de 27 de julho;

³ Na redação dada pelo Decreto-lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, ao artigo 27.º, n.º 2. Cfr. também o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas – n.º 4 do artigo 54.º da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro.

- ◆ Os procedimentos de controlo interno e de gestão da tesouraria, dos ativos e passivos financeiros e dos bens móveis e imóveis, não se encontram formalizados. O IAPMEI também não dispõe de um manual de procedimentos contabilísticos, que se justificaria face à especificidade do tratamento contabilístico dos apoios concedidos e dos investimentos financeiros.

No âmbito do contraditório, o IAPMEI referiu que “Serão desenvolvidos os trabalhos de levantamento dos procedimentos atualmente em operação, sua análise e posterior elaboração dos referidos manuais”.

- ◆ As responsabilidades funcionais dos trabalhadores alocados à tesouraria, contabilidade e controlo financeiro não se encontram formalmente identificadas.
- ◆ Não foi disponibilizada informação desagregada sobre o nível de escolaridade dos descendentes a cargo dos trabalhadores do IAPMEI, o que inviabilizou a verificação da correção dos valores pagos a título de subsídio de estudo.
- ◆ Em 2016, os sistemas de suporte à função financeira tinham como ferramenta base o Oracle Financial¹, que inclui outras duas aplicações, o Sistema de Gestão de Documentos de Fornecedores para controlo da despesa e o Sistema de Gestão de Créditos (SGC). O Oracle Financial e o SGC não disponibilizam informação agregada em termos de antiguidade da dívida de e a terceiros e da sua distinção em vencida, vincenda e em cobrança coerciva. O SGC não dispõe também de informação, para cada dívida, sobre a eventual existência de contencioso.

No Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª S foi formulada uma recomendação no sentido de serem colmatadas estas insuficiências, cujo acolhimento, segundo o IAPMEI, será assegurado no âmbito do processo de adaptação daqueles sistemas de informação ao Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) a ocorrer em 2018.

Em sede de contraditório, o IAPMEI veio referir que “(...) irá analisar a reformulação do SGC (Sistema de Gestão de Créditos) de forma que, e em articulação com a adoção do SNC-AP e respetivo ERP”, estas deficiências possam ser resolvidas.

- ◆ Os apoios reembolsáveis pagos até ao ano 2000, assim como as ordens de devolução (OD) relacionadas com esses pagamentos, não constam do SGC, o que dificulta o seu controlo. Acresce que aquelas OD e as relativas a apoios pagos a fundo perdido no âmbito do QCA III não se encontram contabilizadas.
- ◆ Não são efetuadas conciliações regulares entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro (DF) sobre a evolução dos processos em contencioso, o que conduziu à existência de um conjunto de créditos incobráveis, que não foram regularizados contabilisticamente em 2016.

Na sua resposta, o IAPMEI veio referir que “Será elaborado um Manual de Procedimentos, no decurso de 2019, relativo à articulação entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro no que respeita à gestão de créditos em contencioso. Qualquer desenvolvimento de ferramentas informáticas de apoio só serão passíveis de equacionar, por uma questão de eficiência de recursos, em sede do ERP do SNC-AP a desenvolver”.

- ◆ Os fundos disponíveis² não são registados no Oracle Financial. São determinados mensalmente nos serviços on-line da Direção-Geral do Orçamento e controlados em folhas

¹ Assegura o apoio à gestão contabilística, financeira e orçamental.

² Na aceção da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) - Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as últimas alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

“Excel”, onde são deduzidos os compromissos assumidos naquele sistema. O exposto, além de não observar na íntegra o n.º 2 do artigo 5.º da LCPA, que estabelece a obrigatoriedade de existência de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, constitui uma fragilidade do sistema de controlo interno ao elevar o risco de serem assumidos compromissos sem que haja fundos disponíveis.

Igualmente, no exercício do contraditório, o IAPMEI informou que irá considerar essa questão “(...) no novo ERP a desenvolver”.

- ◆ As autorizações de pagamento não são numeradas automaticamente e, em regra, não são datadas, e não constam do Sistema de Gestão Documental¹.

No âmbito do contraditório, o IAPMEI referiu que “O Sistema de Gestão Documental (SGD) não permite a assinatura digital reconhecida dentro do próprio Sistema. Contudo, irá analisar-se a possibilidade de o documento de suporte às autorizações de pagamento passar a ser gerado/numerado sequencialmente a partir do SGD”.

- ◆ Não são efetuadas conferências físicas dos bens móveis;
- ◆ Alguns bens móveis não se encontram inventariados e relevados no ativo do IAPMEI. A unidade orgânica responsável pela gestão dos bens móveis possui ficheiros em “Excel” com as aquisições e abates por ano, onde se encontra identificada a taxa de amortização a aplicar e a classificação do bem de acordo com o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado. Com base nesta informação, o Departamento Financeiro elabora o mapa síntese dos bens inventariados que consta da conta de gerência.

No âmbito do contraditório, o IAPMEI refere que “no que respeita aos bens móveis transferidos do INETI (...) aquando do processo de extinção daquela entidade, não foram então disponibilizados os dados contabilísticos que permitissem a sua incorporação nos ativos do Instituto”, acrescentando que “(...) irá avaliar da possibilidade, nomeadamente em termos de custo e disponibilidade orçamental, de proceder a uma atualização da inventariação dos seus bens móveis, incluindo os que foram transferidos aquando da extinção do INETI”.

3.3 Execução Orçamental

3.3.1 Execução global da receita

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental da receita no triénio 2014-2016:

¹ O Sistema de Gestão Documental “Suporta a desmaterialização dos conteúdos recebidos (...) e enviados pelo IAPMEI e respetivo armazenamento eletrónico depois de devidamente classificados. Também suporta a distribuição, encaminhamento, o pedido e a emissão de parecer e despacho eletronicamente sobre os documentos, associando-os aos processos a que estes se referem. Permite ainda associar processos entre si de forma a facilitar o seu relacionamento. Tem implementado vários tipos de documentos pré formatados (...). Serve de repositório de documentos de várias aplicações nomeadamente: SIGI, Controlo e Fiscalização, GPS e SGDF”.

Quadro 1 – Receita orçamental no triénio 2014-2016

(em euros)

Origem	2014		2015		2016		Variação	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	2015-2016	%
Orçamento do Estado	28 725 389,73	2,5%	25 578 534,02	2,6%	86 897 163,02	8,2%	61 318 629,00	239,7%
Fundos Europeus	473 589 796,00	40,8%	242 924 596,20	25,0%	315 209 406,65	29,6%	72 284 810,45	29,8%
Receita Própria	659 199 572,00	56,8%	704 565 541,40	72,4%	662 750 219,54	62,2%	-41 815 321,86	-5,9%
Total das receitas	1 161 514 757,73	100,0%	973 068 671,62	100,0%	1 064 856 789,21	100,0%	91 788 117,59	9,4%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita.

Sobre as receitas de 2016 é de salientar:

- ◆ O IAPMEI é financiado maioritariamente por receita própria (62,2% em 2016);
 - ◆ As receitas gerais destinaram-se essencialmente à aquisição de ativos financeiros, nomeadamente, a concessão de prestações suplementares à Empresa de Engenharia Aeronáutica, SA¹, e ao pagamento de unidades de participação² no FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação, no FCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo, e no FITEC – Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular, este último criado em 2016. O reforço das receitas gerais para financiamento destas despesas justifica o acréscimo significativo (+239,7%) das receitas do OE em 2016;
 - ◆ Os fundos europeus recebidos foram oriundos do FEDER, em que 94% respeitam ao QREN, 0,9% ao Portugal 2020 e 5,2% a saldos transitados na posse do serviço;
 - ◆ Da receita própria de 2016, destaca-se a proveniente de ativos financeiros relativos aos reembolsos de incentivos³ (22,8%). O peso das receitas de ativos financeiros eleva-se para 88,6% caso não se considerem os saldos transitados, que representaram 72,5% da receita própria em 2016;
 - ◆ A receita orçamental expressa no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) (564,6 M€) é inferior em M€ 3,2 ao escriturado no mapa 7.2 – Controlo orçamental da receita (567,8 M€). O diferencial é referente ao saldo de receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados de 2015, entregue ao Estado em 2016. A operação de entrega foi registada como uma despesa extraorçamental, no entanto, foi refletida no MFC com valor negativo, deduzido aos recebimentos de natureza orçamental, quando deveria encontrar-se inscrita no campo destinado às “*Importâncias entregues ao Estado e outras Entidades - Receita do Estado*”.
- Esta forma de escrituração, além de distorcer o valor da receita orçamental no MFC, afeta de igual modo o valor da despesa extraorçamental inscrita neste mapa;
- ◆ A integração dos saldos transitados no orçamento da receita para 2016, assim como a aplicação em despesa de parte desses saldos, observaram o disposto no decreto de execução orçamental.

¹ Despesa de 16,7 M€, classificada na rubrica de classificação económica 09.07.01 - Ações e outras participações - Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas.

² Despesa de 64,3 M€, classificada na rubrica 09.08.03 - Unidades de participação - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras.

³ Respeitam a incentivos reembolsáveis atribuídos no âmbito do QREN e de anteriores períodos de programação.

3.3.2 Execução global da despesa

O quadro seguinte apresenta a estrutura e evolução da despesa orçamental no triénio 2014-2016:

Quadro 2 – Despesa orçamental no triénio 2014 – 2016

(em euros)

Natureza da despesa	2014		2015		2016		Variação	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	2015-2016	%
01 - Despesas com o pessoal	15 119 170,60	2,5%	15 664 216,48	3,3%	16 275 028,69	2,7%	610 812,21	3,9%
02 - Aquisição de bens e serviços	4 903 283,50	0,8%	6 331 371,53	1,3%	4 665 132,42	0,8%	-1 666 239,11	-26,3%
04 - Transferências correntes	14 895 010,38	2,4%	11 812 026,19	2,5%	14 465 311,79	2,4%	2 653 285,60	22,5%
06 - Outras despesas correntes	3 147 637,62	0,5%	2 278 288,12	0,5%	2 779 563,90	0,5%	501 275,78	22,0%
Total despesa corrente	38 065 102,10	6,2%	36 085 902,32	7,6%	38 185 036,80	6,3%	2 099 134,48	5,8%
07 - Aquisição de bens de capital	542 331,04	0,1%	938 451,98	0,2%	689 084,14	0,1%	-249 367,84	-26,6%
08 - Transferência de capital	98 503 441,20	16,0%	75 662 567,58	16,0%	75 103 329,05	12,4%	-559 238,53	-0,7%
09 - Ativos financeiros	476 770 007,90	77,7%	360 091 717,00	76,2%	490 480 501,53	81,1%	130 388 784,53	36,2%
Total despesa de capital	575 815 780,14	93,8%	436 692 736,56	92,4%	566 272 914,72	93,7%	129 580 178,16	29,7%
Total	613 880 882,24	100,0%	472 778 638,88	100,0%	604 457 951,52	100,0%	131 679 312,64	27,9%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da despesa.

O peso dos diferentes tipos de despesa manteve-se relativamente estável ao longo do triénio. Em 2016, a despesa total aumentou para o nível registado em 2014, em virtude do acréscimo das despesas com ativos financeiros e com o pessoal, estas últimas devido, essencialmente, à extinção das reduções remuneratórias.

Sobre a despesa salienta-se ainda:

- ◆ A despesa com ativos financeiros e transferências de capital, representando mais de 93% do total da despesa no triénio em análise, está diretamente relacionada com a atividade do IAPMEI. A primeira categoria de despesas engloba o pagamento de incentivos reembolsáveis no âmbito do QREN e do Portugal 2020 e a aquisição de participações sociais, enquanto as transferências de capital incluem os apoios não reembolsáveis pagos com verbas nacionais;
- ◆ As transferências correntes incluem as destinadas à AICEP, conforme determinado na Lei do Orçamento do Estado (LOE)¹, num total de 11 M€ em 2014 e 2016 e 9,8 M€ em 2015, para promoção de Portugal no exterior. Englobam, também, em 2015 e 2016, pagamentos à Agência Nacional de Inovação, S.A. (ANI) respetivamente, de 1,3 M€ e 2 M€, a título de contrapartida financeira pelo desenvolvimento de um conjunto de atividades pela ANI no domínio das atribuições legalmente atribuídas ao IAPMEI, nos termos previstos nos protocolos celebrados entre estas entidades em 9 de outubro de 2015 e 29 de setembro de 2016;

¹ Conforme n.º 12 do mapa de alterações e transferências orçamentais a que se refere o artigo 7.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

- ◆ A despesa de 2016 inclui um montante de 4,0 M€ relativo a despesas incorridas pela AG do COMPETE 2020 (4.030.342,16 € de despesa corrente; 18.507,20 € de despesas de capital) realizadas e contabilizadas pelo IAPMEI¹. É de sublinhar que as despesas correntes desta AG representaram, em 2016, 10,6% da despesa corrente do Instituto.

3.4 Caracterização Financeira no Período 2014-2016

Em 31 de dezembro de 2016 o total líquido do balanço ascendia a 3.455,4 M€, em que 1.073,0 M€ respeitavam aos fundos próprios (FP). Os seus principais agregados apresentaram a seguinte evolução no triénio 2014-2016:

Quadro 3 – Situação financeira no triénio 2014 - 2016

(em euros)

Rubricas	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Variação	
				2015-2016	%
Ativo não corrente líquido	1 348 272 548,05	1 151 217 786,45	1 517 286 411,59	366 068 625,14	31,8
Imobilizado corpóreo e incorpóreo	193 379 098,64	192 259 226,76	190 850 827,89	-1 408 398,87	-0,7
Investimentos financeiros	1 154 893 449,41	958 958 559,69	1 046 963 924,22	88 005 364,53	9,2
Dívidas de terceiros m.l.p	0,00	0,00	279 471 659,48	279 471 659,48	...
Ativo corrente líquido	2 283 761 237,96	2 112 206 761,25	1 938 132 637,81	-174 074 123,44	-8,2
Total do Ativo	3 632 033 786,01	3 263 424 547,70	3 455 419 049,40	191 994 501,70	5,9
Fundos próprios	1 080 172 616,22	1 022 106 061,41	1 073 018 260,59	50 912 199,18	5,0
Passivo corrente	2 551 861 169,79	2 241 318 486,29	2 382 400 788,81	141 082 302,52	6,3
Total dos Fundos Próprios e Passivo	3 632 033 786,01	3 263 424 547,70	3 455 419 049,40	1 91 994 501,70	5,9

Fonte: Balanço.

É de salientar:

- ◆ As reservas² e resultados transitados³ são os agregados com maior expressão nos FP do IAPMEI, os quais representaram cerca de 96% destes fundos em 2014 e 2015 e 98,2% em 2016. As reservas são formadas essencialmente pelos investimentos financeiros financiados por verbas do OE e/ou do FEDER, cujo reconhecimento contabilístico é efetuado na conta 575 – “Reservas - Subsídios” por contrapartida da conta 41 – “Investimentos financeiros”;
- ◆ Os ativos formados por dívidas de terceiros decorrentes da atribuição de apoios (cerca de 98% do total das dívidas), por investimentos financeiros financiados com fundos alheios não

¹ Em conformidade com o n.º 6 do Mapa I do Anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 16 de dezembro, o apoio logístico e administrativo àquela AG foi assegurado pelo IAPMEI, compreendendo a realização e contabilização das despesas desta AG. O CD do IAPMEI delegou na Comissão Diretiva da AG COMPETE 2020, cfr. n.º 1 da sua deliberação n.º 1850/2015, de 29 de setembro, com efeitos a 28 de maio de 2015, a competência para a realização de despesas correntes com aquisição de bens e serviços, bem como para contratar, até ao limite de 4.500 € (s/IVA).

² Reservas em: 2014, 880.272.453,93 €; 2015, 806.322.364,99 €; 2016, 860.121.399,26 €.

³ Resultados transitados em: 2014, 158.978.123,19 €; 2015, 178.171.788,51 €; 2016, 193.861.828,04 €.

provenientes do OE e/ou do FEDER¹ e por disponibilidades à guarda do IAPMEI, têm associados passivos de igual montante, que na prática se caracterizam por obrigações futuras deste Instituto perante terceiros. No final de 2016, estes passivos representavam cerca de 91% do total do passivo.

Em 2016, o resultado líquido do exercício tornou-se negativo, tendo-se acentuado o decréscimo verificado em 2015. Esta situação decorre essencialmente da diminuição dos resultados correntes, devendo-se à redução significativa dos proveitos operacionais (-40,7%) por força da diminuição das prestações de serviços (-58,5%) e do aumento dos custos operacionais (8,2%).

Quadro 4 – Resultados no triénio 2014 – 2016

(em euros)

Resultados	2014	2015	2016	Variação	
				2015-2016	%
Resultados Correntes	2 002 134,33	1 772 390,60	-17 679 661,68	-19 452 052,28	-1 097,5
Resultados Financeiros	8 255 282,65	6 601 328,22	8 982 524,38	2 381 196,16	36,1
Resultados Extraordinários	8 466 902,74	7 040 469,81	5 534 451,21	-1 506 018,60	-21,4
Resultado Líquido do Exercício	18 724 319,72	15 414 188,63	-3 162 686,09	-18 576 874,72	-120,5

Fonte: Demonstração de resultados.

3.5 Disponibilidades

Em 31 de dezembro de 2016, o IAPMEI era titular de 45 contas bancárias, 44 no IGCP e 1 na banca comercial, cujo somatório dos saldos contabilísticos perfaziam, naquela data, 500,3 M€ (IGCP – 500.278.103,97 €; Banca Comercial – 6.877,82 €), montante inferior em 3,7 M€ ao total dos correspondentes saldos bancários (IGCP – 503,9 M€; Banca Comercial – 138,2 m€), confirmados pelas referidas instituições bancárias. O diferencial em causa está justificado nas reconciliações bancárias e na respetiva documentação de suporte.

É de salientar que o saldo contabilístico inclui 379,9 M€ de aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), em que 46,4 M€ constituem investimentos financeiros do FMC. Não há diferenças entre os saldos contabilísticos e bancários relativos às duas contas por onde são movimentadas as aplicações CEDIC.

Das contas bancárias no IGCP, 17 são relativas às extintas Direções Regionais de Economia (DRE), cuja titularidade foi transferida para o IAPMEI em 2015, na sequência da fusão destas Direções Regionais² em 2014.

Em 31 de dezembro de 2016, os saldos contabilísticos das contas das extintas DRE ascendiam a 1.557.233,87 €, enquanto os seus saldos bancários perfaziam 1.631.107,50 €. A diferença (73.873,63 €) resulta da existência de débitos (13.513,53 €) e créditos (87.387,16 €) em 8 contas,

¹ Por exemplo, com verbas provenientes de reembolsos de incentivos e do FDE e FMC.

² Nos termos do n.º 1 do artigo 31º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro.

que não foram registados na contabilidade. Em relação às saídas de verbas, foi apresentada documentação que as sustenta. Quanto aos créditos, o IAPMEI desconhecia a sua proveniência.

Relativamente aos montantes não contabilizados o IAPMEI terá de proceder à identificação da origem dos referidos créditos no âmbito do processo de alocação das verbas das citadas 17 contas às três entidades¹ que absorveram as atribuições das Direções Regionais de Economia, e posteriormente, registar a sua parte.

Até 20 de abril de 2018, as verbas não haviam sido distribuídas e não estavam a ser desenvolvidas diligências nesse sentido. Esta situação deverá ser objeto de tratamento.

O saldo de disponibilidades, em 31 de dezembro de 2016, integra ainda 16,5 m€ na conta “11 - Caixa” relativos a um adiantamento do IAPMEI à Autoridade de Gestão do Compete 2020 destinado à constituição do seu fundo de manei². Aquele valor, acrescido dos montantes creditados³ na conta bancária associada a este fundo de manei, aquando do seu encerramento em julho de 2017, foram transferidos para o IAPMEI.

3.5.1 Unidade de Tesouraria do Estado

Em 2016, o IAPMEI encontrava-se dispensado do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado exclusivamente para a custódia de valores mobiliários não representativos de títulos da dívida pública, autorização concedida por despacho do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças de 18 de dezembro de 2015, prorrogado por mais dois anos para o mesmo fim, através de despacho daquele Secretário de Estado de 25 de novembro de 2016.

Durante o exercício de 2016 foram movimentadas duas contas à ordem na banca comercial, tendo uma delas sido encerrada em 21 de setembro 2016 e o seu saldo transferido para a conta que se manteve, cujo saldo bancário em 31 de dezembro de 2016 perfazia 138,2 m€.

Verificou-se nos extratos bancários daquelas contas que, para além da movimentação de verbas relacionadas com o depósito dos títulos representativos das participações sociais do IAPMEI (a título de exemplo, pagamentos de comissões pela guarda de títulos e recebimento de dividendos), ocorreram outras com fins não autorizados, tais como, depósito de cheques não à ordem, pagamento de contribuições e descontos à Segurança Social, rendas por transferência permanente, pagamentos de alguns serviços e, ainda, pagamentos com cartão de débito.

Sobre esta matéria é de referir que o IAPMEI, no pedido de dispensa do princípio da unidade de tesouraria apresentou um conjunto de motivos para recorrer aos serviços da banca comercial, os quais não mereceram parecer favorável do IGCP. Dos argumentos apresentados, destaca-se o relativo ao uso do cartão de débito da Caixa Geral de Depósitos (CGD), por impossibilidade de obtenção de um cartão IGCP Card “em virtude da UNICRE indicar um incidente registado no Banco de Portugal. Estão a ser desenvolvidos contactos tendentes à clarificação de tal registo”, tendo o IGCP no seu parecer recomendado que fosse sanado o incidente registado pelo Banco de Portugal a fim de

¹ IAPMEI, Instituto Português Qualidade e Direção-Geral de Energia e Geologia.

² Este valor encontrava-se depositado numa conta bancária em nome da Autoridade de Gestão do Compete 2020.

³ Segundo o transmitido pela AG ao IAPMEI, estes montantes “têm origem nas entregas da Comissão Europeia em contrapartida de orçamentos das despesas com deslocação de membros da AG, que se deslocam a convite, bem como nas recuperações das taxas de justiça pagas em situações de contencioso, onde a AG é arguida e ainda, numa receita recebida enquanto entidade integrante do Ministério da Economia a qual não (...) foi possível proceder à sua devolução junto do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça”.

permitir a emissão deste tipo de cartões. Segundo o transmitido pela Agência, “Identificada que a questão estava relacionada com a CGD, o IAPMEI desenvolveu contactos com esta entidade com o intuito de identificar e resolver a situação, o que, até à data ainda não foi conseguido. O IAPMEI irá retomar este assunto junto da CGD e (...) envolver também a DGT (entidade que anualmente remete informação ao IAPMEI sobre avals), de forma a tentar concluir este processo”.

Da análise efetuada aos extratos bancários de 2017 relativos à conta bancária na CGD, verificou-se que esta continuou a ser utilizada para outros fins, não autorizados.

Não obstante o referido, verifica-se uma melhoria significativa nesta área face ao observado na anterior auditoria do TC, incidindo sobre o ano de 2011, em que existiam 13 contas à ordem na banca comercial, cujos saldos bancários atingiam os 28,7 M€. No entanto, o IAPMEI deve continuar a diligenciar no sentido de não utilizar a conta na banca comercial para outros fins que não os autorizados. As recomendações anteriormente formuladas, no sentido de o IAPMEI cumprir o princípio da unidade de tesouraria, recorrendo em toda a movimentação de fundos aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP e utilizar as contas na banca comercial associadas à custódia de títulos apenas para esse efeito, continuam não totalmente acolhidas.

Em sede de contraditório, o IAPMEI informou que “A utilização da conta junto da banca comercial (CGD) tem sido, na sua quase totalidade, associada à custódia dos valores mobiliários aí depositados e respetivas operações conexas. No entanto, e enquanto não for possível ultrapassar o “incidente” registado junto do Banco de Portugal, haverá necessidade de manter a utilização do cartão de débito atualmente existente. Releve-se que o IAPMEI tem procurado ao longo do tempo junto da CGD resolver o referido “incidente” através do levantamento do registo”.

3.6 Dívida

3.6.1 Dívidas de terceiros

O Balanço de fim do exercício de 2016, evidencia um conjunto de dívidas a receber, no total 1 724,1 M€, em que 9 M€ estão provisionados devido ao risco de não cobrança.

O quadro abaixo apresenta a natureza das dívidas a receber pelo IAPMEI naquela data:

Quadro 5 – Dívida de terceiros em 31/12/2016

(em euros)

Contas	Designação	Saldo Devedor
Dívidas de Terceiros de Médio e Longo Prazo		279 471 659,48
26836	Devedores Incentivos Reembolsáveis PT 2020	279 471 659,48
Dívidas de Terceiros de Curto Prazo		1 444 617 075,07
21	Clientes, Contribuintes e Utentes	9 503 425,32
262	Pessoal	43 458,47
26811101	Devedores por Investimentos Financeiros	228 247,50
26811187	Cauções Prestadas a Terceiros	90 945,65
26811103,26837, 26838	Devedores por Incentivos Reembolsáveis (QCA II, PRIME, QREN)	1 255 505 259,20
26811196, 26811197	Devedores de Ordens de Devolução	127 532 407,14
26811198	Outros Devedores	42 463 670,22
2812	Empréstimos Concedidos de Médio e Longo Prazo	9 248 541,97
229	Adiantamento a Fornecedores	1 119,60
Total		1 724 088 734,55

Fonte: Balancete analítico de fim de exercício

De acordo com o anexo ao balanço e à demonstração de resultados¹, acresce às dívidas a receber no balanço um montante de 50,6 M€ relativos a “incentivos reclamados aos promotores beneficiários de apoios, em consequência de incumprimentos contratuais (...)”. A sua integração no Balanço será efetuada à medida que as correspondentes recuperações tenham lugar”.

No decurso da auditoria foi especificado que estavam em causa as OD de apoios pagos a fundo perdido no âmbito do programa PRIME do QCA III e de apoios enquadrados em anteriores períodos de programação, resultando esta situação do facto de os registos associados a OD ter-se alterado ao longo do tempo. No período do QREN todas as OD passaram a estar refletidas no balanço, regra que é aplicada ao PT2020.

Os valores a receber decorrentes das OD não contabilizadas são atualizados pelo IAPMEI tendo em conta os recebimentos ocorridos, não estando assim em causa o seu controlo. Embora o reconhecimento contabilístico destas dívidas não afete os fundos próprios do Instituto, o IAPMEI, considerando a implementação do SNC-AP, deverá proceder ao registo contabilístico das dívidas desta natureza que ainda se revelarem cobráveis, de acordo com este referencial contabilístico.

Com exceção do exposto sobre as OD não contabilizadas, verificou-se a adequabilidade dos saldos das contas a receber, sendo, no entanto, de salientar:

¹ Ponto 2.39 – Outras informações consideradas relevantes para melhor compreensão da posição financeira e dos resultados.

- ◆ A totalidade da dívida relativa à atribuição de incentivos reembolsáveis¹ (1.538,5 M€), com exceção da atribuída no âmbito do Portugal 2020, não está contabilizada em função do prazo de reembolso. Assim sendo, considera-se parcialmente acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª S, no sentido de que a dívida fosse contabilizada em função do prazo de reembolso;
- ◆ Em resultado da circularização de entidades devedoras e da subsequente análise da documentação junto do IAPMEI, para os casos em que não se obteve resposta ou que esta não era concordante, não foi possível confirmar o valor exato e a titularidade de uma dívida de 7,2 M€, representando 2,6% do total circularizado. De acordo com os registos contabilísticos do IAPMEI, aquela dívida era da responsabilidade da então Secretaria Regional da Economia dos Açores, a título de incentivos reembolsáveis do PRIME/QCA III, tendo, no entanto, esta entidade transmitido que não podia confirmar aquele saldo, afirmando que “A partir de determinada altura, que teve a ver com alterações ocorridas na legislação dos apoios existentes no âmbito dos sistemas de incentivos do III QCA, os reembolsos passaram a ser efetuados diretamente pelas empresas regionais para o IAPMEI, pelo que não dispomos de informação sobre eventuais incumprimentos. Aqueles que foram acompanhados pelos organismos regionais, foram reportados para o IAPMEI, em devido tempo”. Perante esta resposta, o IAPMEI solicitou àquele organismo informação sobre a referida transição de dívidas e estava ainda a aguardar resposta aquando do término do trabalho de campo da auditoria;

Em sede de contraditório, o IAPMEI veio referir que irá proceder à análise e avaliação desta situação, “aquando dos trabalhos de transição para o SNC-AP”.

- ◆ Os saldos credores referidos no Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª S, na conta 26811103 - “Devedores por subsídios reembolsáveis QCA II”, no valor total de 24,2 m€, permanecem, enquanto, os verificados na conta 26811198 – “Outros devedores” registaram um decréscimo de 9,9 m€ para 1,7 m€. Contudo, face à sua reduzida expressão financeira nos respetivos saldos das contas, representando, 0,05% no caso da conta 26811103 e 0,004% no da conta 26811198, tal situação não é materialmente relevante. Não obstante, a recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª S, no sentido da regularização destes saldos, não foi ainda totalmente acolhida.

Na sua resposta, o IAPMEI veio referir que nos trabalhos de transição para o SNC-AP irá proceder à análise e avaliação dos saldos em questão.

- ◆ Nas contas 21 - “Clientes, contribuintes e utentes”, 26811103 - “Devedores por subsídios reembolsáveis QCA II”, 26811198 - “Outros devedores” e 2812 - “Empréstimos concedidos” existiam dívidas incobráveis ou com uma probabilidade elevada de incobrabilidade face à sua antiguidade e/ou ao número considerável de entidades devedoras em processo de insolvência. Contudo, o impacto financeiro da não cobrança de tais dívidas é reduzido para o IAPMEI, já que a maior parte tem por contrapartida um registo no passivo ou estão provisionadas. De qualquer modo, o não recebimento das dívidas de entidades privadas não asseguradas por garantias envolverá sempre uma perda financeira para o Estado Português.

Importa ainda sublinhar o seguinte sobre os saldos daquelas contas em 31 de dezembro de 2016:

¹ Saldos das contas 26836, 26811103, 26837, 26838 e parte do saldo da conta 26811198 – 3,5 M€.

Conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes” (saldo – 9,5 M€)

- ◇ O saldo estava provisionado¹ em 89,4% (8,5 M€), devido à antiguidade dos débitos a receber, em que 85,6% tinha mais de 2 anos e 5,9% mais de um ano. Assim, a dívida líquida cifrava-se em 1 M€;
- ◇ Um montante de 4,4 M€, embora considerado de cobrança duvidosa e consequentemente provisionado, não foi relevado na subconta² existente para o efeito;
- ◇ Um montante de 4,7 M€ (49,8% do saldo) decorre de apoios concedidos e estava totalmente provisionado. O reconhecimento deste tipo de débitos em *Clientes, c/c* decorre, segundo o transmitido pelo IAPMEI, da prática contabilística seguida no momento do registo, que ocorreu há já alguns anos. Com efeito, as dívidas analisadas, representando 10,7% daquele montante, estavam relacionadas com a subscrição pelo IAPMEI de obrigações emitidas por pequenas e médias empresas na década de 90, que após o seu vencimento não tiveram cobertura no Fundo de Garantia para Obrigações³ (FGO). No âmbito desta análise verificou-se que um montante de 103,5 m€ é incobrável (1,1% do saldo da conta 21), considerando o cancelamento de matrícula averbado na certidão permanente das respetivas entidades devedoras. Como as dívidas estavam 100% provisionadas, esta situação não tem efeito no saldo líquido da conta, mas carece de regularização contabilística;
- ◇ Um montante de 3,5 M€, representando 37,3% do saldo da conta, é referente a uma dívida do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG), decorrente do contrato celebrado em 2010 com o IAPMEI, para instalação dos serviços do Laboratório no parque de Inovação e Competitividade Empresarial (Campus), propriedade do Instituto. Considerando a antiguidade das faturas por pagar em 31 de dezembro de 2016, parte daquela dívida estava provisionada (2,9 M€).

Em 18 de abril de 2018, a dívida do LNEG ao IAPMEI ascendia a 4,1 M€, tendo sido celebrado nesta data uma transação entre estas entidades, onde foi fixado um valor em dívida de 480 m€⁴, com base em diversos pressupostos, entre os quais, a realização pelo LNEG de obras de reparação e conservação, a criação do primeiro edifício NZEB – Net Zero Energy Building⁵, o desenvolvimento de um projeto inovador de armazenamento e gestão de energia para aquecimento e arrefecimento e a instalação de uma central solar fotovoltaica no parque de estacionamento, colocada à disposição do Campus. Simultaneamente procederam à modificação do contrato inicial, estabelecendo que a primeira prestação seria liquidada no prazo de 30 dias a contar da data da transação e as prestações seguintes, com início em 2019, seriam pagas até ao fim do primeiro semestre⁶. De acordo com informação prestada pelo IAPMEI em 27 de julho de 2018, o LNEG procedeu à liquidação da primeira prestação;

- ◇ A documentação de suporte relativa a registos de empréstimos ao setor da Cristalaria (28,9 m€), cuja dívida se encontra provisionada pela totalidade, não foi localizada pelo

¹ A criação/ajustamento de provisões para cobranças duvidosas é feita em função da antiguidade dos saldos - 25 % para dívidas entre os 6 meses e 1 ano; 50 % para dívidas com mais de um ano e 100 % para dívidas com mais de 2 anos.

² Conta 218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa.

³ Criado em 1989, com uma dotação de capital do PEDIP.

⁴ A liquidação desta quantia seria efetuada em prestações anuais e sucessivas de 60.000,00 €.

⁵ Denominado Edifício Solar XXI.

⁶ Cfr. cláusula quarta da modificação do contrato.

IAPMEI. Trata-se, segundo o Instituto, de “processos muito antigos, cujos registos de dívida não apresentam alterações pelo menos desde 2004”.

Conta 26811103 - “Devedores por subsídios reembolsáveis QCA II” (51,2 M€)

- ◇ O saldo inclui dívidas com origem em incentivos reembolsáveis do QCA II, tendo diminuído em 2015 e 2016, respetivamente, 1,7% e 1,5% face ao registado em 2014. Salienta-se ainda que a variação deste saldo desde a última auditoria financeira do Tribunal, que abrangeu a gerência de 2011, foi de menos 13,5%;
- ◇ Da análise realizada, incidindo sobre 30 M€ (58,6% do saldo), verificou-se que um montante de 18,2 M€ estava em contencioso (35,5% do saldo) e 6,2 M€ tinham sido transferidos para API/AICEP (12,1% do saldo)¹. O restante analisado (11,1% do saldo) não se encontrava em incumprimento.

Conta 26811198 - “Outros devedores” (42,5 M€)

- ◇ O saldo inclui essencialmente dívidas resultantes de OD relacionadas com incentivos reembolsáveis do QCA III, de incumprimentos no âmbito dos empréstimos de obrigações participantes que conduziram ao acionamento de garantias do FGO (8,6 M€)² e por outros empréstimos;
- ◇ Com vista à avaliação da cobrabilidade destas dívidas foi selecionada uma amostra no valor total de 33,7 M€ (79,4% do saldo da conta), sendo de salientar:
 - Do montante analisado relativamente às OD (13,7 M€) e aos empréstimos de obrigações participantes (6,3 M€) apurou-se que apenas m€ 795,6 não estava em contencioso³ e que 4 M€ eram incobráveis, dado que a matrícula das respetivas entidades devedoras na conservatória do registo comercial já se encontrava cancelada, na sequência de encerramento de processo de liquidação ou insolvência. As dívidas incobráveis deverão ser objeto de regularização contabilística;

Do restante analisado (13,7 M€), destaca-se o desconhecimento da origem de uma dívida no valor de 872,1 m€, cuja documentação de suporte não foi localizada pelo IAPMEI, assim como a existência de um empréstimo concedido em 2005, com fundos do FDE, ao Centro para Excelência e Inovação na Indústria (CEIIA), no montante de 3,5 M€, vencido em 31 de março de 2006, e cujas diligências evidenciadas com vista à sua recuperação são duas notificações à entidade para pagamento voluntário, uma em abril de 2008 e outra em janeiro de 2013. Questionado o IAPMEI para o facto de não ter acionado os trâmites legais com vista à recuperação coerciva desta dívida, foi transmitido que tratando-se de uma entidade participada pelo Instituto⁴, tinham conhecimento de que o recurso a esse meio de cobrança poderia colocar em causa a viabilidade da empresa, pelo que não foram desenvolvidos mais procedimentos tendentes à recuperação do montante em causa.

Assim, conclui-se que a recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 5/2014 – 2.ª S, para que fossem realizadas diligências com vista à

¹ Nos termos do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de outubro.

² A este ativo corresponde um passivo registado em 268211093633 – FGO.

³ A maior parte dos casos em contencioso respeitam a processos em execução fiscal ou a reclamação de créditos no âmbito de processos de insolvência.

⁴ Em 31 de dezembro de 2016, o IAPMEI detinha uma participação de 45,8% no capital do CEIIA, sendo o associado com maior participação.

recuperação de duas dívidas, entre elas a acima referida, permanece parcialmente acolhida.

Por outro lado, a recomendação do Tribunal no referido relatório no sentido de ser criada uma conta específica para registo das dívidas com origem no FDE, não foi acolhida. Registe-se que esta situação impossibilitou a conciliação dos valores em dívida constantes do ponto 3 do anexo às demonstrações financeiras sobre o património daquele Fundo, em 31 de dezembro de 2016.

Conta 2812 – Empréstimos concedidos (9,2 M€)

◇ O saldo inclui suprimentos atribuídos a 6 entidades participadas pelo IAPMEI, em que M€ 4,1 deverão, de acordo com o IAPMEI, ser reconhecidos como incobráveis e um montante de 985,1 m€ revelava-se de cobrança duvidosa, tendo sido criada uma provisão para cobranças duvidosas de 534 m€:

- Os referidos 4,1 M€ (44,7% do saldo) tiveram origem em pagamentos do IAPMEI a credores de um Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) participado por este Instituto, autorizados em 11 de junho de 2006. Este ACE foi declarado insolvente, no processo que encerrou em 15 de abril de 2016, por insuficiência de massa. Embora o IAPMEI tivesse direito de regresso sobre os restantes agrupados, entendeu¹ que a situação financeira destes tornaria o recebimento improvável e de difícil concretização, pelo que propôs o arquivo do processo e a declaração de incobrabilidade da dívida, a qual será reconhecida contabilisticamente no exercício de 2018.

Salienta-se que para cobrir o risco de incobrabilidade da dívida foi indevidamente criada uma provisão para riscos e encargos em vez de uma provisão para cobrança duvidosa, situação explanada com maior detalhe adiante, no ponto 3.7 do relatório.

- Em relação aos 985,1 m€, em 31 de dezembro de 2016 tinham uma antiguidade superior a 10 anos, englobando 650 m€ (7% do saldo) de suprimentos concedidos a uma entidade entretanto extinta, em 2015, que se encontra em fase de liquidação².

No âmbito do contraditório, o IAPMEI veio referir que irá proceder à análise e avaliação da incobrabilidade das dívidas, aquando dos trabalhos de transição para o SNC-AP.

3.6.2 Dívidas a terceiros

No final de 2016, as dívidas e as responsabilidades do IAPMEI perante terceiros ascendiam a 2.327,9 M€, em que 2.181,5 M€ se encontravam registados em subcontas da conta 268 - “*Outros devedores e credores*”, por contrapartida de ativos relativos a disponibilidades, investimentos financeiros e dívidas de terceiros a título de incentivos reembolsáveis e ordens de devolução de apoios pagos.

Os saldos credores sem contrapartida no ativo, em 31 de dezembro de 2016, ascendiam a 146,5 M€, sendo de destacar o relativo à conta 265 - “*Credores por subscrições não liberadas*” (SC – 142,9 M€). Por seu turno, o saldo desta conta era constituído em 81,8% por dois créditos de fundos autónomos,

¹ Cfr. proposta/274/2016/DJC da Direção Jurídica e de Contencioso, datada de 26/04/2016.

² De acordo com os averbamentos da certidão permanente da entidade.

um do FINOVA (79,4 M€) e outro do Capital e Quase-Capital (FC&QC) (37,5 M€), este último criado em 2016.

Da análise efetuada, envolvendo a circularização de fornecedores, a análise dos relatórios e contas dos fundos FINOVA e Capital e Quase Capital e da documentação de suporte aos registos contabilísticos do IAPMEI, conclui-se pela sua correção.

3.7 Provisões

No final do exercício de 2016 as provisões constituídas pelo IAPMEI ascendiam a 23,5 M€, em que 9 M€ destinavam-se a assegurar cobranças duvidosas, 10,8 M€ a cobrir outros riscos e encargos e 3,7 M€ a refletir as desvalorizações¹ dos investimentos financeiros adquiridos com verbas próprias do Instituto.

Salienta-se o seguinte da análise efetuada neste âmbito:

- ◆ Na conta 292 - “*Provisões para riscos e encargos*” existem 4,7 M€ que deveriam ter originado a criação de uma provisão na conta 291 – “*Provisões para cobranças duvidosas*” uma vez que aquele montante tem por finalidade cobrir um risco de não cobrança de uma dívida registada na conta 2812 – “*Empréstimos Concedidos*”, no valor de 4,1 M€. Aliás foi esta a prática adotada para dois outros empréstimos registados na conta 2812, cuja cobrança duvidosa motivou a criação de uma provisão na conta 291. Para além do exposto, o valor da provisão em causa é superior às necessidades em 540 m€, excedente que deveria ter sido anulado.

A referida forma de contabilização e o não ajuste do valor da provisão causou uma sobrevalorização de 4,7 M€ no passivo e de 4,1 M€ do ativo, assim como uma diminuição dos fundos próprios em 540 m€.

- ◆ O saldo da conta 292 - “*Provisões para riscos e encargos*” inclui um montante de 2 M€ (8,3% do saldo da conta) para o qual não foi apresentada documentação que sustente a criação da provisão e que possibilite avaliar a razoabilidade do seu valor. De acordo com o transmitido, esta provisão destina-se a assegurar eventuais encargos para o IAPMEI decorrentes de incentivos reclamados por beneficiários de antigos programas de apoio financiados com verbas próprias do Instituto e que não tem movimento há vários anos.

Sobre esta matéria, o IAPMEI, na sua resposta, veio referir que procederá à sua análise e avaliação aquando dos trabalhos de transição para o SNC-AP.

¹ A desvalorização ocorre quando o custo de aquisição excede o valor correspondente à percentagem de participação detida de capital próprio da entidade.

3.8 Imobilizado

Em 31 de dezembro de 2016, o valor líquido do imobilizado do IAPMEI perfazia 1.237,8 M€, englobando investimentos financeiros em partes de capital (1.047,0 M€), imobilizado corpóreo (190,8 M€) e incorpóreo (3,7 m€), representando as duas primeiras componentes, respetivamente, 30,3% e 5,5% do ativo líquido do IAPMEI naquela data.

3.8.1 Investimentos financeiros

Os investimentos financeiros integravam participações no capital de 71 entidades, sendo um dos meios utilizados pelo IAPMEI na prossecução das suas atribuições relacionadas com as políticas de estímulo ao desenvolvimento empresarial. Aquelas participações englobavam as detidas pelo extinto Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI), nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 355/2007.

No final de cada exercício, o IAPMEI procede à avaliação das participações detidas com base nas contas anuais das entidades participadas disponíveis. Para os investimentos financeiros adquiridos com recurso a verbas próprias do IAPMEI, a desvalorização dá lugar à criação ou reforço de provisões para investimentos financeiros, enquanto para os investimentos financiados com verbas alheias os ajustamentos de valor são efetuados na própria conta 41 – “Investimentos financeiros”.

A valorização destes investimentos e das suas provisões, no encerramento do exercício de 2016, foi efetuada para 34 participações com base em contas provisórias de 2016 ou de relatórios e contas de 2015 ou de anos anteriores, representando essas participações 79,4% e 24,1%, respetivamente, dos investimentos financeiros e do ativo líquido em 31 de dezembro de 2016. E, para 9 participações, esta análise não foi feita por não ter sido disponibilizada informação pelas entidades participadas, representando 8,5% e 2,6%, respetivamente, dos investimentos financeiros e ativo líquido naquela data. Estas situações levaram o fiscal único a emitir uma opinião com reservas no âmbito da certificação legal das contas de 2016.

Da análise realizada na auditoria ao valor das participações detidas pelo IAPMEI em 5 fundos¹, representando 74% dos investimentos financeiros em 31 de dezembro de 2016, com base nos relatórios e contas de 2016, entretanto disponibilizados, constatou-se que o ativo se encontra subavaliado em 67,5 M€ (2% do ativo líquido), assim como a componente reservas em 38,9 M€ (3,6% dos fundos próprios) e o passivo 28,5 M€ (1,2% do passivo), tendo em conta a contrapartida dos investimentos financeiros em causa. Contudo e, não obstante a materialidade destas distorções, considera-se que o procedimento seguido na avaliação anual dos investimentos financeiros, embora com as limitações decorrentes da não disponibilização pelas entidades participadas das contas anuais atualizadas, espelha de uma forma mais apropriada o valor desses investimentos do que a manutenção do registo contabilístico pelo custo de aquisição.

¹ Fundos FINOVA, FIEAE - Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, FCGM, FCR - Portugal Ventures Valor 2 e FCR - Portugal Ventures Global 2.

3.8.2 Imobilizado corpóreo

Bens imóveis

O IAPMEI é proprietário de diversos imóveis (urbanos e rústicos) em várias localidades do território nacional, os quais foram reavaliados em 1998, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 31/98, de 11 de fevereiro, com exceção dos terrenos afetos à Zona da Indústria Pesada de Sines, cuja avaliação se reporta a 1990.

Aqueles terrenos integram o património imobiliário do IAPMEI oriundo do ex - Gabinete da Área de Sines¹, cuja gestão é da competência da AICEP Global Parques². Cerca de 200 prédios rústicos por terem sido transmitidos em parcelas não autonomizadas a entidades distintas, Município de Sines, ex-Direção-Geral de Florestas, atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) e ao IAPMEI, carecem ainda de intervenção dos competentes Serviços de Finanças, para a sua demarcação final e regularização no registo predial. Esta situação, de acordo com o transmitido, levou à não reavaliação daqueles terrenos.

A ausência de reavaliação de tais terrenos tem levado o Fiscal Único em sede de certificação legal de contas a colocar uma reserva, pelo menos, desde a certificação das contas relativas ao exercício de 2011, por não lhe ser possível com a informação disponibilizada, formar opinião sobre a necessidade se proceder a ajustamentos no valor do Imobilizado Corpóreo e dos Fundos Próprios.

Esta situação já foi reportada no Relatório de Auditoria 05/2014-2.^a Seção, onde se observou que não se encontrava concluído o registo resultante da reafectação deste património e se recomendou que se procedesse à reavaliação dos imóveis, nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação 2009-2012.

Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas, o IAPMEI informou das diligências realizadas e dos encargos orçamentais necessários à avaliação do referido património imobiliário.

No decurso da presente auditoria, o IAPMEI solicitou à AICEP Global informação sobre o ponto de situação dos processos de redefinição geométrica dos referidos imóveis tendo aquela entidade informado que apesar dos esforços e diligências conjuntas, a demora verificada na regularização destes processos “(...) especialmente na DGT, bem como junto das entidades confinantes tem dilatado no tempo as tarefas e os resultados destes processos, bem como, a impossibilidade de estimativa de finalização dos mesmos. Como exemplo, podemos fornecer a Seção GGI encontra-se em regularização desde agosto 2015 e que ainda não tem data de conclusão previsto, bem como o registo do prédio urbano da Galiza que se encontra entregue desde novembro 2015, igualmente sem data de finalização prevista”.

No que respeita ao ponto de situação sobre a regularização dos imóveis a AICEP Global informou o seguinte:

“Os processos de prédios rústicos têm sido organizados por secções cadastrais no sentido da agregação de artigos e regularização e demarcação dos limites dos mesmos. Das 13 secções cadastrais, 6 estão apresentadas na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e/ou já na Direcção-Geral do Território (DGT). Das 7 secções remanescentes 3 implicam acordo de concordância de extremas com o ICNF - Instituto de

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 6/90, de 3 de janeiro foi transmitido do Gabinete da Área de Sines para o Estado, e deste para o património do IAPMEI, a propriedade dos bens imóveis, construções e equipamentos que lhe estavam afetos, compreendidos na Zona de Indústria Pesada de Sines.

² Cfr. Acordo de Gestão entre o IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e a PGS – Sociedade de Promoção e Gestão de Áreas Industriais e Serviços, SA, datado de 28.06.1991. Esta sociedade, na sequência de um processo de fusão em 2004, foi incorporada na APIPARQUES – Gestão de Parques Empresariais, S.A, a qual passou a designar-se por AICEP Global Parques – Gestão de Áreas Empresariais e Serviços, S.A. em 2007.

Conservação da Natureza e Florestas, processo que na zona sul da ZILS se tem revelado extremamente moroso e implicando a não apresentação destes processos na AT/DGT. Quanto às restantes 4 secções (ainda não apresentadas na AT/DGT), duas delas encontram-se em execução avançada e duas em processos de levantamento topográfico para conseqüente demarcação de extremas, sujeitos a concordância prévia do Município de Sines das mesmas.

Quanto aos prédios urbanos, em numero total de 18, 17 no concelho de Sines e 1 no concelho de Santiago do Cacém, 12 estão finalizados na AT/DGT, um encontra-se na DGT e 5 estão a ser executados para apresentado posterior na AT/DGT”.

Em termos contabilísticos, com a implementação do SNC-AP e face aos critérios de reconhecimento dos ativos fixos tangíveis previstos na Norma de Contabilidade Pública 5¹, considera-se, sem prejuízo de uma análise rigorosa da situação, que os bens imóveis oriundos do ex-Gabinete da Área de Sines deverão ser reconhecidos na contabilidade da AICEP Global Parques, uma vez que estão a ser geridos por esta empresa e a quem cabe as receitas cobradas no âmbito da sua exploração. Esta situação, não invalida, contudo, a necessidade do IAPMEI manter a inventariação e controlo destes imóveis.

Bens móveis

Os bens móveis transferidos do INETI para o IAPMEI não se encontram refletidos na contabilidade, tendo o fiscal único emitido uma recomendação em 2016 no sentido de estes serem incorporados no imobilizado corpóreo. Após a identificação dos bens entregues pelo INETI, o IAPMEI solicitou àquele organismo indicação dos respetivos custos de aquisição e amortizações acumuladas, tendo a ausência de resposta, segundo o transmitido, impossibilitado o registo contabilístico desses bens.

Atendendo à natureza destes bens (essencialmente equipamento e material de escritório e informático), o seu valor não será suficientemente elevado ao ponto de distorcer o valor líquido do imobilizado escriturado no balanço final do exercício de 2016. Contudo, esta situação deverá ser objeto de regularização, no âmbito do SNC-AP, ao abrigo do disposto nos n.ºs 4 e 5 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 5 – Ativos Fixos Tangíveis.

No exercício de contraditório, o IAPMEI veio informar que também relativamente a esta matéria pretende proceder à respetiva análise e avaliação aquando dos trabalhos de transição para o SNC-AP.

3.9 Receita – Resultado das Verificações

Relativamente à receita própria, em resultado da verificação e dos testes realizados, observou-se que os processos se encontravam devidamente instruídos, e os procedimentos e as operações que lhe estiveram subjacentes legais e regulares.

¹ Esta norma estabelece que os ativos fixos tangíveis devem ser contabilizados pela entidade que os detém e utiliza independente de ser ou não a sua legítima proprietária.

3.10 Despesa – Resultado das Verificações

No âmbito da verificação da despesa, com exceção das situações elencadas no ponto seguinte, conclui-se pela sua legalidade e regularidade.

Relativamente aos suplementos remuneratórios e benefícios sociais, foram apurados os pagamentos efetuados desde 1 de janeiro de 2016 até ao final do mês de março de 2018.

Regista-se que o IAPMEI, relativamente ao ano de 2017, não cumpriu o prazo fixado no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 (31 de dezembro), respeitante ao dever de comunicação das regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, tendo procedido ao respetivo reporte em 17 de agosto de 2018.

3.10.1 Suplementos remuneratórios

No período de janeiro de 2016 a março de 2018, o sistema remuneratório praticado no IAPMEI integrava um conjunto de suplementos remuneratórios: diuturnidades¹, subsídio de função, subsídio de isenção de horário de trabalho, abono para falhas² e subsídio de lavagem de viatura.

Procedeu-se à verificação da legalidade dos suplementos remuneratórios pagos no referido período, cujos valores se discriminam no quadro seguinte.

Quadro 6 – Suplementos remuneratórios – janeiro de 2016 a março de 2018

(em euros)

Suplementos remuneratórios	N.º funcionários	Valor
Diuturnidades	1	4.136,40
Subsídio de função	22 (*)	203.595,90
Subsídio de isenção de horário	4	40.633,55
Subsídio de lavagem de viaturas	4	4.897,13
Abono para falhas	1	2.157,25
Total		255.420,23

Fonte: Mapa de abonos e descontos.

(*) Em janeiro e fevereiro de 2016 abrangia 25 trabalhadores, tendo entre março de 2016 e janeiro de 2017 passado para 24 trabalhadores, e a partir de fevereiro de 2017 até janeiro de 2018 passado para 23 e, posteriormente, nos meses de fevereiro e março 2018, para 22 trabalhadores.

Em 2013 a IGF realizou uma auditoria ao sistema remuneratório e medidas de contenção da despesa com o pessoal no IAPMEI³, tendo verificado a existência de situações de eventual responsabilidade sancionatória e reintegratória no que respeita à atribuição do subsídio de função e de isenção de horário de trabalho. Posteriormente, em 2017, os benefícios e os abonos suplementares ao sistema remuneratório em vigor no IAPMEI foram novamente objeto de apreciação pela IGF, na sequência

¹ As diuturnidades pagas em dezembro de 2016 dizem respeito a uma trabalhadora requisitada ao Instituto Nacional de Estatística (INE), que presta funções de assessoria ao CD. Esta trabalhadora, a partir de outubro de 2008, optou pelo vencimento base de origem do INE, o qual inclui o valor das diuturnidades no montante de 153,20 €/mês.

² Uma trabalhadora com a categoria de assistente técnico com funções de manuseamento e guarda de valores.

³ Relatório n.º 2145/2014 (Proc. n.º 2013/170/A5/1061).

de remessa pelo Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, em 6 de fevereiro de 2017, de cópia da comunicação do IAPMEI sobre o elenco dos benefícios e abonos pagos no ano de 2016¹.

A análise detalhada das situações consta dos pontos seguintes.

3.10.1.1 Subsídio de função

No período de janeiro de 2016 até março de 2018 beneficiaram do subsídio de função: 15 funcionários, enquanto coordenadores informais, com responsabilidade pela condução de equipas, 5 funcionários pelo exercício de funções de secretariado e 2 funcionários de apoio ao CD.

Este subsídio, atribuído como compensação mensal, com montantes variáveis por funcionário, teve por base deliberações avulsas do CD, datadas de 2007, 2008 e 2009², e contratos celebrados com trabalhadores em regime de comissão de serviço que determinavam o respetivo pagamento com caráter transitório, cessando integralmente na data em que aquele órgão assim o determinasse.

O montante deste subsídio acrescia à remuneração base dos trabalhadores, sendo o seu valor fixado pelo CD, não existindo uma ordem de serviço ou outro documento que regulasse as condições de atribuição destes montantes, o que leva a concluir o seu caráter discricionário. Regista-se que numa situação, de exercício de funções de assessoria ao CD, o valor mensal do subsídio de função (2.809,49 €) era superior ao valor da remuneração base (2.043,10 €). No que respeita aos trabalhadores que exerciam informalmente funções de coordenação, verificou-se ainda que os valores do subsídio pagos variavam entre 102,90 € e 409,03 €, o mesmo se verificando com os trabalhadores a exercer funções de secretariado (entre 45,00 € e 769,65 €).

Verifica-se que, com a entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, e por força da publicação do regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exerciam funções públicas, constante da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR)³, os trabalhadores do IAPMEI passaram para o regime de contrato de trabalho em funções públicas.

Ora, a Lei n.º 12-A/2008 estipulou, no artigo 112.º, a revisão dos suplementos remuneratórios criados por lei especial, por forma a serem: mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios; integrados, total ou parcialmente, na remuneração base; ou deixarem de ser auferidos. O n.º 1 do artigo 112.º da LVCR previa apenas a possibilidade de continuidade do abono de suplementos, caso tivessem sido criados por lei especial, o que não foi o caso dos subsídios de função. Por sua vez, o n.º 6 do artigo 159.º da LTFP determina que os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

¹ No sentido de verificar se o IAPMEI estava a cumprir as regras vigentes sobre benefícios e regalias suplementares (BRS) previstos no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, na legislação e regulamentação complementar e nas decisões judiciais existentes sobre a matéria. Este reporte visou dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 7.º do referido diploma legal, o qual estabelece: “Os órgãos de direção ou gestão das entidades referidas no artigo 2.º [serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais] estão obrigados a comunicar aos Ministros das Finanças e da tutela, até 31 de dezembro de cada ano, o elenco completo de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório em vigor nas respetivas entidades, bem como a identificação dos respetivos titulares” - cfr. ofício n.º 478/2017/DGR-DPRH, de 31 de janeiro de 2017.

² Ordens de Serviço (OS) n.ºs 22/2007, de 12 de outubro, 26/2007, de 10 de dezembro, 12/2009, de 27 de novembro de 2009 e Deliberações do CD 1753/08, de 24 de julho, e 1811/08, de 26 de setembro.

³ Revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP).

Não tendo os suplementos em causa sido criados por lei e não sendo os mesmos compatíveis com as normas acabadas de referir, tornou-se evidente, pelo menos a partir de 2008, que os mesmos eram contrários à lei. De resto, isso mesmo já resultava do disposto no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro. Consequentemente, o pagamento no período em análise na auditoria de subsídio de função a 15 trabalhadores com funções de coordenação informal, a 2 trabalhadores no exercício de funções de assessoria ao CD e a 5 trabalhadores com funções de secretariado deve considerar-se ilegal. Em termos de responsabilidade financeira, esses pagamentos são até suscetíveis de serem considerados indevidos.

Verificou-se, no entanto, que a legalidade dos referidos pagamentos foi tida por controversa durante um significativo período de tempo.

Em auditoria realizada pela IGF, esta concluiu em 2013 pela ilegalidade do pagamento do subsídio de função a 33 trabalhadores, e recomendou que o IAPMEI procedesse à cessação do pagamento deste subsídio por falta de base legal¹. O IAPMEI foi notificado do projeto de relatório para efeitos de exercício do contraditório, tendo na respetiva resposta, datada de 10 de setembro de 2014, informado de que iria aguardar o relatório final da auditoria para dar cumprimento às recomendações formuladas. Conforme informação prestada no decurso da auditoria, o IAPMEI não foi, no entanto, notificado do respetivo relatório.

Em 2 de fevereiro de 2015, o relatório da IGF foi objeto de homologação pelo Secretário de Estado da Administração Pública², determinando-se a sua transmissão ao Ministro da Economia, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa. O referido relatório foi remetido ao Tribunal de Contas pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, em 16 de fevereiro de 2015.

Por despacho de 7 de julho de 2016, o Ministério Público junto do Tribunal de Contas concluiu que não se encontravam reunidos os pressupostos para avançar com a propositura da ação de responsabilidade financeira pelo facto de não se encontrarem identificados nos autos quaisquer responsáveis individualizados pela autorização das despesas em causa e não terem sido apurados os montantes financeiros autorizados, bem como pelo fato de se verificar *“que a autorização (da despesa) pareceu decorrer de um (errado) entendimento dos serviços na aplicação da lei e não de uma resolução direta e especialmente assumida e dirigida a esse ato concreto, da parte do CD do IAPMEI. Estaremos, assim, não perante uma vontade concreta, mal formada por negligência ou dolo, mas face a um erro de direito que, face às circunstâncias concretas do caso sempre se deveria considerar involuntário e relevante para excluir a culpa”*. Desta decisão foi dado conhecimento ao IAPMEI, em 8 de julho de 2016.

¹ Cfr. referido na alínea e) do ponto 3.5.6. do Relatório da IGF *“(…) o IAPMEI procedeu a pagamentos ilegais ao fazer pagamentos sem norma habilitante para o efeito e por violação do disposto no n.º 1 do art.º 112.º da LVCR, conforme alínea a) do n.º 6 do art.º 42º da LEO, na versão ao tempo vigente da Lei n.º 48/2004, de 24/ago e n.ºs 1, alínea a), e 2 do art.º 22.º do DL n.º 155/92, de 28/jul (RAFE). Assim, esses pagamentos, nos termos da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC), são passíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória por configurarem pagamentos indevidos que causaram dano para o erário público (n.º 4, do art.º 59.º) e sancionatória por violação das normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º), ascendendo, no período de 01/jan/2012 a 30/jun/2013, a um montante total de € 204.826,66(…)”*. Cfr. também alíneas i), j) e k do ponto 4.1. - Conclusões e alínea g) do ponto 4.2 – Recomendações.

² Despacho n.º 483/2015/SEAP, de 10 de fevereiro de 2015.

Regista-se que ainda em 2015, na sequência da auditoria da IGF e de outra, também realizada pela IGF, ao Instituto de Turismo de Portugal¹, os entendimentos jurídicos preconizados nos respetivos relatórios, bem como as suas conclusões, suscitaram dúvidas, em especial, no que se refere ao enquadramento técnico-jurídico em matéria laboral e de gestão de recursos humanos. Por despacho dos Ministros da Economia e das Finanças, respetivamente de 14 e de 18 de dezembro de 2015², durante o período de análise destas questões e até à sua decisão final, foram suspensos os despachos de homologação dos referidos relatórios e foi determinada a constituição de um grupo de trabalho³ com a missão de “a) *Proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da Inspeção Geral de Finanças n.ºs 2278/2013 e 2415/2014 consideradas irregulares, que suscitem dúvidas, tendo em conta as especificidades próprias de cada instituto e a sucessão de regimes jurídicos aplicáveis aos colaboradores dos dois institutos públicos; b) Aferir, na sequência dessa análise e em face das conclusões dos relatórios em causa, das matérias consideradas sanadas e das que se mantenham controvertidas*”. O referido despacho determinava, ainda, que “(...) sobre as matérias que o grupo de trabalho considere que se mantêm controvertidas, deverá solicitar-se parecer sobre as mesmas ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (...)”.

Em 2017, o CD determinou nos termos da Deliberação CD/0580/17, de 3 de outubro de 2017, que o Departamento de Gestão de Recursos(DGR) elaborasse para cada um dos benefícios e regalias suplementares “(...) *um dossier que caracterizasse a situação, com indicação de beneficiários e detalhes suficiente, que permitam a tomada de decisões que deverão ser transmitidas à IGF, devidamente fundamentadas*. Verificou-se que o DGR não deu cumprimento ao determinado pelo CD.

A IGF veio, em 2017⁴, reiterar a sua interpretação no sentido de considerar ilegal a manutenção do subsídio de função “(...) *por não se enquadrar no n.º 6 do artigo 159.º da LTFP⁵ e carecer de fundamento normativo*”⁶.

No decurso da presente auditoria verificou-se que o anterior CD⁷ determinou, relativamente a 15 funcionários, coordenadores informais, a cessação da atribuição deste subsídio com efeitos a partir de 1 de abril de 2018.

No que respeita aos dois técnicos superiores que prestavam assessoria ao CD, foi determinado também pelo anterior órgão de gestão⁸, com efeitos a partir de 9 de maio e de 8 de junho, a cessação do pagamento dos respetivos subsídios.

Quanto aos restantes 5 assistentes técnicos a exercer funções de secretariado, de apoio ao CD e às unidades orgânicas, verificou-se que se mantém o pagamento do respetivo subsídio, tendo sido solicitado pela DGR-DPRH, em 17 de abril de 2018⁹, parecer à Direção Jurídica e Contencioso (DJC), que procedeu ao enquadramento jurídico da situação em causa. No referido parecer a DJC refere que os subsídios em causa “(...) *terão sido criados, assumimos, ao abrigo do regime da comissão de serviço*

¹ Auditoria ao sistema remuneratório e medidas de contenção de despesa com o pessoal no Instituto do Turismo de Portugal, I.P.

² Este documento foi entregue pelo IAPMEI já no decurso da elaboração do relato.

³ Constituído por dois elementos designados em representação do Ministério das Finanças e dois elementos designados em representação do Ministério da Economia.

⁴ Nos termos da Informação n.º 605/2017, sem data.

⁵ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁶ Acórdão n.º 1/2017, de 17 de janeiro, 1ª SECÇÃO/SS.

⁷ Deliberação CD/0157/18, de 21 de março de 2018, na sequência de Informação/492/2018/DGR-DPRH, de 20 de março.

⁸ Deliberação do CD n.º 176/18, de 28 de março.

⁹ Informação 673/2018/DGR-DPRH.

do Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que permitia, expressamente, esta figura (...). Desta forma, inclina-se a DJC para considerar que os subsídios de função de secretariado que estivessem conformes com as regras enunciadas, se deveriam manter, de acordo com o espírito da lei. Tendo em conta tratarem-se de subsídios de função de secretariado (...)", pronunciando-se no sentido de ser solicitado à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) "(...) que defina uma linha orientadora clara e precisa e que responda à situações concretas tendo em atenção as funções, os acordos existentes, as datas concretas de início das várias situações"¹. Em 30 de julho de 2018 foi solicitado pelo IAPMEI à DGAEP orientação sobre a situação em causa.

Parece evidente que nunca existiu lei que suportasse a atribuição dos subsídios em causa e que os responsáveis foram alertados ao longo do tempo para essa situação. O próprio Ministério Público junto do Tribunal de Contas, já em 2016, não afirmou que a situação era legal ou sequer duvidosa, tendo-se limitado a desculpar a conduta dos eventuais responsáveis com "um erro de direito" da sua parte. Tal erro não justifica a sua persistência posterior.

No entanto, os gestores entenderam não fazer cessar abonos a funcionários enquanto a matéria não fosse inteiramente líquida. Ainda que tal atitude não seja consistente com a natureza pública das entidades, funções, regras e meios financeiros envolvidos (que antes aconselham a não realização cautelar das despesas duvidadas), reconhece-se que o órgão de gestão, à medida que a correta interpretação da lei se tornou incontornável, especialmente com a reafirmação da posição da IGF no sentido da ilegalidade dos subsídios, foi fazendo cessar o pagamento da maioria deles.

Mantém ainda o pagamento de subsídios a 5 assistentes técnicos que exercem funções de secretariado de apoio ao CD e às unidades orgânicas, sendo que se refere sobre esta situação estar a aguardar-se orientação da DGAEP.

Opta-se, nesta fase, e face às circunstâncias descritas, por não imputar responsabilidade financeira aos eventuais responsáveis pela autorização e pagamento dos subsídios em causa. Deve, no entanto, o Conselho Diretivo fazer cessar, por ilegais, todos os subsídios de função, situação que será acompanhada por este Tribunal.

Nas alegações apresentadas em sede de contraditório, o IAPMEI justificou que a subsistência da atribuição deste subsídio "(...) decorre do facto de ter prevalecido o entendimento no IAPMEI que este tipo de suplementos estaria coberto pelas normas transitórias contidas dos artigos 88.º a 115.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), dado estarmos perante situações jurídicas legalmente constituídas antes da entrada em vigor desta Lei e às quais era aplicável o Código do Trabalho pelo facto de os trabalhadores do IAPMEI se encontrarem, até aquela data, sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho".

Não obstante o referido, informou que em face do entendimento expresso no relato que o CD "(...) deliberou, a 16 de janeiro deste ano, fazer cessar a respetiva atribuição". No entanto, não juntou a respetiva evidência.

3.10.1.2 Subsídio de isenção de horário

No período de janeiro de 2016 a março de 2018 foi pago a 4 trabalhadores² o valor de 40.633,55 €, a título de subsídio de isenção de horário de trabalho. Em três situações a atribuição da isenção do horário de trabalho (IHT) foi feita com base em acordos celebrados em 2006 e 2007, com

¹ Cfr. Informação/808/2018/DJC, de 3 de maio de 2018.

² Um assistente técnico e três técnicos superiores.

fundamento nos artigos 177.º e 178.º do Código do Trabalho, anteriormente à entrada em vigor da LVCR, enquanto que numa situação foi atribuído também na sequência de acordo, mas celebrado em 11 de abril de 2008, data em que já se encontrava em vigor a Lei n.º 12-A/2008¹.

Em 2013, em auditoria já mencionada, a IGF verificou a situação, considerando que estando os trabalhadores do IAPMEI naquela data sujeitos à LVCR, e não prevendo esta a atribuição de subsídio de IHT, esse pagamento era ilegal pela inexistência de norma habilitante, tendo recomendado que cessasse o respetivo pagamento.

No anexo XXXVIII – Apreciação dos comentários do IAPMEI em sede de contraditório que integra o relatório final da auditoria, a IGF refere o seguinte:

“Se é certo que os trabalhadores apenas estavam sujeitos ao CTFP a partir de 1/jan/2009 não é menos certo que o IAPMEI já estava sujeito à LVCR desde 28/fev/2008 na qual não estava prevista a atribuição de suplemento de isenção de horário nem a possibilidade de criação de quaisquer outros suplementos por ato interno.

(...) a manutenção desse pagamento para além de 1 de janeiro de 2009 colidia com o mencionado nº 1 do art.º 112º da LVCR que não permitia manter os suplementos que não tivessem sido criados por lei, razão pela qual se recomenda a cessação desse pagamento ao trabalhador em causa. Efetivamente estando o IAPMEI sujeito à LVCR e o regime dos seus trabalhadores ter passado a ser o de direito público previsto na mesma, esta apenas prevê a continuidade do abono de suplementos a quem os vinha auferindo se os mesmos tivessem sido criados por lei especial, o que não foi claramente o caso. Como tal, após a entrada da LVCR estava vedada ao IAPMEI a possibilidade de celebração de contratos de IHT com base em deliberação do CD e ao abrigo do Código do Trabalho, por esta integrar o perímetro da Administração Pública”.

Regista-se que o funcionário cuja situação foi identificada pela IGF em 2013 continuou a receber, até março de 2018, em acumulação, o subsídio de função, verificando-se ainda que outra trabalhadora com responsabilidades no Departamento Financeiro também auferiu o mesmo subsídio em acumulação, até ao mesmo período. Mantém-se o pagamento de IHT em acumulação com o subsídio de função de uma trabalhadora que exerce funções de secretariado de apoio ao CD.

Posteriormente, em 2017, na apreciação feita sobre os benefícios e os abonos suplementares ao sistema remuneratório em vigor no IAPMEI, a IGF concluiu, no entanto, que o Instituto deveria comprovar a conformidade legal relativa aos quatro casos em que atribui o suplemento por isenção de horário de trabalho, tendo o IAPMEI na informação prestada, em 21 de setembro, referido o seguinte: *“(...) considerando o disposto nos artigos 117º, 159º e 164º da LTFP que regulam este suplemento remuneratório, no Decreto-lei n.º 25/2015, bem como o disposto na cláusula 9.ª do ACT nº 1/2009, o IAPMEI irá proceder à comprovação daqueles casos”.* Tanto quanto se apurou, o IAPMEI não efetuou a prometida comprovação junto da IGF.

A situação relatada necessitava, de facto, de ser revista face à entrada em vigor da legislação invocada, posterior à primeira apreciação.

De acordo com a referida cláusula 9.ª do ACT, poderiam gozar da isenção de horário, mediante celebração de acordo escrito com a respetiva entidade empregadora pública, os trabalhadores do IAPMEI integrados nas seguintes carreiras e categorias: a) *Técnico superior*; b) *Coordenador técnico*; c) *Encarregado geral operacional*. A isenção de horário de trabalho só poderia revestir a modalidade

¹ Cfr. n.º 2 do artigo 118.º da Lei n.º 12-A/2008, que determinava a entrada em vigor, em 28 de fevereiro de 2008 de algumas normas, entre as quais o artigo 112.º.

da observância dos períodos normais de trabalho acordados, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 140.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)^{1 2}.

Todas as situações de atribuição de IHT em causa tiveram por base a celebração de acordos entre o trabalhador e o IAPMEI, tendo em três deles sido estabelecido “(...) o direito a um subsídio mensal de valor equivalente a 22% calculados sobre a componente base do vencimento”. Em nenhum destes acordos se encontra definida a modalidade de isenção de horário de trabalho, devendo presumir-se, face ao estabelecido no ACT, que essa modalidade é a de *observância dos períodos normais de trabalho acordados*.

Questionado sobre a modalidade de isenção de horário de trabalho em que se enquadram os 4 trabalhadores, o IAPMEI informou o seguinte: “(...) os regimes de IHT destes trabalhadores foram criados ao abrigo do CIT então em vigor no IAPMEI, e são mantidos porque se mantêm as condições de exercício de funções que justificam que sejam compensados pela sua disponibilidade em exercerem tarefas para além do horário normal de trabalho. Nesse sentido não há razão para assumirmos uma correspondência com a LTFP já que não foi ao abrigo deste regime que os IHT foram acordados com os trabalhadores”.

Sucede que a Lei n.º 35/2014 (LTFP) dispõe, no seu artigo 9.º, que ficam sujeitos ao regime previsto na LTFP os vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor, considerando-se automaticamente substituídas pelo conteúdo da norma legal, à data de entrada em vigor da lei, as disposições de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho contrárias a norma imperativa da LTFP. Assim sendo, aquela argumentação do IAPMEI não pode ter qualquer acolhimento, devendo a situação ser efetivamente analisada à luz do regime da LTFP.

De acordo com esse regime (vide artigo 117.º), podem gozar de isenção de horário de trabalho trabalhadores titulares de cargos dirigentes e que chefiem equipas multidisciplinares. Outros trabalhadores só podem gozar dessa isenção mediante celebração de acordo escrito com o respetivo empregador público, desde que tal isenção seja admitida por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Face ao estabelecido no ACT, deve concluir-se que a isenção de horário de trabalho não pode aplicar-se ao trabalhador com a categoria de assistente técnico.

Por outro lado, nos termos do artigo 164.º do mesmo diploma, o trabalhador isento de horário de trabalho nas modalidades previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 118.º tem direito a um suplemento remuneratório, nos termos fixados por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Estes preceitos não se afiguram respeitados, porquanto a modalidade de isenção prevista no ACT (observância dos períodos normais de trabalho acordados) não se reconduz às modalidades previstas naquelas alíneas e também porque os termos de atribuição do suplemento não estão fixados nem em lei nem no próprio ACT. Embora o ACT preveja o suplemento, não regula nem o montante nem as condições de atribuição do mesmo. Ora, o acordo estabelecido com os trabalhadores não é, face ao regime aplicável, meio idóneo para o estabelecimento de condições que deveriam constar de lei ou de instrumento de regulamentação coletiva. Para além disso, nos termos do artigo 159.º, n.º 5, da LTFP, o suplemento deveria ser fixado num montante pecuniário e não numa percentagem da remuneração. O pagamento do suplemento é, pois, em todos os casos, ilegal por estes fundamentos.

¹ Aprovado pela Lei n.º Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, entretanto revogada pela LTFP.

² Nos termos do referido preceito legal, a isenção de horário podia compreender as seguintes modalidades:

- a) Não sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho;
- b) Possibilidade de alargamento da prestação a um determinado número de horas, por dia ou por semana;
- c) Observância dos períodos normais de trabalho acordados.

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro¹, a atribuição de suplementos remuneratórios só é devida quando as condições específicas ou mais exigentes não tenham sido consideradas, expressamente, na fixação da remuneração base da carreira ou cargo, e enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição². O referido artigo 2.º estabelece, também, o elenco taxativo dos fundamentos para a atribuição dos suplementos remuneratórios, constituindo fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter permanente a isenção de horário de trabalho (n.º 2, alínea c)) e fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter transitório, o trabalho suplementar e o exercício de funções de coordenação, quando legalmente previstas e não integradas em categorias ou cargos (n.º 3, alíneas d) e f)).

Da análise da informação prestada sobre as funções exercidas por cada um dos 4 funcionários em questão, verifica-se que poderiam reclamar particularidades específicas na prestação de trabalho, podendo corresponder ao exercício efetivo de funções em condições de trabalho mais exigentes, dadas as responsabilidades exercidas no Departamento Financeiro³, de Informática⁴, no apoio prestado na coordenação de projetos no âmbito do Sistema de Incentivos⁵ e de apoio de secretariado ao CD⁶, sendo todas exercidas para além do horário normal de trabalho.

No exercício do contraditório, o IAPMEI e os responsáveis individuais, de modo idêntico, argumentaram que, face às especificidades próprias do Instituto e à sucessão de regimes aplicáveis nas situações objeto dos relatórios da IGF, designadamente, em matéria de suplementos remuneratórios, foi constituído, por despacho ministerial, um grupo de trabalho para proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico em questão, aferir das matérias consideradas sanadas, bem como das controvertidas⁷, tendo sido suspensas as recomendações constantes daqueles relatórios, e que as soluções alcançadas só seriam aplicáveis se homologadas pelo Governo, concluindo que a “(...) aplicação direta da LTFP era no mínimo discutível”. Informaram, ainda, de que o grupo de trabalho ainda nem sequer reuniu.

Mencionam também que foi apenas no relato que se afirmou que “(...) mesmo nas situações em que a atribuição de isenção de horário de trabalho é legalmente permitida à face da LTFP, o subsídio não pode ser

¹ Explicita as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos.

² O diploma prevê também a forma da sua integração numa Tabela Única de Suplementos (TUS), conforme artigos 3.º a 5.º. Previa-se, ainda, que num prazo de 60 dias os suplementos remuneratórios fossem revistos devendo ser mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios; ser integrados, total ou parcialmente, na remuneração base; ou deixar de ser auferido (cfr. artigo 6.º). Após a publicação da lista dos suplementos, e apesar de ultrapassados todos os prazos, nada mais foi legislado, nem foi publicada a TUS.

³ A trabalhadora tem que ter “(...) disponibilidade para trabalhar todos os dias para além do horário, tendo já registadas só este ano as seguintes horas para além do horário: jan: + 66:46H, fev: + 27:52H, mar: + 56:07H, abr: + 29:17H, mai: + 55:50H”

⁴ O trabalhador tem que ter “(...) disponibilidade para trabalhar todos os dias para além do horário uma vez que as intervenções no sistema são feitas com o menor número de utilizadores a utilizar a rede, tendo já registadas este ano as seguintes horas para além do horário: jan: + 15:35H, fev: + 13:04H, mar: + 15:38H, abr: + 14:08H, mai: + 05:25H”

⁵ O trabalhador “(...) assegura durante todo o período de funcionamento a abertura ao público das nossas instalações em Braga, o que implica ter que ter disponibilidade para trabalhar todos os dias para além do horário, tendo já registadas só este ano as seguintes horas para além do horário: jan: + 30:45H, fev: + 28:22H, mar: + 31:45H, abr: + 29:30H, mai: + 31:57H”.

⁶ A trabalhadora tem que prestar (...) trabalho para além do horário normal, porque tem que assegurar essas funções até às 20 horas. A trabalhadora está dispensada de registar assiduidade por OS interna.

⁷ Grupo de trabalho que se referiu no ponto anterior.

legalmente atribuído porque não regulamentado (...), sendo esta uma das matérias sobre as quais o supra identificado despacho deveria ter-se pronunciado e proposto soluções”.

Mais aduzem que a “(...) incerteza gerada em torno da manutenção de suplementos remuneratórios no quadro da transição do regime do contrato individual de trabalho para o contrato de trabalho em funções públicas” justificaria a “(...) falta de conformação com o cumprimento do disposto na LTFP”, relevando ainda a particular complexidade da matéria, a qual “(...) ainda hoje, passados mais de três anos da publicação do diploma enquadrador dos suplementos remuneratórios, o mesmo ainda não se encontra regulado, criando-se assim uma impossibilidade legal da sua aplicação, com todas as contradições/constrangimentos inerentes”.

Um dos responsáveis individuais, ex-Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI, no período entre fevereiro de 2014 e janeiro de 2017, veio ainda referir que relativamente a esta matéria houve desacerto entre o que foi imputado e a realidade. Verifica-se, no entanto, compulsada a respetiva resposta, não existirem quaisquer contradições fatuais.

Quanto ao demais, expõe este responsável que:

“(...) as funções dos trabalhadores (...) que celebraram os acordos de isenção de horário de trabalho enquadram-se em todas as alíneas da referida cláusula 9.ª do acordo coletivo de trabalho.

Consequentemente, verifica-se que o pagamento do subsídio de isenção de horário de trabalho sempre foi processado com base e em respeito das disposições legais aplicáveis, apesar da sucessão dos referidos regimes jurídicos no tempo.

A Direção-Geral do Tribunal de Contas vem, ainda, referir que o acordo coletivo de trabalho não constitui um “meio idóneo para o estabelecimento de condições que deveriam constar de lei ou de instrumento de regulamentação coletiva”. Porém, esse entendimento carece de sustentação legal.

(...) a Direção-Geral do Tribunal de Contas não considerou, na íntegra, a norma constante do artigo 159.º, n.º 5, da LTFP, cujo teor é o seguinte: “[o]s suplementos remuneratórios devem ser fixados em montantes pecuniários e só excecionalmente podem ser fixados em percentagem da remuneração da base mensal”.

Assim sucede, desde logo, no caso de prestação de trabalho suplementar, a qual, em princípio, pode implicar a realização de tempos de trabalho variáveis, consoante as necessidades de serviço, nos termos do disposto no artigo 120.º, n.º 1, da LTFP.

Por todos estes motivos, verifica-se que os trabalhadores tinham direito ao pagamento de um suplemento remuneratório pela prestação de trabalho nas suas condições específicas, as quais assumidamente foram desconsideradas pela Direção-Geral do Tribunal de Contas.

(...) o direito ao suplemento remuneratório pela prestação de trabalho em regime de isenção de horário sempre se encontrou prevista, quer no Código de Trabalho de 2003, quer na Lei n.º 12-A/2008 e, atualmente, na Lei n.º 35/2014”, tendo sido cumpridas as formalidades necessárias: “(i) foi celebrado um acordo coletivo de trabalho, cuja cláusula 9.ª, previa a possibilidade de prestação de trabalho em regime de isenção de horário; (ii) foram celebrados acordos individuais de isenção de horário; (iii) em dois desses acordos, encontrava-se previsto o concreto montante e, nos restantes, a fixação de percentagem era admitida por lei¹.

Por conseguinte, em nenhum momento o Visado violou normas sobre o pagamento de despesas públicas; dito de outro modo, não foi praticado qualquer facto ilícito (...).”

A argumentação apresentada por este responsável não colhe. Com efeito, reitera-se que:

¹ Existe apenas uma situação em que o suplemento remuneratório foi fixado em quantia fixa. Relativamente a uma invocada segunda situação, pela análise do documento n.º 4, junto com a respetiva resposta, verifica-se que a mesma diz respeito ao subsídio de função.

- ◆ A isenção de horário de trabalho do trabalhador com a categoria de assistente técnico não se enquadra nas alíneas da cláusula 9.^a do acordo coletivo de trabalho;
- ◆ A ilegalidade do suplemento resulta de a modalidade de isenção de horário prevista no ACT não o permitir e de os termos da sua atribuição não estarem fixados nem na lei nem no ACT.
- ◆ O meio que se considerou como não “*idóneo para o estabelecimento de condições que deveriam constar de lei ou de instrumento de regulamentação coletiva*” foi o texto de cada um dos contratos estabelecidos individualmente com os trabalhadores;
- ◆ Mesmo que os suplementos fossem legais, que não eram, o princípio estabelecido na lei é o de que os suplementos remuneratórios devem ser fixados em montantes pecuniários, só se admitindo excepcionalmente a sua fixação em percentagem, o que implicaria um dever de fundamentar que não foi cumprido;

Resulta, assim, do exposto que o pagamento do suplemento em causa foi ilegal.

No entanto, considerando as circunstâncias específicas em que o trabalho foi prestado, parece-nos que o pagamento correspondeu a uma contrapartida efetiva. Nessa medida, apesar de ilegal, o pagamento não configura, em concreto, uma situação de pagamentos indevidos integradora de responsabilidade financeira reintegratória.

Por outro lado, as concretas circunstâncias descritas e invocadas, não tornam claro que se verifique culpa suficientemente indiciada para imputação de responsabilidade financeira sancionatória a que haveria lugar.

Por último, releva-se a circunstância de o IAPMEI referir, no contraditório, ter, entretanto, feito “*cessar as situações de atribuição de suplemento por isenção de horário de trabalho ainda subsistentes*”.

3.10.2 Benefícios sociais

O IAPMEI concede ainda benefícios sociais aos seus trabalhadores e agregado familiar: complemento até 15% do valor da pensão de reforma de velhice, de invalidez ou de sobrevivência assegurada pela Segurança Social, através de um Fundo de Pensões¹, subsídio de estudo para filhos, seguro de saúde, de vida e de acidentes pessoais, cujos valores se apresentam no quadro seguinte:

¹ A constituição do Fundo de Pensões IAPMEI, teve como intuito o de assegurar aos trabalhadores do quadro permanente benefícios complementares às pensões de reforma, invalidez e sobrevivência, atribuídas pela SS (pensão de reforma natural, reforma por invalidez, pensão de sobrevivência). O contrato de gestão entre a FUNGEST (entidade gestora do fundo) e o IAPMEI entrou em vigor a partir de 31 de dezembro de 1990.

Quadro 7 – Benefícios Sociais – janeiro de 2016 a março de 2018

(em euros)

Benefícios Sociais	N.º funcionários	Valor	Fundamento legal/regulamentar/ decisão judicial
Subsídio de estudo	(*) 79	43 565,16	Ordem de serviço n.º 029/ADM/89, de 10 de novembro
Fundo de pensões	201 (a 31/12/2017 usufruíam deste Fundo 61 reformados)	403 990,00	Ordem de Serviço n.º 23/ADM/90, de 13 de dezembro
Seguro de saúde	202	384 572,24	Ordem de serviço n.º 27/ADM/89, de 20 de outubro Acórdão do Tribunal da Relação, de 24 de setembro de 2008 (Processo n.º 6574/08 - 4.ª Secção)
Seguro de vida e acidentes pessoais	202	119 397,16	Ordens de Serviço n.º 08/ADM/90 e 09/ADM/90, ambas de 10 de abril - encontravam-se previstos no artigo 46.º do Regulamento Interno do IAPMEI Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12/10/2011 (Processo n.º 3074/06.7 TTLSB)
Atribuição de telemóveis para uso oficial	67	21 714,70	Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2002, de 1 de agosto, despachos do Presidente do CD e autorizações da tutela
Total		973 239,26	

(*) Reduzido para 75 em 2017 e para 72 em 2018.

3.10.2.1 Subsídio de estudo

Pela OS n.º 029/ADM/89, de 10 de novembro de 1989, o então CA do IAPMEI deliberou atribuir aos trabalhadores do Instituto um subsídio de estudo por cada filho, em função dos escalões de ensino, pago trimestralmente.

Na apreciação efetuada em 2017 pela IGF, relativa à comunicação dos benefícios e abonos pagos pelo IAPMEI no ano de 2016, foi entendido que não existia lei que previsse a sua atribuição em relação aos trabalhadores com contratos em funções públicas do Instituto, pelo que a sua manutenção carecia de fundamento normativo.

Em 21 de setembro de 2017, nos esclarecimentos remetidos ao Gabinete da Secretária de Estado da Indústria sobre as questões referenciadas na informação da IGF¹, o IAPMEI entendeu que, com base no Parecer n.º 90/2003 da Procuradoria-Geral da República², as prestações atribuídas enquanto direitos que se constituíram na esfera jurídica dos destinatários, mereciam a proteção da confiança e deviam manter-se enquanto perdurassem os pressupostos da sua atribuição, referindo ainda que com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003 não foi este subsídio atribuído ao pessoal posteriormente admitido.

O modo como foi aplicada a doutrina deste Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República oferece bastantes dúvidas.

¹ Cfr. Ofício n.º 2720/2017/CD Gab. Presidência, de 21 de setembro.

² Publicado no Diário da República n.º 170/2005, II Série, de 5 de setembro de 2005.

Em 2017, quando a IGF se pronunciou (certamente conhecendo-o, já que ela própria o havia suscitado e o mesmo foi homologado pelo Ministro das Finanças), e quando o IAPMEI decidiu nele fundamentar a sua atuação, existia já jurisprudência posterior deste Tribunal que punha em causa essa aplicação¹. Aí se afirmou, designadamente, que este tipo de subsídios não tem natureza retributiva nem constitui prestação social, correspondendo outrossim a benefícios suplementares, o que implica a aplicação direta dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003.

Por outro lado, não constando a atribuição deste subsídio de lei ou instrumento de regulamentação coletiva, mas apenas de ato interno, e estando a mesma sujeita a decisão anual mediante a verificação da respetiva eventualidade, as futuras prestações não beneficiavam de proteção por aplicação do princípio da confiança, constituindo tão só meras expectativas e não direitos adquiridos. Mesmo que constituíssem direitos adquiridos, a sua renovação estava totalmente proibida pelo n.º 3 daquele artigo 6.º. Ou seja, a estrita aplicação do Parecer da PGR conduziria a uma solução diferente.

No âmbito da presente auditoria observou-se que, no período de janeiro de 2016 a março de 2018, foram pagos a título de subsídio de estudo 43.565,16 €.

Estes valores incluem apenas subsídios atribuídos a trabalhadores admitidos antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003. No entanto, como vimos, a sua atribuição constitui renovação de benefícios proibida pelo disposto no n.º 3 do artigo 6.º desse diploma legal. Regista-se, ainda, que o referido subsídio foi objeto de atualização no ano de 2004, em 2,22%, o que contrariou, também, o disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003.

Por outro lado, verificou-se que o IAPMEI pagou esse subsídio em relação a descendentes que na data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003 ainda não preenchiam os requisitos para beneficiar do mesmo, designadamente por não terem atingido a idade escolar ou até terem nascido posteriormente. Nestes casos, a violação do disposto no n.º 2 do artigo 3.º desse diploma abrangia, no mínimo, o pagamento indevido de 11.770,01 €².

No âmbito do contraditório, o IAPMEI e os responsáveis individuais, de modo semelhante, referiram que o subsídio de estudo “*não foi objeto de qualquer reprovação*” no relatório de 2014 da IGF. “*Apenas em junho de 2017*”, na sequência do reporte do Instituto sobre o controlo do cumprimento do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos, foi dado a conhecer ao IAPMEI que a IGF “*(...) passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar*”, por à luz do Acórdão 1/2017, 1.ª Secção em Subsecção, este dever ser considerado ilegal.

Este entendimento suscitou dúvidas ao IAPMEI, uma vez que o “*Acórdão versava sobre seguros de doença e não sobre outros benefícios sociais, sendo legítimo pensar que a extrapolação efetuada pela IGF era inadequada, já que o fundamento essencial daquele acórdão dizia respeito à norma constante do artigo 156.º da LOE para 2007, sobre a proibição de financiamentos a sistemas de proteção social ou cuidados de saúde. Acresce que, mesmo relativamente à atribuição de seguros de saúde e de vida (...), as informações de que o IAPMEI dispunha eram em si mesmo contraditórias. Com efeito, se o Acórdão do Tribunal de Contas 1/2017 invocado pela IGF vinha pôr em causa a sua subsistência, meses antes o relatório de auditoria do mesmo Tribunal realizada ao Instituto Nacional de Estatística considerava legal a subsistência deste tipo de seguros relativamente aos trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho anterior a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003.*”

¹ Vide, designadamente, Acórdãos n.ºs 15/2015 – 09.DEZ-1ªS/SS e 1/2016-26.JAN-1ªS/PL.

² Abrangendo os anos letivos de 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018.

Finalmente refira-se que, apesar de ter prestado os esclarecimentos solicitados na sequência da informação 605/2017 da IGF, não teve o IAPMEI conhecimento da posição adotada por esta Inspeção relativamente ao acolhimento dos mesmos.

Neste contexto, parece evidente que não houve qualquer consciência de que se estaria a violar a lei com a atribuição destes subsídios de estudo (...)”.

Relativamente aos pagamentos de subsídios de estudo a descendentes de trabalhadores que não se encontravam ainda em idade escolar à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003 “(...) tal situação factual apenas foi agora identificada, na sequência precisamente desta auditoria do Tribunal de Contas, tendo assentado num lapso no processamento, atribuível ao facto de se ter associado este benefício aos trabalhadores que já tinham contrato de trabalho anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, já que era este o universo de beneficiários, relevante para a atribuição de outros benefícios sociais - os seguros (...)”.

Sobre esta matéria, um dos responsáveis individuais - o Chefe de Departamento de Recursos Humanos - veio referir que apenas obteve conhecimento no ano de 2018, na sequência de uma reunião com a equipa de auditoria, do entendimento da IGF, transmitido em 2017, ao IAPMEI de que o subsídio de estudo deveria cessar por ilegal, pelo que “(...) não dispunha de qualquer indício que lhe permitisse deixar de cumprir as suas obrigações (...), não lhe podendo por isso ser assacada culpa no pagamento dos subsídios de estudo cujos valores de processamento se limitou a validar”.

Também o responsável individual que exerceu funções de Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI entre fevereiro de 2014 e janeiro de 2017, referiu, em síntese, que atuou em conformidade com a interpretação oficial, por efeito da homologação pelo Ministro de Estado e das Finanças do Parecer n.º 90/2003.

Mais adiantou este responsável que:

“(...) nem o Visado nem o Conselho Diretivo do IAPMEI, decidiam anualmente atribuir o subsídio em questão”, não existindo qualquer renovação na atribuição do subsídio, mas apenas uma “mera operação de execução da OS de 1989”.

Quanto à atualização do subsídio de estudo em 2,22% “(...) esse facto não se verificou durante o exercício de funções, de Presidência do Conselho Diretivo, pelo Visado” e “(...) ficou a dever-se a um erro informático” anterior ao seu mandato.

Conforme já se referiu atrás, este subsídio tem a natureza de benefício suplementar, constituindo as futuras prestações meras expectativas e não direitos adquiridos. A sua atribuição está sujeita a confirmação anual, de acordo com a OS 029/ADM/89, dependendo da comprovação dos requisitos por parte dos beneficiários. Esta anualidade afasta a sua classificação como direito adquirido e consequentemente, o seu pagamento foi ilegal, nos termos anteriormente explanados.

À semelhança do que se considerou no ponto 3.10.1.2, admite-se que as circunstâncias concretas verificadas não indiciam suficientemente a culpa dos responsáveis para efeito de responsabilidade financeira, quer em termos reintegratórios quer sancionatórios.

Releva-se também nesta matéria que, perante o entendimento do relato de auditoria, o Conselho Diretivo do IAPMEI deliberou fazer cessar a atribuição do subsídio de estudo, não tendo junto, no entanto, a respetiva evidência.

3.10.2.2 Fundo de Pensões do IAPMEI

A constituição do Fundo de Pensões do IAPMEI¹ foi aprovada pela Ordem de Serviço n.º 23/ADM/90, de 13 de dezembro, com o intuito de assegurar aos trabalhadores do quadro permanente benefícios complementares às pensões de reforma, invalidez e sobrevivência atribuídas pela Segurança Social.

Constitui um fundo fechado cujo património inicial foi constituído pela entrada em numerário no valor de 74.819,68 €, entregue pelo IAPMEI enquanto associado, único responsável pelo financiamento das responsabilidades decorrentes do Plano de Pensões. Em 31 de dezembro de 2016, as contribuições do IAPMEI para o referido Fundo totalizavam 7.145.773 €.

Em 2016 este Fundo abrangia 201 trabalhadores, dos quais 61 já se encontravam reformados, tendo o Fundo efetuado o pagamento de pensões de velhice, de invalidez e de viuvez, no valor de 171.413 €, 22.677 € e 16.361 €, respetivamente.

Da análise da informação remetida relativa às contribuições feitas pelo IAPMEI no período de 1990 a 2016, verificou-se que não foram feitas contribuições nos anos de 1993 a 1996, 1998, 1999 e 2001, não tendo sido dada informação acerca do motivo para essa não contribuição.

Em 2017, o Fundo de Pensões foi objeto de apreciação pela IGF, na sequência da comunicação relativa aos benefícios e abonos pagos pelo IAPMEI no ano de 2016, tendo-se considerado que o mesmo constitui um benefício complementar do sistema público de proteção social, pelo que deveria ser efetuada uma reavaliação da sua continuidade e ser ponderada a possibilidade de cessação das contribuições do IAPMEI para financiamento do Fundo, tendo o IAPMEI informado que iria proceder nesse sentido.

No âmbito da presente auditoria apurou-se que nos anos de 2017 e 2018, este Instituto não fez qualquer contribuição para o referido Fundo, encontrando-se a encetar diligências com vista à respetiva extinção, tendo o CD, nos termos da Deliberação CD/174/18, de 29 de março, solicitado ao BPI Vida e Pensões a preparação da documentação de suporte ao pedido de autorização da extinção do Fundo de Pensões do IAPMEI a ser submetido à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Posteriormente, por Deliberação do CD/388/18, de 11 de julho de 2018, foi aprovada a minuta do contrato de extinção do Fundo de Pensões e determinada a obtenção de parecer da Comissão de Acompanhamento do Fundo de Pensões do IAPMEI sobre este assunto.

Na sequência da análise feita à lista dos trabalhadores que integravam o Fundo de Pensões nos anos de 2016 e 2017, verificou-se que uma trabalhadora que deixou de pertencer ao quadro de pessoal do Instituto, em 21 de julho 2017, ainda integrava a referida lista de beneficiários comunicada pelo IAPMEI ao BPI Vida e Pensões, em 23 de outubro de 2017. Essa situação só foi corrigida pelo IAPMEI através de comunicação ao BPI Vida e Pensões, em 22 de junho de 2018.

Em sede de contraditório o IAPMEI referiu que o processo de extinção do Fundo de Pensões continuará em curso, de acordo com o procedimento legal aplicável.

¹ O contrato de gestão entre a FUNGEST - Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, S.A., entidade gestora do fundo e o IAPMEI entrou em vigor em 31 de dezembro de 1990. Em dezembro de 1997, a BPI PENSÕES adquiriu o capital da FUNGEST.

3.10.2.3 Seguros de Saúde, de Vida e de Acidentes Pessoais

Em 27 de outubro de 1989 foi consagrada em regulamentação interna a possibilidade de estabelecer subsídios complementares de saúde¹. Foi subsequentemente estabelecido um seguro de doença, abrangendo inicialmente o pessoal em regime de contrato individual de trabalho sem termo e, posteriormente, os colaboradores contratados a termo, incluindo em ambos os casos os respetivos agregados familiares². Para esse fim, foi pago, no período de janeiro de 2016 a março de 2018, o valor de 384.572,24 €.

Por deliberação de 24 de novembro de 2005, e em cumprimento do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, e do Despacho n.º 107/XVII/MEI/2005, do Ministro da Economia e da Inovação (MEI), de 4 de novembro de 2005, o CD do IAPMEI determinou unilateralmente a cessação do referido seguro a partir de 31 de dezembro de 2005.

A Comissão de Trabalhadores do Instituto intentou uma providência cautelar contra essa decisão, e posteriormente, uma ação declarativa comum contra o IAPMEI³. O Instituto foi condenado por sentença datada de 28 de janeiro de 2008 “(...) a respeitar o direito ao seguro de saúde dos trabalhadores admitidos ao serviço antes da data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro (...), como um direito incorporado no seu contrato individual de trabalho (...) e em consequência anular a decisão do Réu de mandar cessar o referido seguro de saúde em 31/12/2005”⁴.

O IAPMEI recorreu para o Tribunal da Relação de Lisboa⁵, que julgou improcedente o recurso, confirmando a sentença recorrida. Na apreciação feita sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003 o Tribunal da Relação de Lisboa refere que da aplicação do mesmo não poderia resultar diminuição de retribuições.

No que respeita aos seguros de vida e de acidentes pessoais, o IAPMEI pagou no período de janeiro de 2016 a março de 2018, o valor de 119.397,16 €. Estes seguros foram constituídos em 10 de abril de 1990⁶, tendo sido determinado a respetiva cessação pelo CD, em 18 de maio de 2006, com fundamento também no cumprimento do Decreto-Lei n.º 14/2003. Também neste caso a Comissão de Trabalhadores intentou ação declarativa para reconhecimento dos seguros de vida e de acidentes pessoais, em 21 de agosto de 2006, no Tribunal do Trabalho de Lisboa. Por sentença de 14 de dezembro de 2009⁷ o IAPMEI foi condenado “(...) a respeitar o direito aos seguros de vida e de acidentes pessoais (...) como direito legitimamente adquirido constituindo parte integrante da retribuição, incorporado no contrato individual de trabalhos dos trabalhadores”, tendo sido declarada nula a decisão unilateral do IAPMEI, por contrária à lei. O Instituto interpôs recurso de apelação desta decisão para o Tribunal da Relação de Lisboa, que lhe negou provimento, mantendo a sentença recorrida. Foi subsequentemente interposto recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), o qual, em 12 de outubro de 2011, confirmou o acórdão recorrido, referindo que aqueles seguros

¹ Através da Ordem de Serviço n.º 27/ADM/89, na sequência do estabelecido no artigo 45.º do Regulamento Interno do IAPMEI, aprovado pelo Ministro da indústria e Energia, em 3 de julho de 1989, sob a epígrafe “Subsídio Complementar de Saúde”. Este artigo estabelecia o seguinte: “O IAPMEI poderá conceder aos seus trabalhadores subsídios complementares relativos a despesas de assistência médica e medicamentosa nos termos a definir em Ordem de Serviço”.

² Nos termos da Ordem de Serviço n.º 13/ADM/98, de 8 de julho

³ Processo 5004/05.4TTLSB – 4.º juízo do Tribunal de Trabalho de Lisboa.

⁴ Sentença proferida no Processo n.º 86/06.4 TTLSB, 3.º Juízo, 2.ª Secção.

⁵ Proc. n.º 6574/08 (4.º Secção).

⁶ Ordens de Serviço (OS) n.º 08/ADM/90 e 09/ADM/90.

⁷ Proc. n.º 3074/06.7TTLSB (3.º Juízo, 2.ª Secção).

correspondiam a direitos legitimamente adquiridos, excluídos do âmbito de aplicação do invocado diploma legal, por força da exceção contida na parte final do n.º 2 do artigo 6.º, e concluindo que essa apreciação apenas tinha aplicação aos contratos individuais de trabalho que já existiam à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003.

Considerando que o efeito do caso julgado material das sentenças proferidas, quer no caso do seguro de saúde, quer no caso dos seguros de vida e de acidentes pessoais, se circunscreve apenas ao conjunto dos trabalhadores admitidos até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, constatou-se que o IAPMEI tem aplicado as decisões apenas aos destinatários das referidas sentenças.

Conforme decorre da jurisprudência já acima citada¹, e em termos de direito administrativo e financeiro, o Tribunal de Contas proferiu decisões com um alcance diverso. Nelas considerou, designadamente, que os seguros em causa não têm natureza retributiva, constituindo antes benefício suplementar ao sistema remuneratório, não se mostrando também no caso atribuídos por lei ou instrumento de regulamentação coletiva². De qualquer modo, mesmo que se considerassem direitos adquiridos, a disposição imperativa constante do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003³ proibiria a renovação de benefícios limitados à vigência das apólices contratadas. Como aí se refere: “(...) a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...) veio clarificar a matéria, estabelecendo que o regime remuneratório passou a ser exclusivamente composto por remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho. Com esta legislação, a proteção social, outros benefícios sociais e subsídio de refeição deixaram de fazer parte do regime remuneratório.”; “Há, pois, que considerar os seguros de saúde como benefícios suplementares ao sistema remuneratório, cuja atribuição está proibida por lei.”; “(...) mesmo que o benefício em causa constasse expressamente de regulamento ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, o que não sucede, a sua atribuição estava limitada à vigência das apólices contratadas e o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 proibiria a sua renovação”.

Importa ainda precisar que o efeito do caso julgado material se circunscreve também ao contexto legislativo em que as decisões são proferidas, devendo a parametrização legal dos pagamentos ser revista face a eventuais diplomas imperativos publicados posteriormente ou a diplomas não considerados.

Recorde-se que os trabalhadores em causa transitaram para o regime do contrato de trabalho em funções públicas na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 59/2008. Posteriormente, a Lei n.º 35/2014 (LTFP), que se impõe a todos os regulamentos e instrumentos de regulamentação coletiva por força dos seus artigos 9.º e 10.º e que é posterior às decisões judiciais acima referidas, afirmou claramente que o regime remuneratório desses trabalhadores passou a ser exclusivamente composto por remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho. Estas componentes são explicitadas nos artigos 144.º e seguintes desta lei e não contemplam a possibilidade de atribuição de quaisquer seguros. A lei em apreço consagra a impossibilidade de derrogação destas normas.

Por outro lado, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, inserido na Lei do Orçamento para 2007, prescreve que “cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde”. Os seguros de saúde, ainda que de cobertura limitada, estão abrangidos por esta norma, como tem sido referido em jurisprudência

¹ Vide, designadamente, Acórdãos n.ºs 15/2015 – 09.DEZ-1ªS/SS e 1/2016-26.JAN-1.ªS/PL.

² Cfr. parte final do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003.

³ No acórdão proferido no processo n.º 2674/07, o STJ afirmou claramente que o Decreto-Lei n.º 14/2003 contém normas imperativas absolutas, que limitam e se sobrepõem à própria negociação coletiva.

uniforme do Tribunal de Contas, o qual se pronunciou, invariavelmente, no sentido da ilegalidade de despesas com seguros de saúde¹.

As leis orçamentais, como tem sido incontestavelmente reconhecido, podem conter e contêm sempre disposições legais gerais e abstratas que vigoram para além do período orçamental anual e do universo de entidades abrangidas no Orçamento do Estado (os conhecidos *cavaleiros orçamentais*)². É esse o caso de várias das normas inseridas no capítulo das suas disposições finais, como sucede com o referido artigo 156.º. Na sequência da sua publicação, todos os contratos celebrados, em data posterior, que visem diversificar o acesso a cuidados de saúde e/ou assegurar uma comparticipação nas respetivas despesas, violam essa norma legal e, como tal, são insuscetíveis de serem financiados por dinheiros públicos. Essa proibição mantém-se até hoje, como resulta claramente da exceção que foi introduzida nas LOE de 2017 e de 2018, as quais são aplicáveis apenas a empresas públicas e em condições que o IAPMEI claramente não preenche.

Na sua resposta, em sede de contraditório, o IAPMEI referiu:

“(...) as alterações legislativas invocadas não põem em causa os fundamentos da decisão judicial, a qual assentou na proteção de direitos adquiridos no contexto do Decreto-Lei n.º 14/2003, cuja doutrina tem proteção constitucional. De facto, uma alteração legislativa que ponha em causa direitos adquiridos pode ser considerada inconstitucional por violação do princípio da confiança”.

Por outro lado, é sabido que a Lei nova para atingir regimes transitórios deve dispor expressamente sobre esses efeitos. Ora, as normas invocadas no Relato (Lei n.º 35/2014 e artigo 156.º da Lei 53-A/2006, de 29 de dezembro) nunca se referem às disposições transitórias do Decreto-Lei n.º 14/2003, pelo que as mesmas se mantêm em vigor não havendo por isso alteração do quadro normativo que afete o caso julgado.

(...) não pode deixar de ser enfatizado que a auditoria realizada ao Instituto Nacional de Estatística pelo Tribunal de Contas adotou posição distinta à do presente Relato e que essa mesma posição foi, já em 2018, reiterada no Relatório de Seguimento da mesma auditoria - Processo 06/2018. (2.ª secção)”.

O IAPMEI veio ainda informar que corre termos no Juízo de Trabalho de Lisboa, uma ação que visa a reposição integral relativamente ao seguro de acidentes pessoais, de acordo com a decisão constante do acórdão do STJ transitado em julgado, pelo que entende *“(...) terá sempre de aguardar pela decisão que venha a ser tomada em sede de execução para efeitos de fazer cessar a situação dos seguros de vida e de acidentes pessoais”*, referindo quanto ao cumprimento da recomendação formulada no relato que aguardará pelo relatório final.

Reafirmando-se o que já atrás se referiu, acrescenta-se ainda o seguinte:

- ◆ A jurisprudência do Tribunal de Contas tem considerado que a atribuição anterior ao Decreto-Lei n.º 14/2003 dos seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais tem, em regra, natureza anual e, conseqüentemente, não constitui direito adquirido, mas antes mera expectativa jurídica, cuja renovação está proibida pelo n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003;

¹ Cfr. entre outros, o Acórdão n.º 18/2017, de 30 de maio, o Acórdão n.º 13/2016, de 14 de julho, e o Acórdão n.º 1/2016, de 26 de janeiro, todos do Plenário da 1.ª Secção e jurisprudência aí citada, bem como o Parecer sobre a Conta da Assembleia da República relativa ao ano económico de 2017.

² A constitucionalidade da figura do *“cavalier budgétaire”* é hoje aceite pela doutrina e pela jurisprudência do TC, sendo que a jurisprudência da 1.ª Secção do TdC responde expressamente à questão da natureza anual da norma do artigo 156.º da LOE 2007, no sentido de que, na sequência da sua publicação, todos os contratos celebrados em data posterior à vigência do OE 2007, que visem diversificar o acesso a cuidados de saúde e/ou assegurarem uma comparticipação nas respetivas despesas, violam essa norma legal e, como tal, são insuscetíveis de serem financiados por dinheiros públicos.

- ◆ Tanto o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 como os artigos 144.º e seguintes da Lei n.º 35/2014 dispõem diretamente sobre o conteúdo de relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem. Nessa medida, nos termos da 2.ª parte do n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil, têm aplicação imediata às relações jurídicas constituídas anteriormente, prejudicando estas alterações legislativas o caso julgado anteriormente formado;
- ◆ De acordo com a doutrina do Acórdão n.º 634/2015, do Tribunal Constitucional, a proteção da confiança depende do confronto entre a finalidade do interesse público e as expectativas frustradas pela medida em causa. Ora, as alterações legislativas em apreço visaram a salvaguarda de interesses gerais relacionados, por um lado, com a sustentabilidade das finanças públicas e, por outro, com uma reforma estrutural para a administração pública, *“Finalisticamente dirigida aos cidadãos e exclusivamente focada na satisfação do interesse público”*, imprescindível e decisiva, designadamente, para o pleno desenvolvimento das competências dos seus trabalhadores e *“para o reforço da transparência e para o aumento da produtividade dos serviços públicos”*¹, interesses gerais que, no caso, devem ser tidos por prevaletentes.

A posição do Tribunal de Contas sobre esta temática foi recentemente reafirmada no Parecer sobre a conta da Assembleia da República relativa ao ano económico de 2017².

A violação de lei operada pela autorização e pagamento das despesas com os seguros referidos é suscetível de configurar eventual infração financeira, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. No entanto, considera-se que a circunstância de os responsáveis terem agido na convicção de que estavam a proceder à estrita execução de decisões judiciais, confirmadas em recursos que oportunamente foram interpostos, exclui totalmente a sua culpa. Nessa medida, não se verifica uma das condições necessárias à imputação da responsabilidade financeira. No entanto, tendo em conta os fundamentos atrás expostos, deve o IAMPEI fazer cessar o pagamento dos seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais.

3.11 Demonstração numérica da gerência

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2015, cujos responsáveis se relacionam no Anexo I.

¹ Cfr. Exposição de Motivos na Proposta de Lei n.º 184/XII, relativa à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

² Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-ar/2017/parecer-ar-2017.shtm>.

Quadro 8 – Demonstração numérica da gerência de 2016

(em euros)

Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da Gerência Anterior	509 453 061,70	Despesas Orçamentais	604 457 951,52
Receitas	567 775 536,07	Receitas do Estado e Operações de Tesouraria	59 507 796,79
Receita do Estado e Operações de Tesouraria	87 038 632,33	Saldo para a Gerência Seguinte	500 301 481,79
Total	1 164 267 230,10	Total	1 164 267 230,10

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa do IAPMEI de 2016.

Nota: Os valores das receitas e dos pagamentos relacionados com as receitas de estado e operações de tesouraria foram alterados de forma a refletir de forma adequada a entrega ao Estado do saldo de receitas gerais de 2015.

3.12 Juízo da Conta

Considerando o trabalho desenvolvido na auditoria, atrás relatado, é possível concluir que:

- a) A análise do sistema de controlo interno das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas da gerência de 2016, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.
- b) O sistema de controlo interno do IAPMEI apresenta-se como regular, evidenciando riscos para a consistência e integralidade da execução orçamental e do relato financeiro relacionados com a ausência de formalização de procedimentos de gestão e de controlo, com o deficiente processamento das autorizações de pagamento, a omissão de dívidas a receber no sistema de informação de gestão de créditos e na contabilidade, a inexistência de funcionalidades nos sistemas de informação que possibilitem observar na íntegra a LCPA e obter informação agregada sobre a antiguidade das dívidas a receber e a pagar.
- c) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do IAPMEI, no período em causa:
 - i. O Mapa de Fluxos de Caixa encontra-se distorcido em 3,2 M€ - a receita orçamental e a despesa extraorçamental encontram-se subavaliadas (cfr. ponto 3.3.1);
 - ii. Os investimentos financeiros encontram-se subavaliados, causando distorções no ativo (menos 67,5 M€), nos fundos próprios (menos 38,9 M€ em reservas) e no passivo (menos 28,5 M€) (cfr. ponto 3.8.1);
 - iii. O ativo e o passivo encontram-se sobrevalorizados devido a:
 - o Dívidas de terceiros incobráveis, no valor total de 4,1 M€, por regularizar contabilisticamente (cfr. ponto 3.6);
 - o Incorreta contabilização de uma provisão (4,1 M€ no ativo e 4,7 M€ no passivo) (cfr. ponto 3.7);
 - iv. Relativamente às dívidas de terceiros, não foi possível confirmar o valor exato e a titularidade de uma dívida de 7,2 M€. Por falta de documentação de suporte, também não foi possível avaliar a fiabilidade e cobrabilidade de dívida no total de 901 m€ (cfr. ponto 3.6.1);
 - v. O saldo da conta 292 - “Provisões para riscos e encargos” inclui um montante de 2 M€ para o qual não existe documentação que sustente a criação da provisão e que possibilite avaliar a razoabilidade do seu valor (cfr. ponto 3.7);

- vi. Os fundos próprios encontram-se subvalorizados em 540 m€, devido à existência de uma provisão que excede as necessidades (cfr. ponto 3.7);
 - vii. Os imóveis do IAPMEI, oriundos do ex-Gabinete da Área de Sines, refletidos no balanço, não foram reavaliados (cfr. ponto 3.8.2);
- d) Foram identificadas operações ilegais, no valor total de 791.764,01 €, do qual 393.647,94 € dizem respeito ao ano de 2016, as quais, embora suscetíveis de configurar infrações financeiras, não foram consideradas para efeitos de julgamento. No mais, as operações examinadas são legais e regulares em todos os aspetos materialmente relevantes.

Nesta medida, considerando as distorções referidas e a circunstância de elas não afetarem de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, emite-se sobre as mesmas um juízo favorável, com as reservas apontadas, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

5 DECISÃO


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

- a) Aprovar o presente Relatório contendo o Juízo de auditoria;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.2 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- d) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - i) Ministro Adjunto e da Economia;
 - ii) Ministro das Finanças;
 - iii) Ministro do Ambiente e da Transição Energética;
 - iv) IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, IP;
 - v) Responsáveis individuais.
- e) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;

- f) Determinar que, no prazo de 15 dias após a notificação do Relatório, o IAPMEI remeta ao Tribunal evidência da cessação dos subsídios de função, isenção de horário de trabalho e de estudo;
- g) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- h) Fixar os emolumentos em 17.164,00€, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹ e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, a pagar pelo IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação.

Lisboa, em 31 de janeiro de 2019.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ana Margarida Leal Furtado)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



(Maria Manuela Basílio Luís)

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 9 – Relação nominal dos responsáveis

Conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016	
Nome	Situação
Miguel Jorge de Campos Cruz	Presidente
Ana Maria Garcia Rodrigues	Vogal
Rui Miguel Faria de Sá Pinto	Vogal

ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Alc

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
ENT.: PROC. Nº: 32/2017 - Audit DA VIII.2	21 de dezembro de 2018		08/01/2019

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação I.P -
Gerência de 2016

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

Relativamente ao assunto melhor mencionado em epígrafe, em particular às recomendações enunciadas pelo Tribunal de Contas no relato da auditoria supra mencionada, remetido a este Gabinete, e que são:

- 1) **Aos Ministros Adjunto e da Economia e das Finanças**
«Procederem à nomeação do fiscal único, de modo a ser dado cumprimento ao disposto na Lei Quadro dos Institutos Públicos sobre os seus mandatos.»
- 2) **Aos Ministros Adjunto e da Economia, do Ambiente e da Transição Energética e das Finanças**
«Diligenciarem no sentido das verbas à guarda do IAPMEI relativas às extintas Direções Regionais de Economia serem distribuídas pelas entidades que absorveram as suas competências.»

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro Adjunto e da Economia de informar que, no que concerne ao Ponto 1) se irá, oportunamente, proceder em conformidade, e que, relativamente ao Ponto 2) se remeterá ao organismo competente, para devida análise e pronúncia.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

Pedro	Assinado de forma
Maurício	digital por Pedro
Metelo Nunes	Maurício Metelo
dos Reis	Nunes dos Reis
	Dados: 2019.01.08
	18:48:57 Z

Pedro Reis

Cc: MF, MATE, SEEc

Her

8 JAN 19 000019

TRIBUNAL DE CONTAS

E 310/2019
2019/1/9



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
37479	Email 21-12-18	ENT.: 9193/2018 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. - Gerência de 2016.

Exmo Senhor

Excmo. Sr.,

Encarrega-me S.E o Ministro das Finanças de informar que face às recomendações do Tribunal de Contas e, atenta a resposta do Gabinete S. E. o Ministro Adjunto e da Economia ao exposto no Relato de Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., este Gabinete não tem comentários a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos, *deixo estar a muito cordial*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

André Caldas

Cc: SEO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 843/2019
2019/1/18



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da Direção Geral do Tribunal de Contas
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Assunto: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. - Gerência 2016

O IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., citado para o exercício do contraditório nos termos do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, no âmbito do Processo nº 32/2017 -AUDIT, vem apresentar os seus comentários ao relato da auditoria referida em epígrafe, nos termos e com os fundamentos seguintes:

Recomendação 3 a) Proceder à elaboração de manuais de controlo interno e contabilístico

Comentário:

Serão desenvolvidos os trabalhos de levantamento dos procedimentos atualmente em operação, sua análise e posterior elaboração dos referidos manuais.

Recomendação 3 b) Definir procedimentos de conciliação regular entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro sobre a evolução dos processos em contencioso

Comentário:

Será elaborado um Manual de Procedimentos, no decurso de 2019, relativo à articulação entre a Direção Jurídica e de Contencioso e o Departamento Financeiro no que respeita à gestão de créditos em contencioso. Qualquer desenvolvimento de ferramentas informáticas de apoio só serão passíveis de equacionar, por uma questão de eficiência de recursos, em sede do ERP do SNC- AP a desenvolver.

Recomendação 3 c) Introduzir no sistema de gestão documental as autorizações de pagamento, assegurando a sua numeração sequencial e datação

Comentário:

O Sistema de Gestão Documental (SGD) não permite a assinatura digital reconhecida dentro do próprio Sistema. Contudo, irá analisar-se a possibilidade do documento de suporte às autorizações de pagamento passar a ser gerado/numerado sequencialmente a partir do SGD.

Recomendação 3 d) Movimentar a conta na banca comercial apenas para as operações relacionadas com a custódia de valores mobiliários não representativos de títulos da dívida pública

Comentário:

A utilização da conta junto da banca comercial (CGD) tem sido, na sua quase totalidade, associada à custódia dos valores mobiliários aí depositados e respetivas operações conexas. No entanto, e enquanto não for possível ultrapassar o “incidente” registado junto do Banco de Portugal, haverá necessidade de manter a



Ren



SAIDA - IAP00000415 - 17 JAN 2019

utilização do cartão de débito atualmente existente. Releve-se que o IAPMEI tem procurado ao longo do tempo junto da CGD resolver o referido "incidente" através do levantamento do registo.

Recomendação 3 e) Inventariar os seus bens imóveis

Comentário:

Os bens móveis adquiridos pelo IAPMEI encontram-se inventariados. Contudo, e no que respeita aos bens móveis transferidos do INETI para ao IAPMEI aquando do processo de extinção daquela entidade, não foram então disponibilizados os dados contabilísticos que permitissem a sua incorporação nos ativos do IAPMEI.

Ainda assim, o IAPMEI irá avaliar da possibilidade, nomeadamente em termos de custo e disponibilidade orçamental, de proceder a uma actualização da inventariação dos seus bens móveis, incluindo os que foram transferidos aquando da extinção do INETI.

Recomendação 3 f) Desenvolver o sistema de informação de suporte à função financeira no sentido de disponibilizar informação agregada sobre a antiguidade das dívidas de e a terceiros, a sua distinção em vencida, vincenda e a existência de contencioso

Comentário:

O IAPMEI irá analisar a reformulação do SGC (Sistema de Gestão de Créditos) de forma que, e em articulação com a adoção do SNC-AP e respetivo ERP, esta recomendação possa vir a ser acolhida.

Recomendação 3 g) Implementar o sistema informático para cálculo dos fundos disponíveis, nos termos legais

Comentário:

Recomendação a incorporar no novo ERP a desenvolver.

Recomendação 3 h) No âmbito de implementação do SNC-AP

Comentário:

O IAPMEI irá proceder à análise e avaliação dos itens identificados aquando dos trabalhos de transição para o SNC-AP.

Recomendação 3 i) Cessar os pagamentos de subsídios de função por não terem base legal

Comentário:

No Relato de auditoria, sob o parágrafo 3.10.1.1, identifica-se um conjunto de 5 assistentes técnicos a exercer funções de secretariado de apoio ao Conselho Diretivo e às unidades orgânicas, que mantêm o pagamento do respetivo subsídio de função.

A subsistência da atribuição destes subsídios de função decorre do facto de ter prevalecido o entendimento no IAPMEI que este tipo de suplementos estaria coberto pelas normas transitórias contidas dos artigos 88.º a 115.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), dado estarmos perante situações jurídicas legalmente constituídas antes da entrada em vigor desta Lei e às quais era aplicável o Código do Trabalho pelo facto de os trabalhadores do IAPMEI se encontrarem, até aquela data, sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho.

Tal entendimento foi o que prevaleceu também – como adiante se explicará – relativamente à atribuição de subsídio de IHT, pelas razões que aí serão explicadas em detalhe.

IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edifício A 16+9-038 LISBOA T. +351 213 836 000 F. +351 213 836 283 E-mail: info@iapmei.pt
Contribuinte n.º 501 373 357
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Tendo em conta, todavia, o entendimento expresso no presente relato quanto à ilegalidade da subsistência do subsídio de função, designadamente por desconformidade com o n.º 6 do artigo 159.º da LTFP, o Conselho Diretivo deliberou, a 16 de janeiro deste ano, fazer cessar a respetiva atribuição.

Recomendação 3 j) Reavaliar as situações de suplemento por isenção de horário de trabalho, conformando as mesmas e os respetivos fundamentos com o regime legal em vigor.

Comentário:

No relato de auditoria, sob o parágrafo 3.10.1.2, identifica-se um conjunto de 4 trabalhadores a quem tem sido pago subsídio de isenção de horário de trabalho, cuja atribuição resultou de acordos celebrados ao abrigo do Código do Trabalho de 2003, em 3 situações antes da publicação da LVCR e, num caso, depois da entrada em vigor da LVCR mas antes da sua regulamentação pelo RCTFP. Estas situações são consideradas ilegais no Relato porque desconformes com o atual regime jurídico da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP).

O entendimento que tem sido seguido nesta matéria pelo IAPMEI assentou em dois pressupostos de facto que se afigura não serem contraditados pelo presente projeto de Relato da Auditoria. Na verdade, as situações identificadas foram constituídas antes da entrada em vigor da LVCR, em 3 casos, e antes da entrada em vigor da RCTFP, num caso, e portanto antes da transformação dos vínculos de contrato de trabalho em vínculos de emprego público. Antes dessa transformação, existiam acordos legais à luz da lei que regia os respetivos contratos.

Com efeito, na sequência da entrada em vigor da LVCR, o IAPMEI sempre sustentou que esta não teria afetado a validade do acordo entre as partes quanto à isenção de horário constituída legalmente ao abrigo do Código do Trabalho. Mais concretamente, o entendimento manifestado pelo IAPMEI foi o de que as disposições relativas ao vínculo de emprego público apenas se aplicariam aos casos referidos a partir de 1 de janeiro de 2009, não abrangendo as situações constituídas antes dessa data, que ficaram ao abrigo das disposições transitórias dos artigos 88.º a 115.º da LVCR. Isto é, os trabalhadores do IAPMEI até 1 de janeiro de 2009 estariam pois submetidos ao regime do Código do Trabalho, com as adaptações resultantes das normas de eficácia imediata da LVCR.

Tal entendimento foi, aliás, aceite pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) em anterior auditoria, em que apenas questionou a atribuição de uma isenção de horário de trabalho por, em seu entender, ter já sido atribuído na vigência da LVCR, facto que foi então contraditado pelo IAPMEI.

O presente Relato da auditoria parece, todavia, considerar que a situação é ilegal porque desconforme com a LTFP, ou seja, a confirmar-se a qualificada ilegalidade apenas teria ocorrido com a entrada em vigor deste normativo e decorrente da disposição transitória do artigo 9.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que prevê a sujeição à nova lei (LVCR) dos vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor. O projeto de Relato reforça esta ideia com a aplicação do n.º 2 da mesma disposição que prevê a substituição automática de conteúdo das cláusulas de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pelas normas imperativas da Lei.

A este propósito, cabe assinalar que o entendimento sobre os efeitos da superveniência da LTFP sobre os acordos laborais legalmente constituídos antes da entrada em vigor da LVCR não tem sido isento de controvérsia. Com efeito, como bem se refere neste projeto de relato, em Dezembro de 2015, já na vigência da LTFP, por despacho dos Ministros das Finanças e da Economia, foi determinada a constituição de um grupo de trabalho com a missão de: a) *Proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da Inspeção-Geral de Finanças n.º 2278/2013 e 2415/2014 consideradas irregulares, tendo em conta as especificidades próprias de cada instituto e a sucessão de regimes aplicáveis;* b) *Aferir, na sequência dessa análise e em face das conclusões dos relatórios em causa, das matérias consideradas sanadas e das que se mantenham controvertidas*". Acresce que as recomendações do Relatório da IGF, nos termos do despacho



HR



SAIDA - IAP00000415 - 17 JAN 2019

ministerial que criou este grupo de trabalho, foram suspensas até que o referido grupo identificasse quais as soluções a adotar no caso específico dos dois Institutos públicos visados, sendo um deles o IAPMEI, e mesmo assim essas soluções só seriam aplicáveis se homologadas pelo Governo, reconhecendo-se assim que nas matérias em causa a aplicação direta da LTFP era no mínimo discutível.

Porém, e apesar do referido despacho não ter, até ao momento, sido revogado, o grupo de trabalho ainda não reuniu, nem cumpriu a missão para que foi criado, sendo legítimo assim considerar-se que se mantém pertinente a decisão ministerial relativa à necessidade da sua criação e à utilidade dos trabalhos a realizar.

Ainda assim, em 2017, veio a IGF determinar ao IAPMEI que comprovasse a conformidade legal dos casos de atribuição de subsídio de IHT à face dos artigos 117.º e seguintes da LTFP, sem, porém excluir, claramente, a possibilidade de atribuição destes subsídios já na vigência da referida Lei.

De facto, é apenas no presente projeto de Relato que se afirma agora explicitamente que a subsistência do regime de IHT supõe a sua conformidade com a LTFP, seja no plano do âmbito das categorias de trabalhadores suscetíveis de ser por esta abrangidos, seja também no plano da atribuição do respetivo subsídio, o que equivale a dizer que, mesmo nas situações em que a atribuição de isenção de horário de trabalho é legalmente permitida à face da LTFP, o subsídio não pode ser legalmente atribuído porque não regulamentado, algo que a IGF nunca tinha afirmado claramente anteriormente, e sendo esta uma das matérias sobre as quais o supra identificado despacho deveria ter-se pronunciado e proposto soluções.

No contexto atrás descrito, não se afigura que possa imputar-se ao IAPMEI qualquer intenção de violação da lei aplicável, mas tão só a adoção de uma postura que considerou, face à informação disponível, a mais adequada. Aliás, toda a incerteza gerada em torno da manutenção de suplementos remuneratórios no quadro da transição do regime do contrato individual de trabalho para o contrato de trabalho em funções públicas - tão bem descrita, aliás, neste projeto de Relato - torna a nosso ver absolutamente compreensível e justificável, e, como tal, isenta de culpa, a alegada falta de conformação com o cumprimento do disposto na LTFP. Aliás, a questão dos suplementos remuneratórios assume-se de particular complexidade, pois que, ainda hoje, passados mais de três anos da publicação do diploma enquadrador dos suplementos remuneratórios, o mesmo ainda não se encontra regulado, criando-se assim uma impossibilidade legal da sua aplicação, com todas as contradições/constrangimentos inerentes.

Por outro lado, não podemos deixar de assinalar que a interpretação perfilhada neste projeto de Relato quanto ao alcance do artigo 9.º da LTFP, no sentido de que este veio revogar o estatuído nas normas transitórias da LVCR, é, na ausência de revogação expressa, muito discutível, já que a Lei nova para atingir regimes transitórios deve dispor expressamente sobre esses efeitos. Acresce que o trabalho realizado nesta modalidade constitui uma verdadeira contrapartida para o empregador, conforme referido no próprio Relato, e que a cessação desta situação vai implicar no futuro, por isso mesmo, o pagamento de trabalho suplementar por um custo mais elevado.

Não obstante os argumentos aqui expostos, tendo em conta o entendimento expresso no presente relato quanto à necessidade de reavaliação das situações de suplemento por isenção de horário de trabalho, tendo em vista a sua conformação com o regime legal em vigor, na leitura do Tribunal de Contas, o IAPMEI fez cessar as situações de atribuição de suplemento por isenção de horário de trabalho ainda subsistentes, na medida, em que, naturalmente, implicam a atribuição aos trabalhadores em causa de uma contrapartida financeira que o presente projeto de Relato considera carecer de fundamento legal por ausência de regulamentação legal do montante a atribuir.

Recomendação 3 k) Cessar o pagamento do subsídio de estudo

Comentário:

O projeto de Relato em apreço considera, sob o parágrafo 3.10.2.1, que no período de janeiro de 2016 a março de 2018, o IAPMEI pagou a título de subsídio de estudo € 43.565,16 a trabalhadores admitidos antes da

entrada em vigor do Decreto-lei nº 14/2003, em violação do disposto nos nº 2 e 3 do artigo 6º do referido diploma legal, uma vez que os mesmos não têm natureza retributiva nem podiam ser considerados como direitos adquiridos, incorrendo os responsáveis pela autorização dos pagamentos em causa em eventual responsabilidade financeira reintegratória do referido valor e sancionatória, de acordo com os nº 1 e 4 do artigo 59º e da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

A este propósito cabe começar por referir que, como bem sinaliza o projeto de relatório em apreço, a atribuição de subsídio de estudo foi introduzida pela ordem de serviço (OS) nº 029/ADM/89, de 10/Nov/89, na qual o então conselho de administração do IAPMEI deliberou atribuir aos trabalhadores do instituto um subsídio de estudo por cada filho, em função dos escalões de ensino, pago trimestralmente.

À data da referida ordem de serviço, nos termos do disposto no artigo 32º do Decreto-lei nº 387/88, de 25 de Outubro, o pessoal do IAPMEI regia-se na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e na especialidade pelo disposto em regulamento interno aprovado pelo Ministro da tutela. Por sua vez, o regulamento do pessoal do IAPMEI estabelecia no nº 2 do artigo 2º que o regulamento será completado nas matérias que o integram por ordens de serviço emanadas do conselho de administração, dentro dos poderes que a lei e os estatutos lhe conferem, estabelecendo o nº 3 que o conjunto destes instrumentos constitui o Estatuto de pessoal referido no artigo 32º do DL 387/88. Isto é, a atribuição do subsídio em causa, bem como de outros benefícios então adotados não suscitavam nesse período qualquer questão de conformidade legal.

Em 2003, o Decreto-Lei nº14/2003, de 30 de janeiro, veio, porém, disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos e indiretos em dinheiro ou em espécie que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.

Este diploma, aplicável ao IAPMEI, por força do disposto no seu artigo 2º, veio proibir no seu artigo 3º a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares, em dinheiro ou em espécie, diretos ou indiretos que acresçam àquelas componentes, nomeadamente:

- a) Cartões para pagamento de despesas pessoais;
- b) Subsídios para formação e educação;
- c) Seguros dos ramos "vida" e "não vida";
- d) Opção de compra de viaturas;
- e) Pagamento de combustíveis;
- f) Empréstimos em dinheiro;
- g) Pagamento de despesas com telecomunicações que excedam os limites aprovados pelo Governo.

Por força do n.º 2 do seu artigo 6º, cessaram imediata e automaticamente com a entrada em vigor do presente diploma todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3º que já tivessem sido atribuídos, com exceção dos que correspondessem a direitos legitimamente adquiridos, sendo, contudo, proibido o seu aumento ou renovação, à luz do disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

Face ao preceituado neste Decreto-Lei n.º 14/2003, o IAPMEI procedeu à avaliação da compatibilidade dos benefícios de que gozavam então os seus colaboradores e fez cessar benefícios cuja manutenção, no seu entendimento, não se justificavam com a entrada em vigor daquele diploma ou não se enquadrava no princípio dos direitos adquiridos.



HEC



SAIDA - IAP00000415 - 17 JAN 2019

Relativamente ao subsídio de estudo, face às dúvidas que entretanto suscitou a aplicação prática do Decreto-lei n.º 14/2003, o IAPMEI decidiu mantê-lo, tendo como referência o parecer da PGR 90/2003, que era favorável à sua manutenção, no que respeita aos trabalhadores em exercício de funções à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, relativamente a prestações que já tivessem sido atribuídas. O subsídio de estudo foi mantido porque tido assim como compatível com o Decreto-Lei 14/2003.

Em 2014, o IAPMEI foi notificado pela IGF do projeto de relatório da auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área de pessoal, tendo, na altura, informado que iria aguardar o relatório final da auditoria para dar cumprimento às recomendações aí formuladas, o qual nunca lhe foi remetido. No entanto, o subsídio de estudo não foi objeto de qualquer reprovação no relatório em causa, como resulta do excerto desse mesmo relatório, na parte relativa aos subsídios de estudo que a seguir se transcreve:

"Questionada a entidade quanto à atribuição deste benefício tendo em conta o DL n.º 14/2003, de 30/jan, diploma que visou disciplinar a atribuição de BRS ao sistema remuneratório, entre outros, dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), veio a mesma responder que "(...) cumprindo estritamente o lei, no seguimento do Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, em consonância com a melhor doutrina, bem como jurisprudência (veja-se o PGR n.º 97/2003), foi decidido, quanto a este benefício, aliás à semelhança do que aconteceu com todos os outros, mante-los para os trabalhadores que já o recebiam, não sendo atualizável nem atribuível a novos trabalhadores." (Anexo XXI).

Aceitamos, assim, a justificação dada. [sublinhado nosso]

Apenas em junho de 2017, por via do envio ao IAPMEI, através do Gabinete do Senhor Secretário da Indústria, da Informação n.º 2017/605 – Controlo do cumprimento do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos – reporte do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., da IGF, teve este Instituto conhecimento de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, de 17 de janeiro, 1.ª secção SS, a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar pelo facto de, à luz da referida jurisprudência, este dever ser considerado ilegal, dado o estatuto atual dos trabalhadores do IAPMEI ser o do regime do contrato individual de trabalho em funções públicas.

Este entendimento da IGF sobre as ilações a retirar do acórdão 1/2017 do Tribunal de Contas atrás referido suscitou, porém, legítimas dúvidas ao IAPMEI, como se reflete no ofício que este dirigiu, em 14 de Setembro de 2017, ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado da Indústria, em resposta à Informação n.º 2017/605 da IGF atrás mencionada. Com efeito, o citado acórdão versava sobre seguros de doença e não sobre outros benefícios sociais, sendo legítimo pensar que a extrapolação efetuada pela IGF era inadequada, já que o fundamento essencial daquele acórdão dizia respeito à norma constante do artigo 156.º da LOE para 2007, sobre a proibição de financiamentos a sistemas de proteção social ou cuidados de saúde.

Acresce que, mesmo relativamente a atribuição de seguros de saúde e de vida, que serviu de mote à tese sustentada pela IGF, e como se verá em detalhe mais adiante, as informações de que o IAPMEI dispunha eram em si mesmo contraditórias. Com efeito, se o Acórdão do Tribunal de Contas 1/2017 invocado pela IGF vinha pôr em causa a sua subsistência, meses antes o relatório de auditoria do mesmo Tribunal realizada ao Instituto Nacional de Estatística considerava legal a subsistência deste tipo de seguros relativamente aos trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2013.

Finalmente refira-se que, apesar de ter prestado os esclarecimentos solicitados na sequência da informação 605/2017 da IGF, não teve o IAPMEI conhecimento da posição adotada por esta inspeção relativamente ao acolhimento dos mesmos.

Neste contexto, parece evidente que não houve qualquer consciência de que se estaria a violar a lei com a atribuição destes subsídios de estudo, partindo-se sempre do pressuposto que estes cumpriam o disposto no Decreto-lei n.º 14/2003, tendo em conta o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edifício A 1649-038 LISBOA T. +351 213 836 000 F. +351 213 836 283 E-mail: info@iapmei.pt
Contribuinte n.º 501 373 357
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

É certo que se verificaram pagamentos de subsídios de estudo a descendentes de trabalhadores que não se encontravam ainda em idade escolar à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, e que tais pagamentos, na ótica da leitura correta do parecer da PGR, não estariam cobertos pela salvaguarda dos direitos adquiridos previstos no n.º 2 do artigo 6.º deste diploma. A verdade é que tal situação factual apenas foi agora identificada, na sequência precisamente desta auditoria do Tribunal de Contas, tendo assentado num lapso no processamento, atribuível ao facto de se ter associado este benefício aos trabalhadores que já tinham contrato de trabalho anterior à entrada em vigor da Lei 14/2003, já que era este o universo de beneficiários, relevante para a atribuição de outros benefícios sociais – os seguros, em face da jurisprudência neste âmbito a que nos referiremos mais adiante.

Em síntese, reitera o IAPMEI que agiu na convicção da legalidade da atribuição deste subsídio de estudo. Mais reitera que mantém o entendimento de que tal atribuição encontra suporte legal no Decreto-Lei 14/2003 relativamente aos filhos de trabalhadores do IAPMEI admitidos até à entrada em vigor deste diploma, que estivessem já em idade escolar nessa data. Contudo, perante o entendimento do Relato da Auditoria do Tribunal de Contas, o Conselho Diretivo do IAPMEI deliberou fazer cessar a sua atribuição.

Recomendação 3 l) Dar continuidade ao processo de extinção do Fundo de Pensões do IAPMEI

Comentário:

O processo de extinção do Fundo de Pensões continuará em curso, de acordo com o procedimento legal aplicável.

Recomendação 3 m) Cessar o pagamento dos seguros de saúde, de vida e de acidentes pessoais

Comentário:

O projeto de Relato de auditoria considera que a subsistência de seguro de saúde, de vida e de acidentes pessoais para o conjunto dos trabalhadores admitidos no IAPMEI até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003 é ilegal, por violação seja do artigo 156.º da Lei 53-A/2006, de 29 de dezembro, seja por violação do disposto na LTFP.

Com efeito, ainda que demonstre conhecer em profundidade o teor dos acórdãos, há muito transitados em julgado, que condenaram o IAPMEI a manter a contratação dos seguros por corresponderem a direitos adquiridos dos mesmos, o presente Relato sustenta a tese de que o caso julgado material então criado cessou os seus efeitos face a alterações legislativas supervenientes.

A este propósito, importa salientar que é entendimento do IAPMEI que as alterações legislativas invocadas não põem em causa os fundamentos da decisão judicial, a qual assentou na proteção de direitos adquiridos no contexto do Decreto-Lei n.º 14/2003, cuja doutrina tem proteção constitucional. De facto, uma alteração legislativa que ponha em causa direitos adquiridos pode ser considerada inconstitucional por violação do princípio da confiança.

Por outro lado, é sabido que a Lei nova para atingir regimes transitórios deve dispor expressamente sobre esses efeitos. Ora, as normas invocadas no Relato (Lei n.º 35/2014 e artigo 156.º da Lei 53-A/2006, de 29 de dezembro) nunca se referem às disposições transitórias do Decreto-Lei n.º 14/2003, pelo que as mesmas se mantêm em vigor não havendo por isso alteração do quadro normativo que afete o caso julgado.

Adicionalmente, não pode deixar de ser enfatizado que a auditoria realizada ao Instituto Nacional de Estatística pelo Tribunal de Contas, já atrás referida, adotou posição distinta à do presente Relato e que essa mesma posição foi, já em 2018, reiterada no Relatório de Seguimento da mesma auditoria – Processo 06/2018. (2.ª secção).



Alc



SAIDA - IAP00000415 - 17 JAN 2019

Finalmente, cabe ainda informar que corre termos no Juízo de Trabalho de Lisboa – Juíz 6, o Processo 3074/06.7TTLSB-B de Execução Comum, intentada pela Comissão de Trabalhadores contra o IAPMEI, no sentido de ser feita a reposição integral do teor da Ordem de Serviço nº 08/ADM/90, de 10/04/90 relativamente ao seguro de vida, bem como da Ordem de Serviço nº 09/ADM/90, igualmente de 10/04/90, relativamente ao seguro de acidentes pessoais, de acordo com a decisão constante do acórdão do STJ notificado às partes em 13/10/2011 já há muito tempo transitado em julgado.

Assim, e porque o IAPMEI deve obediência às decisões judiciais e à sua estrita execução, terá sempre de aguardar pela decisão que venha a ser tomada em sede de execução para efeitos de fazer cessar a situação dos seguros de vida e de acidentes pessoais.

Por outro lado, relativamente a qualquer dos seguros em causa – doença, vida e acidentes pessoais – a existência de decisões judiciais transitadas em julgado, a cujo cumprimento o IAPMEI se encontra adstrito, devem obstar a que o IAPMEI seja instado a proceder à sua cessação, já que posição inversa, além de poder ser qualificada como violação do princípio da tutela da confiança, lançará o IAPMEI num quadro de instabilidade institucional e laboral ditada por um conflito de jurisdições de consequências imprevisíveis.

Nestes termos, e no que respeita especificamente a esta Recomendação, na expectativa de que os argumentos atrás expendidos possam vir a ser acolhidos, aguardaremos pelo Relato Final.

Lisboa, 17 de janeiro de 2019

O Conselho Diretivo



Direção Geral do Tribunal de Contas
Processo n.º 32/2017 - AUDIT

Exma. Senhora
Juíza Conselheira Relatora

Miguel Jorge de Campos Cruz,

("Visado"), do processo de Auditoria Financeira à margem identificado ("Auditoria"), tendo sido notificado do Extrato do Relatório de Auditoria, datado de 28 de dezembro de 2018 ("Extrato do Relatório"), à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (Gerência de 2016) – "IAPMEI" –, para, querendo, exercer o direito a pronunciar-se, nos termos e para os efeitos do princípio do contraditório, consagrado nos artigos 13.º, e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou a Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas ("LOPTC"), vem apresentar a sua

Pronúncia

o que faz com base nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Enquadramento

1. Em primeiro lugar, e previamente à apresentação dos fundamentos que integram esta pronúncia, cumpre identificar os seus eixos temáticos principais, sobre os quais, naturalmente, a mesma incidirá, a fim de se proceder a uma delimitação objetiva do teor do Extrato do Relatório.

2. Considerou a Direção-Geral do Tribunal de Contas que, quanto ao período de janeiro de 2016 a março de 2018, o IAPMEI procedeu, aparentemente, ao pagamento indevido de suplementos remuneratórios e de benefícios sociais, concretamente, **(i)** o subsídio de isenção de horário de trabalho e **(ii)** o subsídio de estudo.

3. Quanto ao pagamento do subsídio de isenção de horário de trabalho atribuído aos Trabalhadores

Cruz

Heu

, na sequência da presente Auditoria, essa Direção-Geral entendeu imputar ao Visado, bem como ao

, a prática da infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, pelos pagamentos indevidos realizados, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

4. Por último, relativamente ao pagamento do subsídio de estudo, a Direção-Geral decidiu imputar a prática da infração financeira, geradora simultaneamente de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do previsto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

5. Ora, salvo o devido respeito, as conclusões da referida Auditoria assentaram em premissas erradas que importa esclarecer porquanto o Visado não só não lesou o erário público, como ainda desempenhou as suas funções de gerência do IAPMEI com total zelo e diligência.

6. Ainda a título prévio cumpre referir que o Visado apenas exerceu funções de Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI no período entre fevereiro de 2014 e janeiro de 2017.

7. Por conseguinte, o Visado apenas se pronunciará sobre os factos que lhe são imputados e que ocorreram no decurso das suas funções, à exceção dos factos que, apesar de ocorridos anterior ou posteriormente, sejam do seu conhecimento e tenham relevância para a resolução e o cabal esclarecimento da demais factualidade.

II. Da atribuição do subsídio de isenção de horário de trabalho

a) Dos factos

8. Em primeiro lugar, a Direção-Geral do Tribunal de Contas entendeu imputar ao Visado a alegada prática de uma infração financeira, por ter autorizado o pagamento de € 18.285,74, a título de subsídio de isenção de horário de trabalho, determinando a aplicação de uma multa entre 25 e 180 U.C.

9. Mais entendeu a Direção-Geral do Tribunal de Contas que, estando em causa o pagamento do subsídio de isenção de horário de trabalho a 4 (quatro) trabalhadores do

Am2

IAPMEI, que “[d]a análise da informação prestada por cada um dos 4 funcionários em questão, verifica-se que poderiam reclamar particularidades específicas na prestação de trabalho, podendo corresponder ao exercício de funções em condições de trabalho mais exigentes, dadas as responsabilidades exercidas no Departamento Financeiro, de Informática, no apoio prestado na coordenação de projetos no âmbito do Sistema de Incentivos e de apoio de secretariado ao CF, sendo todas exercidas para além do horário normal de trabalho”¹.

10. Apesar de reconhecer não ter efetuado a análise das quatro situações jurídico-laborais dos trabalhadores em questão, a Direção-Geral do Tribunal de Contas considerou que “parecendo existir contrapartida, entendemos que, apesar de ilegal, a atribuição do suplemento não configura, em concreto, uma situação de pagamentos indevidos integradora de responsabilidade financeira reintegratória. No entanto, é suscetível de constituir os responsáveis pela respetiva autorização e pagamento em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da [LOPTC]”².

11. Com o devido respeito, a Direção-Geral do Tribunal de Contas reconhece que vem imputar a prática de uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, sem que tenha efetuado a ponderação devida das particularidades específicas das referidas situações dos trabalhadores.

12. Ora, não só o Visado não praticou qualquer infração financeira, como muito menos poderá ser responsabilizado a título sancionatório.

13. Conforme se demonstrará, a Direção-Geral do Tribunal de Contas desconsiderou as situações específicas dos trabalhadores em questão, tendo ainda considerado outros factos que não correspondem à realidade.

14. Vejamos, então, em que medida, a factualidade demonstra que o Visado atuou em conformidade com a lei, cumprindo com as normas de natureza jusfinanceira aplicáveis ao caso em concreto.

15. A Direção-Geral do Tribunal de Contas entendeu que “[t]odas as situações de atribuição de IHT em causa tiveram por base a celebração de acordos entre o trabalhador e

¹ Cfr. página 7, do Relatório.

² Cfr. *idem*, *ibidem*.

Amz

HL

o IAPMEI, estabelecendo o «(...) direito a um subsídio mensal de valor equivalente a 22% calculados sobre a componente base do vencimento»³.

16. Cumpre esclarecer o desacerto entre o que vem imputado e a realidade.

17. Em 11 de abril de 2008, foi celebrado um acordo de isenção de horário de trabalho, entre o IAPMEI e o Trabalhador _____, ao abrigo do disposto nos artigos 177.º e 178.º, do Código do Trabalho (doravante, "CT") – cfr. acordo de isenção de horário de trabalho (doravante, "Acordo"), que se junta como **DOC.1** e cujo teor e conteúdo se tem por integralmente reproduzido, assim como o dos demais documentos adiante juntos e sempre que referidos.

18. Do referido acordo resulta que "[n]o âmbito das funções que desempenha no IAPMEI, o 2.º Outorgante analisa e acompanha projetos coordenando informalmente equipas de trabalho, o que implica elevado grau de autonomia, sem controlo imediato da cadeia hierárquica, sendo muitas dessas tarefas executadas regularmente fora do horário de trabalho e fora das instalações do 1.º Outorgante" (cfr. Cláusula 2.ª, do **DOC. 1**).

19. Assim, pelo exercício das funções no referido regime de isenção de horário de trabalho, foi acordado que o referido trabalhador teria direito a "receber um subsídio mensal equivalente a 22% calculados sobre a componente do seu vencimento base (Índice+Graus) ilíquidos, sobre os quais incidem os correspondentes descontos legais" (cfr. Cláusula 3.ª, n.º 2, do **DOC. 1**).

20. Do mesmo modo, foi celebrado um acordo de isenção de horário de trabalho, entre o IAPMEI e a Trabalhadora _____, cujos efeitos se produziram em 29 de março de 2006, ao abrigo do determinado nos artigos 177.º e 178.º, do CT (cfr. Acordo que se junta como **DOC. 2**).

21. Deste Acordo resulta que a Trabalhadora "presta[va] apoio à Direção/Coordenação da Unidade de Fiscalização de Projetos, assegurando a ligação com os restantes elementos da Unidade e desempenhando as referidas funções numa base de confiança, para além do horário normal de trabalho em vigor" (cfr. Cláusula 2.ª, do **DOC. 2**).

³ Cfr. *idem, ibidem*.

HL

22. No que respeita à contrapartida devida pelo exercício de funções nesse regime de isenção de horário de trabalho, estipulou-se que *"confer[ia] ao 2.º Outorgante o direito a receber um subsídio mensal de valor equivalente a 22% calculados sobre a componente base do seu vencimento (Índice+Graus), o que correspondente nesta data ao valor líquido mensal de € 391,38 (trezentos e noventa e um euros e trinta e oito centimos), sobre os quais incidiram os correspondentes descontos legais"* (cfr. Cláusula 3.ª, n.º 2, do **DOC. 2**).

23. Seguidamente, em 27 de março de 2006, foi celebrado um acordo de isenção de horário de trabalho entre o IAPMEI e o Trabalhador _____, ao abrigo do previsto nos artigos 177.º e 178.º, do CT (cfr. Acordo que se junta como **DOC. 3**).

24. Do mencionado Acordo resulta que o Trabalhador *"dinamiza e assegura o carregamento e atualização dos conteúdos dos sites do 1.º Outorgante, apoiando ainda tecnologicamente as alterações funcionais aos subsites dos CFE e EIC, tarefas essas que executa regularmente fora do horário normal de trabalho"* (cfr. Cláusula 2.ª do **DOC. 3**).

25. Por fim, ficou acordado que o Trabalhador _____ teria direito ao pagamento do subsídio mensal de € 274,56, pelo exercício de funções em regime de isenção em horário de trabalho (cfr. Cláusula 3.ª, n.º 2, do **DOC. 3**).

26. Em quarto lugar, o IAPMEI celebrou um Acordo em regime de Comissão de Serviço com Isenção de Horário com a Trabalhadora _____, em 9 de dezembro de 2008, ao abrigo do previsto no artigo 13.º, n.º 2, dos Estatutos do IAPMEI, aprovados pela Portaria n.º 538/2007 (cfr. Acordo que se junta como **DOC. 4**).

27. Foi, assim, estipulado que a referida trabalhadora se comprometia a *"exercer em regime de comissão de serviço as funções de secretariado no apoio administrativo às Direções"*, funções essas que foram *"exercidas em regime de isenção de horário de trabalho"* (cfr., respetivamente, Cláusulas 1.ª e 4.ª, n.º 2, do **DOC. 4**).

28. Em contrapartida pelo exercício de funções em regime de isenção de horário de trabalho, foi convencionado o direito da trabalhadora ao pagamento de subsídio mensal no valor de 22% da remuneração base (cfr. Cláusula 4.ª, n.º 2, do **DOC. 4**).

29. A celebração dos referidos acordos de isenção de horário de trabalho assentou, por um lado, na natureza específica do IAPMEI: enquanto instituto público, adotou até 1 de janeiro de 2009 o regime do contrato individual de trabalho, o que fez ao abrigo do previsto

WZ

Her

no artigo 34.º, n.º 1, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (doravante, "LQIP"), aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio⁴,

30. E, por outro, na relação de especial confiança estabelecida com os referidos Trabalhadores, num contexto de uma gestão criteriosa.

31. À data da celebração dos referidos acordos, previa-se, no artigo 177.º, n.º 1, do Código do Trabalho ("CT de 2003"), aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, sucessivamente alterado, que "[p]or acordo escrito, pode ser isento de horário de trabalho o trabalhador que se encontre numa das seguintes situações: | a) [e]xercício de cargos de administração, de direção, de confiança, de fiscalização ou de apoio aos titulares desses cargos".

32. Em 1 de março de 2008 entrou em vigor a Lei n.º 12-A/2008, de 28 de fevereiro, que estabeleceu os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas – doravante, "Lei n.º 12-A/2008" (cfr. artigo 118.º, n.ºs 1 e 7, da Lei n.º 12-A/2008).

33. O referido diploma aprovou um regime de carreiras aplicável a toda a Administração Pública, incluindo aos institutos públicos, em conformidade com o previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, e no artigo 6.º, n.º 2, alínea b), da LQIP (com as alterações introduzidas pela já mencionada Lei n.º 64-A/2008).

34. Com relevância para a situação em apreço, determinou-se que os contratos de trabalho dos trabalhadores dos institutos públicos, entre os quais o IAPMEI, passavam a reger-se pela referida Lei n.º 12-A/2008 (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008).

35. Sucede que, a referida disposição apenas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2009 (cfr. artigo 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008, e artigo 23.º, da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – doravante, "RCTFP").

36. Consequentemente, os contratos de trabalho dos trabalhadores do IAPMEI continuaram sujeitos ao regime constante do Código do Trabalho, até 1 de janeiro de 2009.

⁴ A mencionada disposição do artigo 34.º, n.º 1, da LQIP, foi revogada em 2008, através da Lei n.º 64-A/2008.

Gal

37. Ademais, em face do previsto no artigo 116.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, foram expressamente revogadas todas as disposições contrárias ao previsto no regime jurídico aprovado por esse diploma.

38. Durante a vigência da referida Lei n.º 12-A/2008, previa-se, no seu artigo 73.º, n.º 3, alínea b), que “[s]ão devidos suplementos remuneratórios quando trabalhadores, em postos de trabalho determinados nos termos do n.º 1, sofram, no exercício das suas funções, condições de trabalho mais exigentes: | b) [d]e forma permanente, designadamente as decorrentes da prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direção”.

39. Desta forma, durante a vigência da Lei n.º 12-A/2008 continuou previsto, no ordenamento jurídico, o direito dos trabalhadores que exerciam funções públicas ao pagamento de suplemento remuneratório pela prestação de trabalho, de forma permanente, com isenção de horário e de secretariado de direção.

40. Em 2014 foi publicada a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante “LTFP”), alterada, pela última vez, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto.

41. Ora, à semelhança do que se verificou com os anteriores regimes jurídicos, também a LTFP continuou a prever o direito ao pagamento de suplemento remuneratório pela prestação de trabalho em regime de isenção de horário, nos termos do previsto nos artigos 117.º, 118.º, n.º 1, 159.º, n.º 3, alínea b), e 164.º, n.º 1, desse diploma.

42. Por fim, o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro (“**Decreto-Lei n.º 25/2015**”), veio explicitar as “*obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (...), bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos*” (cfr. artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 25/2015), tendo entrado em vigor em 7 de fevereiro de 2015.

43. De acordo com o determinado no artigo 2.º, n.º 1, do referido diploma, apenas é devida a atribuição de suplementos remuneratórios “*quando as condições específicas ou mais exigentes não tenham sido consideradas, expressamente, na fixação da remuneração*”

Her

base da carreira ou cargo, e enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição e haja exercício de funções efetivo ou como tal considerado em lei”.

44. Ora, prevê-se, de forma clara e inequívoca, que “[c]onstituem fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com caráter permanente, as obrigações ou condições específicas seguintes: | c) [i]senção de horário de trabalho” (cfr. artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 25/2015).

45. Deste modo, também em face do regime jurídico do Decreto-Lei n.º 25/2015, era devido o pagamento de suplemento remuneratório pela prestação de trabalho em regime de isenção de horário.

46. A este propósito, refere a Direção-Geral do Tribunal de Contas que “[d]e acordo com [o regime da LTFP], podem gozar de isenção de horário de trabalho trabalhadores titulares de cargos dirigentes e que chefiem equipas multidisciplinares. Outros trabalhadores só podem gozar dessa isenção mediante acordo escrito com o respetivo empregador público, desde que tal isenção seja admitida por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Face ao estabelecido no ACT, deve concluir-se que a isenção de horário de trabalho não pode aplicar-se ao trabalhador com a categoria de assistente técnico”⁵.

47. Porém, e como a própria Direção-Geral do Tribunal de Contas expressamente admite, foi celebrado um acordo coletivo de trabalho, cuja cláusula 9.ª estabelecia que “poderiam gozar de isenção de horário, mediante celebração de acordo escrito com a respetiva entidade empregadora pública, os trabalhadores do IAPMEI integrados nas seguintes carreiras e categorias: a) Técnico Superior; b) Coordenador Técnico; c) Encarregado geral operacional”⁶.

48. Ora, as funções dos trabalhadores acima identificados que celebraram os acordos de isenção de horário de trabalho enquadram-se em todas as alíneas da referida cláusula 9.ª do acordo coletivo de trabalho.

49. Consequentemente, verifica-se que o pagamento do subsídio de isenção de horário de trabalho sempre foi processado com base e em respeito das disposições legais aplicáveis, apesar da sucessão dos referidos regimes jurídicos no tempo.

⁵ Cfr. página 8, do Relatório.

⁶ Cfr. página 7, do Relatório.

Cur

50. A Direção-Geral do Tribunal de Contas vem, ainda, referir que o acordo coletivo de trabalho não constitui um “meio idóneo para o estabelecimento de condições que deveriam constar de lei ou de instrumento de regulamentação coletiva”⁷. Porém, esse entendimento carece de sustentação legal.

51. É certo que, de acordo com o previsto no artigo 164.º, n.º 1, da LTFP, “[o] trabalhador isento de horário de trabalho nas modalidades previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 118.º tem direito a um suplemento remuneratório, nos termos fixados por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”.

52. Está em causa uma manifestação de que os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituem uma fonte de direito específica do contrato de trabalho em funções públicas: i.e., as relações jurídicas laborais de direito público são, simultaneamente, reguladas por lei e pelos instrumentos de regulamentação coletiva.

53. Ora, tais instrumentos, que podem ser convencionais ou não (consoante sejam resultado da concordância obtida no decurso da negociação de um acordo coletivo de trabalho), incluem o (i) acordo coletivo de trabalho, (ii) o acordo de adesão e (iii) a decisão de arbitragem voluntária.

54. Deste modo, e contrariamente ao referido pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, o acordo coletivo de trabalho vigente no IAPMEI constitui um meio idóneo, para efeitos de atribuição de direito à prestação de trabalho em regime de isenção de horário.

55. Por outro lado, ainda que tenha sido celebrado previamente à data da entrada em vigor da LTFP, esse acordo coletivo ficou sujeito ao regime jurídico aprovado em 2014, nos termos do previsto no artigo 9.º, n.º 1, da referida Lei n.º 35/2014.

56. Seguidamente, entendeu a Direção-Geral do Tribunal de Contas que “nos termos do artigo 159.º, n.º 5, da LTFP, o suplemento deveria ser fixado num montante pecuniário e não numa percentagem da remuneração”⁸.

57. Sucede que a Direção-Geral do Tribunal de Contas não considerou, na íntegra, a norma constante do artigo 159.º, n.º 5, da LTFP, cujo teor é o seguinte: “[o]s suplementos

⁷ Cfr. página 8, do Relatório.

⁸ Cfr. *idem, ibidem*.

Alc

remuneratórios devem ser fixados em montantes pecuniários e só excepcionalmente podem ser fixados em percentagem da remuneração da base mensal”.

58. Como se vê, contrariamente ao entendido pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, é possível e admissível que o suplemento seja fixado em percentagem da remuneração da base mensal.

59. Com efeito, ao exigir que o suplemento seja fixado em montante e só excepcionalmente em percentagem, o legislador pretendeu, antes de mais, garantir a segurança jurídica do trabalhador que exerce funções públicas, na medida em que este deve, em condições de previsibilidade e de segurança, saber qual o montante de suplemento a que terá direito pela prestação de trabalho.

60. Porém, e como o próprio legislador admite, é possível que existam situações em que o montante deve ser fixado em termos percentuais.

61. É, por exemplo, o que sucede quando o valor global líquido da remuneração do trabalhador não seja fixo, por poder ter direito a suplementos remuneratórios, que não sejam de processamento fixo em todos os meses de prestação de trabalho.

62. Assim sucede, desde logo, no caso de prestação de trabalho suplementar, a qual, em princípio, pode implicar a realização de tempos de trabalho variáveis, consoante as necessidades de serviço, nos termos do disposto no artigo 120.º, n.º 1, da LTFP.

63. Ora, como se referiu anteriormente, não só em relação aos Trabalhadores Sra. Gina Filipe e Sr. João de Moura ficou convencionado o direito a certo montante pecuniário de suplemento, como em relação aos demais trabalhadores se admitia a fixação de uma percentagem no acordo de isenção de horário de trabalho.

64. Por todos estes motivos, verifica-se que os trabalhadores tinham direito ao pagamento de um suplemento remuneratório pela prestação de trabalho nas suas condições específicas, as quais assumidamente foram desconsideradas pela Direção-Geral do Tribunal de Contas.

65. Aqui chegados, vejamos em que medida não se encontram preenchidos os pressupostos para a efetivação da responsabilidade financeira sancionatória do Visado.

Alc

b) Do não preenchimento dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória

66. Em primeiro lugar, preceitua o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, que “[o] Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: | b) [p]ela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

67. Seguidamente, determina-se no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, que “[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal”.

68. Ora, a culpa constitui um pressuposto e um limite, simultaneamente, para a efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do previsto no artigo 40.º, n.ºs 1 e 2, do Código Penal (doravante, “CP”), aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC (e ainda, de forma expressa, o previsto no artigo 67.º, n.º 2, da LOPTC).

69. A este propósito, tem a jurisprudência entendido, de forma unânime, que “[a] aplicação de penas visa a proteção de bens jurídicos e a reintegração social do agente; em caso algum, a pena pode ultrapassar a medida da culpa”⁹.

70. Repare-se que a própria jurisprudência do Tribunal de Contas considera que a ausência de culpa afasta, definitivamente, a responsabilidade financeira dos visados¹⁰.

71. Assim, a culpa fundamenta a imputação da responsabilidade, na medida em que, para além de se constatar a existência de um facto ilícito, é necessário que seja efetuado um juízo de censura sobre a prática desse facto.

72. Ora, em nenhum momento do Extrato do Relatório, vem imputada a alegada prática pelo Visado dos factos ilícitos com culpa.

⁹ Cfr., a título meramente exemplificativo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido em 16.06.2015, no âmbito do processo n.º 202/10.1PBCVL.C1, disponível em www.dgsi.pt.

¹⁰ Cfr., a título meramente exemplificativo, o Acórdão n.º 18/2013 – 3.ª Secção – PL, disponível em www.tcontas.pt, no qual se refere o seguinte: “não pode o 1.º Demandado/Recorrente ser censurado, tendo assim praticado os factos sem culpa, pois, age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro não lhe for censurável (artigo 17.º, n.º 1 do Código Penal).”

Carl

73. Sucede que, nos termos previstos no artigo 32.º, n.º 5, aplicável *ex vi* artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa (doravante, "CRP"), o direito de defesa é exercido em face da acusação que fixa o objeto do processo¹¹.

74. Na situação que nos ocupa, o direito de defesa do Visado fica irremediavelmente prejudicado por desconhecer em que medida a Direção-Geral do Tribunal de Contas considera a sua conduta censurável.

75. Com efeito, e sem conceder, o exercício do referido direito de defesa é distinto consoante venha imputada a prática a título de dolo ou de negligência.

76. Por conseguinte, deverá considerar-se que o Extrato do Relatório é omissivo num elemento essencial da imputação ao Visado da responsabilidade financeira sancionatória, motivo pelo qual não lhe poderá ser aplicada qualquer multa.

77. Sem prejuízo do que se referiu, a factualidade anteriormente exposta demonstra, de forma clara e inequívoca, que o Visado não só não infringiu nenhuma disposição legal ao ordenar o pagamento do suplemento remuneratório aos trabalhadores em causa, como ainda atuou sem qualquer culpa.

78. Efetivamente, e como vimos, o direito ao suplemento remuneratório pela prestação de trabalho em regime de isenção de horário sempre se encontrou prevista, quer no Código de Trabalho de 2003, quer na Lei n.º 12-A/2008 e, atualmente, na Lei n.º 35/2014.

79. Acresce que foram cumpridas, em todos os momentos, as formalidades necessárias: **(i)** foi celebrado um acordo coletivo de trabalho, cuja cláusula 9.ª, previa a possibilidade de prestação de trabalho em regime de isenção de horário; **(ii)** foram celebrados acordos individuais de isenção de horário; **(iii)** em dois desses acordos, encontrava-se previsto o concreto montante e, nos restantes, a fixação de percentagem era admitida por lei.

80. Por conseguinte, em nenhum momento o Visado violou normas sobre o pagamento de despesas públicas; dito de outro modo, não foi praticado qualquer facto ilícito (cfr. artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC).

¹¹ Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA e HENRIQUE SALINAS, anotação ao artigo 32.º, in "Constituição Portuguesa Anotada", JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora : Coimbra, 2010, p. 729.

81. Seguidamente, e ainda que assim não se entendesse, o Visado sempre atuou considerando, de forma legítima, que a sua atuação (que se limitava a validar os pagamentos efetuados e apresentados pelos competentes trabalhadores responsáveis pela Tesouraria do IAPMEI) cumpria e estava conforme com as exigências legais.

82. Não pode, nessa medida, ser censurado: com exceção dos acordos referentes ao Trabalhador e à Trabalhadora (que celebrou por estar certo que o ordenamento jurídico admitia a sua celebração), não foi o Visado quem celebrou os acordos de isenção de trabalho.

83. Assim, em relação aos demais Trabalhadores, o Visado estava plenamente convicto de que a sucessão dos diversos regimes legais no tempo admitia o pagamento de suplemento remuneratório.

84. Acresce que a conduta do Visado, em exercício de funções no IAPMEI e em outras funções exercidas, sempre se pautou pelo respeito pelas normas legais e pelo erário público.

85. Aliás, a sua Presidência ficou marcada pelo esforço de contenção de gastos públicos, na sequência da celebração do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, em maio de 2011, e num contexto em que a atuação do IAPMEI junto das empresas, seja nos instrumentos financeiros, seja na assistência empresarial, assumiram um particular destaque, com uma pressão fortíssima sobre os recursos do Instituto.

86. Refira-se ainda que, a celebração dos quatro acordos de isenção de horário de trabalho foi criteriosa: qualquer um dos quatro elementos, para além de desempenhar funções de relevo quer na gestão de incentivos, coordenação de instrumentos de apoio e articulação com as empresas, *compliance* com regras nacionais e comunitárias, assistência empresarial e gestão financeira, assumia um substancial volume de trabalho, essencial para prossecução dos objetivos do Instituto, sem o que o impacto da atuação do IAPMEI na economia portuguesa sairia prejudicado em desempenho e em relevância, e sem o que os custos de gestão para o mesmo nível de serviço teriam sido superiores.

87. Por conseguinte, dever-se-á concluir que não se encontram preenchidos os pressupostos necessários para a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.



Heer

88. Caso assim não se entenda, o que por mera cautela e dever de patrocínio se admite, sem conceder, deverá a aplicação de multa ser dispensada, em face da inexistência de antecedentes e da ausência de grau de culpa, em face do previsto no artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, e com as necessárias adaptações.

III. Da atribuição do subsídio de estudo

a) Dos factos

89. A Direção-Geral do Tribunal de Contas entendeu, também, imputar ao Visado a prática de uma infração financeira, geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por no período de janeiro de 2016 a março de 2018, ter alegadamente causado ao erário público um dano no valor de € 19.411,83, de acordo com o previsto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

90. Ora, também aqui, conforme se demonstrará, o Visado não praticou qualquer infração financeira e, por conseguinte, não poderá ser responsabilizado, quer a título reintegratório, quer a título sancionatório.

91. Em 10 de novembro de 1989, o Conselho Diretivo do IAPMEI deliberou, pela Ordem de Serviço n.º 029/ADM/89 (doravante, "**OS**"), atribuir aos seus trabalhadores um subsídio de estudo por cada filho, cujo pagamento seria efetuado trimestralmente (cfr. página 8, ponto 3.10.2.1., do Extrato do Relatório).

92. A referida OS não limitava a atribuição do subsídio de estudo à condição de os filhos dos trabalhadores terem nascido à data.

93. Praticamente volvidos vinte anos, em 30 de janeiro de 2003, foi publicado o Decreto-Lei n.º 14/2003 ("**Decreto-Lei n.º 14/2003**"), que disciplinou a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais.

94. Tendo entrado em vigor em 31 de janeiro (cfr. artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003), determinava o seu artigo 3.º, n.º 2, alínea b), o seguinte:

Am

"É proibida a atribuição aos titulares de órgãos de administração ou gestão e restante pessoal das entidades referidas no artigo anterior de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias referidas no número anterior, designadamente os seguintes:

(...)

b) Subsídios para formação e educação".

95. Ademais, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 14/2003, foi determinada a cessação imediata e automática de *"todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3.º que já tenham sido atribuídos, com exceção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos"* (cfr. artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 14/2003).

96. Em face das dúvidas suscitadas, designadamente pelo alcance e conteúdo do referido normativo, a Inspeção-Geral de Finanças sugeriu à então Sua Excelência, a Ministra de Estado e das Finanças, _____, a audição do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República a este respeito.

97. Consequentemente, foi solicitado, pela Sr.ª Ministra de Estado e das Finanças a emissão de Parecer, cujas questões controvertidas respeitavam *"à manutenção das prestações, benefícios e regalias [incluindo a atribuição de subsídio de estudo], elencados nas alíneas a.2) e a.3) da deliberação do órgão diretivo do [Instituto Nacional de Habitação], e [decorriam] de entendimentos divergentes sobre a aplicabilidade do acordo coletivo de trabalho vertical (ACVT) do setor bancário às relações laborais constituídas no âmbito daquele Instituto, bem como sobre a extensão e regime dos «direitos adquiridos»"* (cfr. ponto 4, do Parecer n.º 90/2003, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado em Diário da República, II Série, n.º 170, de 5 de setembro de 2005).

98. Assim, a emissão do referido Parecer teve por base os seguintes pressupostos:

- i)** Às relações jurídicas estabelecidas entre Instituto Nacional de Habitação e os seus trabalhadores eram aplicáveis as disposições do Código do Trabalho;

Heer

- ii) O Regulamento Interno do Instituto Nacional de Habitação não continha quaisquer estipulações, nem consagrava expressamente direitos ou regalias dos trabalhadores; e
- iii) O Conselho Consultivo dessa entidade tinha deliberado a atribuição de prestações e de regalias sociais suplementares.

99. Deste modo, entendeu-se que, no caso sob análise, era inadmissível a atribuição de prestações, benefícios e regalias aos trabalhadores a admitir em data posterior a 31 de janeiro de 2003 (ou seja, posteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003).

100. No que respeita aos trabalhadores admitidos previamente a 31 de janeiro de 2003, a conclusão desse Conselho Consultivo foi diversa, porquanto:

"No que concerne aos trabalhadores já admitidos poder-se-á considerar que a atribuição destes subsídios, através de uma declaração de vontade expressa do empregador e traduzidas em práticas sucessivas estabilizadas nas relações de trabalho, integraram o conteúdo dos respetivos contratos individuais de trabalho, vinculando o empregador.

Enquanto prestações sociais, atribuídas com caráter periódico e regular, integram o estatuto remuneratório dos trabalhadores que confiam na continuidade do seu pagamento enquanto se mantiver a eventualidade em que se fundamenta a atribuição. Resultando de uma vinculação da entidade empregadora, essas prestações consolidaram-se na esfera jurídica desses trabalhadores e tornaram-se exigíveis.

A sua supressão, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 14/2003, ofenderia situações já constituídas e que se projetam no tempo, representando uma desproporcionada ofensa da confiança colocada pelo beneficiário quanto à sua continuidade" (cfr. Parecer n.º 90/2003).

101. Assim, e em face do respeito pelos postulados do princípio da tutela da confiança e da segurança jurídica, o Conselho Consultivo deliberou que se deveria manter a atribuição do subsídio de estudo, devendo manter-se enquanto perdurarem os pressupostos da sua atribuição (cfr. Conclusões 5.ª e 7.ª, do Parecer n.º 90/2003).

Amz

102. O referido Parecer foi, então, homologado por despacho de Sua Excelência, o Ministro de Estado e das Finanças, em 4 de agosto de 2005.

103. Por efeito da referida homologação pela entidade que o solicitou, o Parecer n.º 90/2003 passou a ser a *"interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que destinam a esclarecer"* (cfr. artigo 43.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – doravante, **"EMP"**).

104. Assim, atendendo às mencionadas conclusões e à sua natureza de interpretação oficial, em cumprimento da OS de 1989, o IAPMEI continuou a atribuir os subsídios de estudo aos funcionários admitidos previamente a 31 de janeiro de 2003.

105. Consequentemente, e em exercício do contraditório ao Relatório n.º 987/2008, da Inspeção-Geral de Finanças¹², o IAPMEI transmitiu que *"em 2008, (...) aboli[ram-se] todos os suplementos remuneratórios não previstos na lei, respeitando-se, porém, os direitos já adquiridos pelos trabalhadores"* (cfr. página 3, da Resposta apresentada, pelo IAPMEI, que se junta como **DOC. 5**).

106. Nem de outro modo poderia ser. Senão vejamos:

107. Em acréscimo ao que se encontrava previsto no Decreto-Lei n.º 14/2003, e durante o exercício de funções como Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI, estabelece o artigo 168.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (doravante, **"CPA"**) que *"[o]s atos administrativos podem ser objeto de anulação administrativos no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro, em qualquer dos casos desde que não tenham decorridos cinco anos, a contar da respetiva emissão"*.

108. Deste modo, mesmo que tivesse entendido que era ilegal a atribuição de subsídio de estudo – que não é –, não poderia o Conselho Diretivo do IAPMEI ter determinado

¹² Também em 2013, a Inspeção-Geral de Finanças realizou a *"Auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área de pessoal"* (processo n.º 2013/170/A5/1061), nos termos em que se verá *infra*.

Que

HLer

a anulação da ordem de serviço, emitida em 1989, pois já há muito que tinham decorridos cinco anos desde a data da sua emissão.

109. Acresce que, no entender da Direção-Geral do Tribunal de Contas, o IAPMEI e, por conseguinte, o Visado, deveriam ter determinado a cessação do pagamento do subsídio de estudo, na medida em que *"existia já jurisprudência posterior deste Tribunal que punha em causa [a aplicação do Parecer n.º 90/2003]"*, fazendo referência aos Acórdãos n.º 15/2015 – 09 DEZ. 1.ª S/SS e 1/2016 – 26 JAN. – 1.ª S/PL¹³.

110. Porém, e como bem sabe a Direção-Geral do Tribunal de Contas, a jurisprudência emitida por este Tribunal, apenas constitui uma fonte de direito mediata: não vincula, nem altera o direito constituído, nos termos do previsto no artigo 1.º, do Código Civil.

111. Ao invés, um parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República constitui interpretação oficial (portanto, autêntica) para os serviços que se encontrem sujeitos à entidade que tenha solicitado o parecer.

112. Ademais, a jurisprudência indicada pela Direção-Geral do Tribunal de Contas em nenhuma medida apresenta analogia com a situação objeto do presente Extrato do Relatório, uma vez que os acórdãos citados tinham julgado a conformidade legal da atribuição de seguro de saúde, não do subsídio de estudo.

113. A Direção-Geral do Tribunal de Contas entendeu, ainda, que *"a atribuição deste subsídio [estava] sujeita a decisão anual mediante a verificação da respetiva disponibilidade"*¹⁴, concluindo que a sua atribuição não correspondia a um direito adquirido.

114. Sucede que, contrariamente ao referido pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, nem o Visado, nem o Conselho Diretivo do IAPMEI, decidiam anualmente atribuir o subsídio em questão.

115. Refira-se, ainda, que o "processamento" financeiro destas despesas não era autónomo, mas sim parte integrante de uma "Nota de Abonos e Descontos".

¹³ Cfr. página 9, do Relatório.

¹⁴ Cfr. página 9, do Relatório.

Con 2

116. Dito de outro modo, contrariamente ao que entendeu a Direção-Geral do Tribunal de Contas, não existiu qualquer “renovação” na atribuição do subsídio de estudo: o que existia era uma mera operação de execução da OS de 1989.

117. Ademais, refere o Tribunal de Contas que, em 2004, o subsídio de estudo foi objeto de atualização em 2,22%¹⁵.

118. Ora, esse facto não se verificou durante o exercício de funções, de Presidência do Conselho Diretivo, pelo Visado.

119. Por outro lado, essa atualização ficou a dever-se a um erro informático, registado no programa de processamento de vencimentos do IAPMEI, anteriormente ao mandato do Visado, tanto quanto é do seu conhecimento: não foi devido a qualquer conduta intencional e, muito menos, imputável ao Visado.

120. Ademais, a Inspeção-Geral de Finanças realizou em 2013/2014 uma auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área do pessoal, do IAPMEI, no âmbito do processo n.º 2013/170/A5/1061, na qual foi analisado, designadamente, o pagamento do subsídio de estudo.

121. Nessa sede, e tanto quanto é conhecimento do Visado (na medida em que foram realizadas previamente ao início das suas funções como Presidente do Conselho Diretivo), o IAPMEI transmitiu que a sua atuação se encontrava em conformidade com as disposições legais aplicáveis e em respeito daquilo que havia sido concluído no Parecer n.º 90/2003.

122. Por fim, cumpre referir que, em 14 de dezembro de 2015, foi determinada a constituição de um grupo de trabalho, com vista a **(i)** “[p]roceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da Inspeção-Geral de Finanças n.ºs 2278/2013 e 2415/2014 consideradas irregulares, que suscitem dúvidas, tendo em conta as especificidades próprias de cada instituto e a sucessão de regimes jurídicos aplicáveis aos colaboradores dos dois institutos públicos [incluindo os do IAPMEI]” e **(ii)** “[a]ferir, na sequência dessa análise e em face das conclusões dos relatórios em causa, das matérias consideradas sanadas e das que se mantenham controvertidas” (cfr. Despacho de criação de

¹⁵ Cfr. *idem, ibidem*.

Com 2

Heer

grupo de trabalho, dos Ministérios de Estado e das Finanças, e da Economia, que se junta como **DOC. 6**).

123. Assim, os referidos Ministérios revelaram dúvidas sobre a aplicação das conclusões extraídas do Parecer n.º 90/2003 que constituiu o âmbito das supramencionadas inspeções da Inspeção-Geral de Finanças.

124. Acresce que, por motivos que o Visado desconhece, até à presente data, não foi constituído o referido grupo de trabalho, apesar de o IAPMEI ter, tempestivamente, indicado o seu representante.

125. Por fim, e tanto quanto é conhecimento do Visado, a decisão de constituição do grupo de trabalho não foi revogada até à presente data.

b) Do não preenchimento dos pressupostos de responsabilidade financeira reintegratória

126. Em primeiro lugar, a efetivação de responsabilidade financeira reintegratória carece da existência de uma infração financeira, praticada com dolo ou negligência, que tenha lesado o erário público, tendo de verificar-se um nexo de causalidade adequada entre os factos verificados – os quais têm de ser ilícitos e culposos – e o dano gerado no erário público.

127. Vejamos, então, em detalhe, se se encontram preenchidos os pressupostos necessários.

128. Quanto ao juízo de ilicitude da infração financeira, e de acordo com o Relatório, é imputado ao Visado a atribuição de pagamentos indevidos.

129. A existência de "*pagamentos indevidos*", i.e., de um facto ilícito, carece da verificação dos pressupostos seguintes: **(i)** o pagamento ter sido feito em violação da lei; e **(ii)** o pagamento causar um dano ao erário público.

130. Com efeito, determina-se, no artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC, que constituem pagamentos indevidos "*os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou*

Amz

proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade”.

131. Nesta medida, para a existência de um pagamento indevido, é necessário que tenha existido a violação de uma disposição legal no seu processamento.

132. Na situação que nos ocupa, e conforme resulta da factualidade descrita, o Visado, durante as suas funções de Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI, atuou em conformidade com a interpretação oficial, homologada por Sua Excelência, o Sr. Ministro das Finanças (nos termos da qual, recorda-se, em relação aos trabalhadores admitidos previamente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, se deveria manter a atribuição de subsídio de estudo, enquanto se mantivessem os pressupostos para a sua atribuição).

133. Resulta, igualmente, que o Visado não poderia, por sua livre vontade, determinar a anulação da ordem de serviço, de 1989, na medida em que, há muito, se encontrava ultrapassado o prazo de cinco anos, previsto no artigo 168.º, n.º 1, do CPA.

134. Por outro lado, atenta a factualidade em causa, a atualização de 2,22%, ter-se-á ficado a dever a um erro informático, registado no programa de processamento de vencimentos do IAPMEI.

135. Por conseguinte, a referida atualização não ficou a dever-se a qualquer ato voluntário, muito menos à conduta do Visado, que não desempenhava quaisquer funções no IAPMEI nessa data.

136. Finalmente, e conforme foi referido a propósito da anterior (alegada) infração financeira, em nenhum momento é feita qualquer referência, no Relatório, à existência de culpa do Visado.

137. Ora, de acordo com o disposto no artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, “[o] *Tribunal de Contas avalia o grau de culpa, de acordo com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição*”.

WZ

138. Assim, por não ter sido feita qualquer referência à existência de culpa, que, como se viu, constitui um pressuposto também da responsabilidade financeira reintegratória, não poderá o Visado ser condenado à reposição de quaisquer quantias.

139. Na verdade, o Visado sempre atuou na convicção de que o pagamento do subsídio de estudo aos trabalhadores do IAPMEI constituía uma vinculação por força da aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 14/2003 e do Parecer n.º 90/2003.

140. Tal realidade não pode ser descurada pela jurisprudência do Tribunal de Contas, em 2015 e 2016.

141. Com efeito, essa jurisprudência, versando sobre a matéria de seguros de saúde, não afasta, nem inviabiliza as conclusões do Parecer n.º 90/2003.

142. Por conseguinte, em nenhum momento o Visado violou normas sobre o pagamento de despesas públicas; dito de outro modo, não foi praticado qualquer facto ilícito gerador de qualquer tipo de responsabilidade financeira (cfr. artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC).

143. Mais, ainda que assim não se entendesse, o que se concebe apenas para efeitos de raciocínio, o Visado atuou de forma legítima, convicto de que a sua atuação (que se limitava a validar os pagamentos efetuados e apresentados pelos competentes trabalhadores responsáveis pela Área de Recursos Humanos e Tesouraria do IAPMEI) cumpria e estava conforme às exigências legais, não podendo a sua conduta ser censurada.

144. Acresce que a conduta do Visado, em exercício de funções no IAPMEI e em outras funções exercidas, sempre se pautou pelo respeito pelas normas legais e pelo erário público.

145. Também aqui deve ser ponderada a circunstância de a Presidência do Visado ter sido marcada pelo esforço de contenção de gastos públicos, na sequência da celebração do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, em maio de 2011, e num contexto em que a atuação do IAPMEI junto das empresas, seja nos instrumentos financeiros, seja na assistência empresarial, assumiu um particular destaque, com uma pressão fortíssima sobre os recursos do Instituto, e em que se tornou particularmente clara a importância da atividade do IAPMEI para a sobrevivência e

desenvolvimento do tecido económico português, e para a melhoria das suas condições de financiamento.

146. Não se pode, ainda, deixar de mencionar o impacto que estas situações têm na capacidade de condução da atuação empenhada do IAPMEI e na prossecução dos seus objetivos, estando em causa a gestão de pessoas, a motivação de colaboradoras e colaboradores, num contexto de elevada escassez de instrumentos de motivação e de elevada pressão sobre desempenho.

147. Foi com este subsídio de estudo que o Trabalhador conseguiu que os seus dois filhos tivessem um percurso escolar de sucesso e se viessem a licenciarem; foi com este subsídio que a Trabalhadora conseguiu que a sua filha tivesse um desempenho escolar que lhe permitisse um nível de formação superior ao seu: mesmo que se possa eventualmente querer discutir a racionalidade económica da concessão do subsídio, no caso do IAPMEI em 1989, importa não subestimar o impacto motivacional de uma eventual anulação do mesmo, caso tal tivesse sido legalmente possível.

148. Nesta medida, dever-se-á concluir que não se encontram preenchidos os pressupostos necessários para a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

149. Caso assim não se entenda, o que por mera cautela e dever de patrocínio se admite, sem conceder, a aplicação de multa deverá ser dispensada, em face da inexistência de antecedentes e da ausência de culpa do Visado, em face do previsto no artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, e com as necessárias adaptações.

IV. Requerimento probatório

Prova documental

Os 6 (seis) documentos juntos com a presente defesa, bem como a prova documental junta ao processo de auditoria.



HLR

Prova testemunhal (a apresentar)

1)

em relação à matéria indicada nos parágrafos **89** a **125**, da presente pronúncia; e

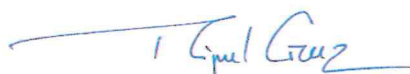
2)

quanto à matéria indicada nos parágrafos **8** a **65** e **89** a **125**, da presente pronúncia,

cuja inquirição se requer ao abrigo do previsto no artigo 507.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, aplicável ex vi artigo 80.º, da LOPTC.

Junta: 6 (seis) documentos.

O Visado



[Miguel Jorge de Campos Cruz]

Jorge Marques dos Santos

TRIBUNAL DE CONTAS

E 840/2019
2019/1/18



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da Direção Geral do Tribunal de Contas
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Vossa referência
Proc. Nº 32/2017-Audit
DA VIII.2

Assunto: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. – Gerência de 2016

Jorge Manuel Diogo Marques dos Santos, citado para o exercício do contraditório nos termos dos artigos 13º e 87º nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, no que se refere aos pontos 1.1, nº 22 e 23, 3.10.1.2.e 3.10.2.1 do relato da auditoria referida em epígrafe, vem dizer o seguinte:

1. Adere aos argumentos de defesa apresentados pelo IAPMEI no exercício do respetivo contraditório no que respeita ao subsídio de isenção de horário e subsídio de estudo;
2. Reitera que agiu na convicção da legalidade da atribuição destes subsídios e que se os mesmos são ilegais a sua decisão de atribuição deve ser caracterizada como um erro de direito;
3. Consequentemente, solicita a dispensa da aplicação das eventuais sanções, por manifesta ausência de culpa, a qual é sempre um pressuposto indispensável em qualquer direito sancionatório.

Lisboa, 17 de janeiro de 2019

HLR

Ana Maria Garcia Rodrigues

TRIBUNAL DE CONTAS

E 838/2019
2019/1/18



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da Direção Geral
do Tribunal de Contas
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Assunto: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. - Gerência de 2016

Ana Maria Garcia Rodrigues, citada para o exercício do contraditório nos termos dos artigos 13º e 87º n.º3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no que se refere aos pontos 1.1, n.º 22 e 23, 3.10.1.2 e 3.10.2.1 do relato da auditoria referida em epígrafe, vem dizer o seguinte:

1. Adere aos argumentos de defesa apresentados pelo IAPMEI no exercício de respetivo contraditório no que respeita ao subsídio de isenção de horário e subsídio de estudo;
2. Reitera que agiu na convicção da legalidade da atribuição destes subsídios e que se os mesmos são ilegais a sua decisão de atribuição deve ser caracterizada como um erro de direito;
3. Consequentemente, solicita a dispensa da aplicação das eventuais sanções, por manifesta ausência de culpa, a qual é sempre um pressuposto indispensável em qualquer direito sancionatório.

Lisboa, 16 de janeiro de 2019

Ana Maria Garcia Rodrigues



Rui Miguel Faria de Sá Pinto

Exma. Senhora

Auditora Coordenadora da Direcção Geral do Tribunal de Contas

Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral

Assunto: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. – Gerência de 2016

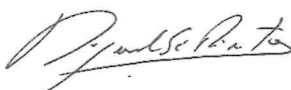
Rui Miguel Faria de Sá Pinto, citado para o exercício do contraditório nos termos dos artigos 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no que se refere aos pontos 1.1, n.º 22 e 23, 3.10.1.2.e 3.10.2.1, e aos quadros n.º 9 a 11 do Anexo I, do relato da auditoria referida em epígrafe, vem dizer o seguinte:

1. Adere aos argumentos de defesa apresentados pelo IAPMEI no exercício do respetivo contraditório no que respeita ao subsídio de isenção de horário e subsídio de estudo, que anexa;
2. que a autorização da despesa relativa aos subsídios de estudo decorre do entendimento dos serviços na aplicação da lei e não de uma resolução directa e especialmente assumida e dirigida a esse acto em concreto, da sua parte, pelo que, nunca existiu uma vontade concreta, mal formada por negligência ou dolo, que face a um erro de direito, nas circunstâncias concretas do caso sempre se deverá considerar involuntário e relevante para excluir a culpa;
3. reitera que agiu na convicção da legalidade da atribuição destes subsídios e que se os mesmos são ilegais a sua decisão de atribuição deve ser caracterizada como um erro de direito;
4. que as competências para a prática dos actos necessários à direcção, orientação e acompanhamento das actividades da Direcção de Gestão e Organização de Recursos, assim como os departamentos que lhe estão associados, não eram em si que estavam delegadas pelo Conselho Diretivo;
5. que apenas em junho de 2017, por via do envio ao IAPMEI, através do Gabinete do Senhor Secretário da Indústria, da Informação n.º 2017/605 – Controlo do cumprimento do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos – reporte do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., da IGF, teve conhecimento de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, de 17 de janeiro, 1.ª secção SS, a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar pelo facto de, à luz da referida jurisprudência, este dever ser considerado ilegal, dado o estatuto atual dos trabalhadores do IAPMEI ser o do regime do contrato individual de trabalho em funções públicas;

Handwritten mark

6. que não autorizou nenhuma despesa relativa aos subsídios de estudo depois de junho de 2017, data em que teve conhecimento que a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar, em conformidade com o descrito no ponto anterior;
7. Consequentemente, solicita a dispensa da aplicação das eventuais sanções, por manifesta ausência de culpa, a qual é sempre um pressuposto indispensável em qualquer direito sancionatório.

Porto, 16 de Janeiro de 2019



Rui Miguel Faria de Sá Pinto

ANEXO

Argumentos de defesa apresentados pelo IAPMEI no exercício do respectivo contraditório no que respeita ao subsídio de isenção de horário de subsídio de estudo.

Subsídio de isenção de horário de trabalho

No relato de auditoria, sob o parágrafo 3.10.1.2, identifica-se um conjunto de 4 trabalhadores a quem tem sido pago subsídio de isenção de horário de trabalho, cuja atribuição resultou de acordos celebrados ao abrigo do Código do Trabalho de 2003, em 3 situações antes da publicação da LVCR e, num caso, depois da entrada em vigor da LVCR mas antes da sua regulamentação pelo RCTFP. Estas situações são consideradas ilegais no Relato porque desconformes com o atual regime jurídico da Lei nº 35/2014, de 20 de junho (LTFP).

O entendimento que tem sido seguido nesta matéria pelo IAPMEI assentou em dois pressupostos de facto que se afigura não serem contraditados pelo presente projeto de Relato da Auditoria. Na verdade, as situações identificadas foram constituídas antes da entrada em vigor da LVCR, em 3 casos, e antes da entrada em vigor da RCTFP, num caso, e portanto antes da transformação dos vínculos de contrato de trabalho em vínculos de emprego público. Antes dessa transformação, existiam acordos legais à luz da lei que regia os respetivos contratos.

Com efeito, na sequência da entrada em vigor da LVCR, o IAPMEI sempre sustentou que esta não teria afetado a validade do acordo entre as partes quanto à isenção de horário constituída legalmente ao abrigo do Código do Trabalho. Mais concretamente, o entendimento manifestado pelo IAPMEI foi o de que as disposições relativas ao vínculo de emprego público apenas se aplicariam aos casos referidos a partir de 1 de janeiro de 2009, não abrangendo as situações constituídas antes dessa data, que ficaram ao abrigo das disposições transitórias dos artigos 88.º a 115.º da LVCR. Isto é, os trabalhadores do IAPMEI até 1 de janeiro de 2009 estariam pois submetidos ao regime do Código do Trabalho, com as adaptações resultantes das normas de eficácia imediata da LVCR.

Tal entendimento foi, aliás, aceite pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) em anterior auditoria, em que apenas questionou a atribuição de uma isenção de horário de trabalho por, em seu entender, ter já sido atribuído na vigência da LVCR, facto que foi então contraditado pelo IAPMEI.

O presente Relato da auditoria parece, todavia, considerar que a situação é ilegal porque desconforme com a LTFP, ou seja, a confirmar-se a qualificada ilegalidade apenas teria ocorrido com a entrada em vigor deste normativo e decorrente da disposição transitória do artigo 9.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que prevê a sujeição à nova lei (LVCR) dos vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor. O projeto de Relato reforça esta ideia com a aplicação do n.º 2 da mesma disposição que prevê a substituição automática de conteúdo das cláusulas de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pelas normas imperativas da Lei.

A este propósito, cabe assinalar que o entendimento sobre os efeitos da superveniência da LTFP sobre os acordos laborais legalmente constituídos antes da entrada em vigor da LVCR não tem sido isento de controvérsia. Com efeito, como bem se refere neste projeto de relato, em Dezembro de 2015, já na vigência da LTFP, por despacho dos Ministros das Finanças e da Economia, foi determinada a constituição de um grupo de trabalho com a missão de: a) *Proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da Inspeção-Geral de Finanças n.º 2278/2013 e 2415/2014 consideradas irregulares, tendo em conta as especificidades próprias de cada instituto e a sucessão de regimes aplicáveis; b) Aferir, na sequência dessa análise e em face das conclusões dos relatórios em causa, das matérias consideradas sanadas e das que se mantenham controvertidas*. Acresce que as recomendações do Relatório da IGF, nos termos do despacho ministerial que criou este grupo de trabalho, foram suspensas até que o referido grupo identificasse quais as soluções a adotar no caso específico dos dois Institutos públicos visados, sendo um deles o IAPMEI, e mesmo assim essas soluções só seriam aplicáveis se homologadas pelo Governo, reconhecendo-se assim que nas matérias em causa a aplicação direta da LTFP era no mínimo discutível.

Porém, e apesar do referido despacho não ter, até ao momento, sido revogado, o grupo de trabalho ainda não reuniu, nem cumpriu a missão para que foi criado, sendo legítimo assim considerar-se que se mantém pertinente a decisão ministerial relativa à necessidade da sua criação e à utilidade dos trabalhos a realizar.

Ainda assim, em 2017, veio a IGF determinar ao IAPMEI que comprovasse a conformidade legal dos casos de atribuição de subsídio de IHT à face dos artigos 117.º e seguintes da LTFP, sem, porém excluir, claramente, a possibilidade de atribuição destes subsídios já na vigência da referida lei.

De facto, é apenas no presente projeto de Relato que se afirma agora explicitamente que a subsistência do regime de IHT supõe a sua conformidade com a LTFP, seja no plano do âmbito das categorias de trabalhadores suscetíveis de ser por esta abrangidos, seja também no plano da atribuição do respetivo subsídio, o que equivale a dizer que, mesmo nas situações em que a atribuição de isenção de horário de trabalho é legalmente permitida à face da LTFP, o subsídio não pode ser legalmente atribuído porque não regulamentado, algo que a IGF nunca tinha afirmado claramente anteriormente, e sendo esta uma das matérias sobre as quais o supra identificado despacho deveria ter-se pronunciado e proposto soluções.

No contexto atrás descrito, não se afigura que possa imputar-se ao IAPMEI qualquer intenção de violação da lei aplicável, mas tão só a adoção de uma postura que considerou, face à informação disponível, a mais adequada. Aliás, toda a incerteza gerada em torno da manutenção de suplementos remuneratórios no quadro da transição do regime do contrato individual de trabalho para o contrato de trabalho em funções públicas - tão bem descrita, aliás, neste projeto de Relato - torna a nosso ver absolutamente compreensível e justificável, e, como tal, isenta de culpa, a alegada falta de conformação com o cumprimento do disposto na LTFP. Aliás, a questão dos suplementos remuneratórios assume-se de particular complexidade, pois que, ainda hoje, passados mais de três anos da publicação do diploma enquadrador dos suplementos remuneratórios, o mesmo ainda não se encontra regulado, criando-se assim uma impossibilidade legal da sua aplicação, com todas as contradições/constrangimentos inerentes.

Por outro lado, não podemos deixar de assinalar que a interpretação perfilhada neste projeto de Relato quanto ao alcance do artigo 9.º da LTFP, no sentido de que este veio revogar o estatuído nas normas transitórias da LVCR, é, na ausência de revogação expressa, muito discutível, já que a Lei nova para atingir regimes transitórios deve dispor expressamente sobre esses efeitos. Acresce que o trabalho realizado nesta modalidade constitui uma verdadeira contrapartida para o empregador, conforme referido no próprio Relato, e que a cessação desta situação vai implicar no futuro, por isso mesmo, o pagamento de trabalho suplementar por um custo mais elevado.

Não obstante os argumentos aqui expostos, tendo em conta o entendimento expresso no presente relato quanto à necessidade de reavaliação das situações de suplemento por isenção de horário de trabalho, tendo em vista a sua conformação com o regime legal em vigor, na leitura do Tribunal de Contas, o IAPMEI fez cessar as situações de atribuição de suplemento por isenção de horário de trabalho ainda subsistentes, na medida, em que, naturalmente, implicam a atribuição aos trabalhadores em causa de uma contrapartida financeira que o presente projeto de Relato considera carecer de fundamento legal por ausência de regulamentação legal do montante a atribuir.

Subsídio de estudo

O projeto de Relato em apreço considera, sob o parágrafo 3.10.2.1, que no período de janeiro de 2016 a março de 2018, o IAPMEI pagou a título de subsídio de estudo € 43.565,16 a trabalhadores admitidos antes da entrada em vigor do Decreto-lei nº 14/2003, em violação do disposto nos nº 2 e 3 do artigo 6º do referido diploma legal, uma vez que os mesmos não têm natureza retributiva nem podiam ser considerados como direitos adquiridos, incorrendo os responsáveis pela autorização dos pagamentos em causa em eventual responsabilidade financeira reintegratória do referido valor e sancionatória, de acordo com os nº 1 e 4 do artigo 59º e da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

A este propósito cabe começar por referir que, como bem sinaliza o projeto de relatório em apreço, a atribuição de subsídio de estudo foi introduzida pela ordem de serviço (OS) nº 029/ADM/89, de 10/Nov/89, na qual o então conselho de administração do IAPMEI deliberou atribuir aos trabalhadores do instituto um subsídio de estudo por cada filho, em função dos escalões de ensino, pago trimestralmente.

À data da referida ordem de serviço, nos termos do disposto no artigo 32º do Decreto-lei nº 387/88, de 25 de Outubro, o pessoal do IAPMEI regia-se na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e na especialidade pelo disposto em regulamento interno aprovado pelo Ministro da tutela. Por sua vez, o regulamento do pessoal do IAPMEI estabelecia no nº 2 do artigo 2º que o regulamento será completado nas matérias que o integram por ordens de serviço emanadas do conselho de administração, dentro dos poderes que a lei e os estatutos lhe conferem, estabelecendo o nº 3 que o conjunto destes instrumentos constitui o Estatuto de

pessoal referido no artigo 32º do DL 387/88. Isto é, a atribuição do subsídio em causa, bem como de outros benefícios então adotados não suscitavam nesse período qualquer questão de conformidade legal.

Em 2003, o Decreto-Lei nº14/2003, de 30 de janeiro, veio, porém, disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos e indiretos em dinheiro ou em espécie que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.

Este diploma, aplicável ao IAPMEI, por força do disposto no seu artigo 2º, veio proibir no seu artigo 3.º a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares, em dinheiro ou em espécie, diretos ou indiretos que acresçam àquelas componentes, nomeadamente:

- a) Cartões para pagamento de despesas pessoais;
- b) Subsídios para formação e educação;
- c) Seguros dos ramos "vida" e "não vida";
- d) Opção de compra de viaturas;
- e) Pagamento de combustíveis;
- f) Empréstimos em dinheiro;
- g) Pagamento de despesas com telecomunicações que excedam os limites aprovados pelo Governo.

Por força do n.º 2 do seu artigo 6º, cessaram imediata e automaticamente com a entrada em vigor do presente diploma todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3.º que já tivessem sido atribuídos, com exceção dos que correspondessem a direitos legitimamente adquiridos, sendo, contudo, proibido o seu aumento ou renovação, à luz do disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

Face ao preceituado neste Decreto-Lei n.º 14/2003, o IAPMEI procedeu à avaliação da compatibilidade dos benefícios de que gozavam então os seus colaboradores e fez cessar benefícios cuja manutenção, no seu entendimento, não se justificavam com a entrada em vigor daquele diploma ou não se enquadrava no princípio dos direitos adquiridos.

Relativamente ao subsídio de estudo, face às dúvidas que entretanto suscitou a aplicação prática do Decreto-lei n.º 14/2003, o IAPMEI decidiu mantê-lo, tendo como referência o parecer da PGR 90/2003, que era favorável à sua manutenção, no que respeita aos trabalhadores em exercício de funções à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, relativamente a prestações que já tivessem sido atribuídas. O subsídio de estudo foi mantido porque tido assim como compatível com o Decreto-Lei 14/2003.

Em 2014, o IAPMEI foi notificado pela IGF do projeto de relatório da auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área de pessoal, tendo, na altura, informado que iria aguardar o relatório final da auditoria para dar cumprimento às recomendações aí formuladas, o qual nunca lhe foi remetido. No entanto, o subsídio de estudo não foi objeto de qualquer reprovação no relatório em causa, como resulta do excerto desse mesmo relatório, na parte relativa aos subsídios de estudo que a seguir se transcreve:

“Questionada a entidade quanto à atribuição deste benefício tendo em conta o DL n.º 14/2003, de 30/jan, diploma que visou disciplinar a atribuição de BRS ao sistema remuneratório, entre outros, dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), veio a mesma responder que “[...] cumprindo estritamente a lei, no seguimento do Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, em consonância com a melhor doutrina, bem como jurisprudência (veja-se o PGR n.º 97/2003), foi decidido, quanto a este benefício, aliás à semelhança do que aconteceu com todos os outros, mante-los para os trabalhadores que já o recebiam, não sendo atualizável nem atribuível a novos trabalhadores.” (Anexo XXI).

Aceitamos, assim, a justificação dada. [sublinhado nosso]

Apenas em junho de 2017, por via do envio ao IAPMEI, através do Gabinete do Senhor Secretário da Indústria, da Informação n.º 2017/605 – Controlo do cumprimento do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos – reporte do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., da IGF, teve este Instituto conhecimento de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, de 17 de janeiro, 1.ª secção SS, a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar pelo facto de, à luz da referida jurisprudência, este dever ser considerado ilegal, dado o estatuto atual dos trabalhadores do IAPMEI ser o do regime do contrato individual de trabalho em funções públicas

Este entendimento da IGF sobre as ilações a retirar do acórdão 1/2017 do Tribunal de Contas atrás referido suscitou, porém, legítimas dúvidas ao IAPMEI, como se reflete no ofício que este dirigiu, em 14 de Setembro de 2017, ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado da Indústria, em resposta à Informação n.º 2017/605 da IGF atrás mencionada. Com efeito, o citado acórdão versava sobre seguros de doença e não sobre outros benefícios sociais, sendo legítimo pensar que a extrapolação efetuada pela IGF era inadequada, já que o fundamento essencial daquele acórdão dizia respeito à norma constante do artigo 156.º da LOE para 2007, sobre a proibição de financiamentos a sistemas de proteção social ou cuidados de saúde.

Acresce que, mesmo relativamente a atribuição de seguros de saúde e de vida, que serviu de mote à tese sustentada pela IGF, e como se verá em detalhe mais adiante, as informações de que o IAPMEI dispunha eram em si mesmo contraditórias. Com efeito, se o Acórdão do Tribunal de Contas 1/2017 invocado pela IGF vinha pôr em causa a sua subsistência, meses antes o relatório de auditoria do mesmo Tribunal realizada ao Instituto Nacional de Estatística considerava legal a subsistência deste tipo de seguros relativamente aos trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2013.

Finalmente refira-se que, apesar de ter prestado os esclarecimentos solicitados na sequência da informação 605/2017 da IGF, não teve o IAPMEI conhecimento da posição adotada por esta Inspeção relativamente ao acolhimento dos mesmos.

Neste contexto, parece evidente que não houve qualquer consciência de que se estaria a violar a lei com a atribuição destes subsídios de estudo, partindo-se sempre do pressuposto que estes cumpriam o disposto no Decreto-lei n.º 14/2003, tendo em conta o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

É certo que se verificaram pagamentos de subsídios de estudo a descendentes de trabalhadores que não se encontravam ainda em idade escolar à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, e que tais pagamentos, na ótica da leitura correta do parecer da PGR, não estariam cobertos pela salvaguarda dos direitos adquiridos previstos no n.º 2 do artigo 6.º deste diploma. A verdade é que tal situação factual apenas foi agora identificada, na sequência precisamente desta auditoria do Tribunal de Contas, tendo assentado num lapso no processamento, atribuível ao facto de se ter associado este benefício aos trabalhadores que já tinham contrato de trabalho anterior à entrada em vigor da Lei 14/2003, já que era este o universo de beneficiários, relevante para a



atribuição de outros benefícios sociais – os seguros, em face da jurisprudência neste âmbito a que nos referiremos mais adiante.

Em síntese, reitera o IAPMEI que agiu na convicção da legalidade da atribuição deste subsídio de estudo. Mais reitera que mantém o entendimento de que tal atribuição encontra suporte legal no Decreto-Lei 14/2003 relativamente aos filhos de trabalhadores do IAPMEI admitidos até à entrada em vigor deste diploma, que estivessem já em idade escolar nessa data. Contudo, perante o entendimento do Relato da Auditoria do Tribunal de Contas, o Conselho Diretivo do IAPMEI deliberou fazer cessar a sua atribuição.

Clara Susana Pereira da Silva Santos

TRIBUNAL DE CONTAS

E 828/2019
2019/1/19



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral
Avenida da República, n.º 65
1050-189 LISBOA

Assunto: Auditoria Financeira à Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI) –
Gerência de 2016

Clara Susana Pereira da Silva Santos, citada para o exercício do contraditório nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no que se refere aos pontos 1.1, n.º 22 e 23, 3.10.1.2.e 3.10.2.1 do relato da auditoria referida em epígrafe, vem dizer o seguinte:

1. Adere aos argumentos de defesa apresentados pelo IAPMEI no exercício do respetivo contraditório no que respeita ao subsídio de isenção de horário e subsídio de estudo;
2. Reitera que agiu na convicção absoluta da legalidade da atribuição destes subsídios e que, se os mesmos são ilegais, a sua decisão de atribuição deve ser caracterizada como um erro de direito;
3. Consequentemente, solicita a dispensa da aplicação das eventuais sanções, por manifesta ausência de culpa, a qual é sempre um pressuposto indispensável em qualquer direito sancionatório.

Lisboa, 17 de Janeiro de 2019

Clara Susana P. S. Santos

He

Eduardo Manuel Augusto

TRIBUNAL DE CONTAS

E 845/2019
2019/11/18



Exm^a Senhora,
Dr^a Juíza Conselheira Relatora
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

R.c/A.R.

Assunto: Proc. n.º 32/2017 - AUDIT

Exercício do contraditório pessoal

Eduardo Manuel Índio de Jesus Augusto, na qualidade de trabalhador do IAPMEI – Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P., tendo sido notificado do Relato elaborada na sequência da auditoria referenciada, para efeitos do exercício do contraditório na parte relativa "*Benefícios sociais: pagamento indevido de subsídios de estudo*", vem dizer o seguinte:

A presente resposta assenta genericamente no pressuposto de que o signatário acolhe as posições assumidas pelo IAPMEI na medida em que fundamentam a legalidade do pagamento do subsídio de estudo, as quais estão suficientemente expressas nos autos e traduzem de forma clara e fundamentada a legalidade de todos os atos praticados, sendo com base na mesma interpretação da lei que o signatário na qualidade de Diretor da Direção de Gestão de Recursos, e sem que lhe tenha sido dadas indicações sobre a cessação da atribuição do referido subsídio criado pela ordem de serviço (OS) n.º 029/ADM/89, de 10/Nov/89, e não revogada até ao momento, sempre agiu na esfera das respetivas responsabilidades, validando os dados do processamento dos valores identificados no Relato desse Tribunal, aliás no exercício das funções que lhe estavam cometidas e do cumprimento do dever de obediência a que está obrigado no exercício das mesmas, o qual inclui o cumprimento das normas internas em vigor.

Acresce que, um pouco na senda do que o IAPMEI responde, o signatário não partilha duma certeza inquestionável de que o subsídio de estudo, na forma como é entendido e vem sendo processado é ilegal, na medida em que entende que a subsistência do mesmo deveria ser encarada numa ótica mais vasta de reconhecimento de direitos adquiridos pelos trabalhadores

1

e não apenas do ponto de vista das leis orçamentais e para-orçamentais de redução da despesa pública. Sendo certo, que as dúvidas suscitadas ao aqui respondente foram sendo ao longo do tempo assumidas por outros intervenientes, nos quais se incluem dois ministros do Governo da República como abaixo se explicitará.

Senão vejamos:

A este propósito, relembra-se que a atribuição de subsídio de estudo foi introduzida pela ordem de serviço (OS) nº 029/ADM/89, de 10/Nov/89, na qual o então CA do IAPMEI deliberou atribuir aos trabalhadores do instituto um subsídio de estudo por cada filho, em função dos escalões de ensino, pago trimestralmente. Objetivamente, até pelo valor quase simbólico do mesmo, a atribuição deste subsídio terá que ser encarado como uma medida que não procurou conceder um benefício económico direto aos trabalhadores, mas tão só uma ajuda destinada a atenuar o elevado peso das despesas com educação que incide na esfera do orçamento familiar dos trabalhadores alimentado na generalidade por salários, no mínimo, modestos.

À data da referida ordem de serviço, nos termos do disposto no artigo 32º do Decreto-lei nº 387/88, de 25 de Outubro, o pessoal do IAPMEI regia-se na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e na especialidade pelo disposto em regulamento interno aprovado pelo Ministro da tutela. Por sua vez, o regulamento do pessoal do IAPMEI estabelecia no nº2 do artigo 2º que o regulamento será completado nas matérias que o integram por ordens de serviço emanadas do conselho de administração, dentro dos poderes que a lei e os estatutos lhe conferem, estabelecendo o nº3 que o conjunto destes instrumentos constitui o Estatuto de pessoal referido no artigo 32º do DL 387/88. Isto é, a atribuição do subsídio em causa, bem como de outros benefícios então adotados não suscitavam nesse período qualquer questão de conformidade legal.

Em 2003, o Decreto-Lei nº14/2003, de 30 de janeiro, numa medida de redução da despesa pública, veio regular a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos e indiretos em dinheiro ou em espécie que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.

Este diploma, aplicável ao IAPMEI, por força do disposto no seu artigo 2º, veio proibir no seu artigo 3.º a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares, em dinheiro ou em espécie, diretos ou indiretos que acresçam àquelas componentes, nomeadamente:

- a) Cartões para pagamento de despesas pessoais;
- b) Subsídios para formação e educação;

Alar

- c) Seguros dos ramos "vida" e "não vida";
- d) Opção de compra de viaturas;
- e) Pagamento de combustíveis;
- f) Empréstimos em dinheiro;
- g) Pagamento de despesas com telecomunicações que excedam os limites aprovados pelo Governo.

Por força do n.º 2 do artigo 6º cessaram imediata e automaticamente com a entrada em vigor do presente diploma todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3.º que já tivessem sido atribuídos, com exceção dos que correspondessem a direitos legitimamente adquiridos.

Face ao preceituado neste Decreto-Lei n.º 14/2003, o IAPMEI procedeu à avaliação da compatibilidade dos benefícios de que gozavam então os seus colaboradores e fez cessar um conjunto de benefícios que não se mostravam enquadráveis no conceito de direito adquiridos.

Relativamente ao subsídio de estudo, o IAPMEI procurou ancorar a sua posição no parecer da PGR 90/2003, que era genericamente favorável à manutenção deste tipo de benefícios quando se tratava de direitos adquiridos, sendo inequívoco esse direito relativamente aos trabalhadores em exercício de funções até à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, relativamente a prestações que já tivessem sido atribuídas. O subsídio de estudo foi assim mantido para todos os trabalhadores com vínculo laboral enquadrável no previsto na ordem de serviço (OS) n.º 029/ADM/89, de 10/Nov/89, até porque não podia deixar de ser tida em conta a obrigação fundamental no quadro relações jurídico-laborais imposta às entidades empregadoras de dispensarem igual tratamento aos seus trabalhadores, tendo neste cenário sido tido assim como compatível com o Decreto-Lei 14/2003.

Refira-se que em 2009 o IAPMEI no exercício do contraditório à "Auditoria ao Sistema Remuneratório em Institutos Públicos com contato individual de trabalho – IAPMEI (2005/2006) Relatório n.º 987/2008", através da resposta que enviou à IGF, transmitiu que em 2008 foram abolidos todos os suplementos remuneratórios não previstos na lei, sem todavia conceder no que respeita a benefícios enquadrados na figura de direitos adquiridos, crf cópia resposta em anexo.

Em 2014, essa convicção da legalidade mantinha-se e esta interpretação foi reforçada quando o IAPMEI foi notificado pela Inspeção-geral de Finanças do projeto de relatório da auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área de pessoal da IGF, tendo, na altura, informado que iria aguardar o relatório final da auditoria para dar cumprimento às recomendações aí formuladas, o qual porém nunca lhe foi remetido.



No entanto, o subsídio de estudo não foi objecto de qualquer reprovação no relatório em causa, como resulta do excerto desse mesmo relatório, na parte relativa aos subsídios de estudo que a seguir se transcreve:

"Questionada a entidade quanto à atribuição deste benefício tendo em conta o DL n.º 14/2003, de 30/jan, diploma que visou disciplinar a atribuição de BRS ao sistema remuneratório, entre outros, dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), veio a mesma responder que "(...) cumprindo estritamente a lei, no seguimento do Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, em consonância com a melhor doutrina, bem como jurisprudência (veja-se o PGR n.º 97/2003), foi decidido, quanto a este benefício, aliás à semelhança do que aconteceu com todos os outros, mante-los para os trabalhadores que já o recebiam, não sendo atualizável nem atribuível a novos trabalhadores." (Anexo XXI).

Aceitamos, assim, a justificação dada. [sublinhado meu]

Ou seja, no que se refere ao subsídio de estudo a IGF não tinha dúvidas da sua legalidade, embora pusesse em causa a legalidade de outras situações, tendo as suas posições gerado controvérsia razão pela qual foi constituído por decisão dos Ministros das Finanças e da Economia, datada de 2015/12/14, um Grupo de Trabalho (GT) com a missão de proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da Inspeção Geral de Finanças n.ºs 2278/2013 e 2415/2014, tendo o despacho (em anexo) de criação do referido grupo de trabalho sido explícito ao determinar que: *"Durante o período de análise destas questões e até à decisão final sobre as mesmas, consideram-se suspensos os despachos de homologação dos Relatórios da Inspeção Geral de Finanças n.ºs 2278/2013 e 2415/2014"*. Ou seja, na prática o que se determinou é que as recomendações da IGF não eram aplicáveis até que o GT propusesse soluções, e as mesmas fossem homologadas pelo Governo. A verdade, é que até ao momento este GT não iniciou a sua atividade, sendo também inequívoco que a decisão do Governo de criar este grupo com uma missão concreta, nunca foi revogada, sendo assim curial concluir que os organismos visados pelos relatórios da IGF, um deles o IAPMEI, em qualquer momento estavam devidamente salvaguardados ao não aplicarem imediatamente as recomendações contidas nos citados relatórios.

Obliterando totalmente a criação e os fins visados com a criação deste GT, em junho de 2017, regista-se uma inexplicada reviravolta por via do envio ao IAPMEI, através do Gabinete da Senhora Secretária da Indústria (SEI), da Informação n.º 2017/605 – Controlo do cumprimento



do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos – reporte do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., da IGF, teve este Instituto conhecimento de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, de 17 de janeiro, 1.ª secção SS, a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar pelo facto de, à luz da referida jurisprudência, este dever ser considerado ilegal, dado o estatuto atual dos trabalhadores do IAPMEI ser o do regime do contrato individual de trabalho em funções públicas.

Este entendimento da IGF sobre as ilações a retirar do acórdão 1/2017 do Tribunal de Contas atrás referido não foi, porém, tido como bem fundado por parte do IAPMEI, como se reflete no ofício que este dirigiu, em 14 de Setembro de 2017, ao gabinete da SEI em resposta à Informação n.º 2017/605 da IGF atrás mencionada. Com efeito, o citado acórdão versava sobre seguros de doença e não sobre outros benefícios sociais, sendo legítimo pensar que a extrapolação efetuada pela IGF era inadequada, já que o fundamento essencial daquele acórdão dizia respeito à norma constante do artigo 156.º da LOE para 2007, sobre a proibição de financiamentos a sistemas de protecção social ou cuidados de saúde, o que não é o caso do subsídio de estudo. Acresce que, mesmo relativamente a atribuição de seguros de saúde e de vida, que serviu de mote à tese sustentada pela IGF, e como se verá em detalhe mais adiante, as informações de que o IAPMEI dispunha eram por si mesmo contraditórias. Com efeito, se o Acórdão do Tribunal de Contas 1/2017 invocado pela IGF vinha pôr em causa a sua subsistência, meses antes o relatório de auditoria do mesmo Tribunal realizada ao Instituto Nacional de Estatística considerava legal a subsistência deste tipo de seguros relativamente aos trabalhadores vinculados por contrato individuais de trabalho anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2013.

A verdade é que nunca até ao presente relato, e apesar do IAPMEI sempre ter sido claro na sua interpretação e de ter sempre colaborado e prestado todos os esclarecimentos solicitados, da última vez na resposta à informação 605/2017 da IGF, jamais esta entidade inspetiva deu a conhecer a sua posição face aos argumentos invocados pelo IAPMEI que a contraditavam.

Neste contexto, parece evidente que não houve qualquer decisão que vinculasse o IAPMEI e o obrigasse a reconhecer estar a violar a lei com a atribuição destes subsídios de estudo, partindo-se sempre do pressuposto que estes cumpriam o disposto no Decreto-lei nº 14/2003, tendo em conta o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República lido à luz da figura dos direitos adquiridos.

Todavia, o relato da auditoria que agora se contradiz opta por não atender aos fatos que acima se descrevem, e considera que no período de janeiro de 2016 a março de 2018 o IAPMEI pagou



ilegalmente a título de subsídio de estudo € 43.565,16 a trabalhadores admitidos antes da entrada em vigor do Decreto-lei nº 14/2003, em violação do disposto nos nº 2 e 3 do artigo 6º do referido diploma legal, uma vez que os mesmos não têm natureza retributiva nem podiam ser considerados como direitos adquiridos, incorrendo os responsáveis pela autorização dos pagamentos em causa em eventual responsabilidade financeira reintegratória do referido valor e sancionatória, de acordo com os nº 1 e 4 do artigo 59º e da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

Isto porque, se verificaram pagamentos de subsídios de estudo a descendentes de trabalhadores que não se encontravam ainda em idade escolar à data da entrada em vigor do Decreto-lei nº 14/2003, e que tais pagamentos, na ótica do invocado parecer da PGR, não estariam cobertos pela salvaguarda dos direitos adquiridos previstos no n.º 2 do artigo 6.º deste diploma, sendo, como tal, ilegais. Com efeito, não foi feita distinção para efeitos de direitos adquiridos entre os trabalhadores com filhos com direito ao subsídio de estudo aqui em causa à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003 e os restantes trabalhadores sem filhos com direito a subsídio, mas que já tinham contrato de trabalho antes dessa data. Ora, sendo o referido subsídio de estudo atribuído aos trabalhadores, e não aos respetivos filhos, a destrição agora invocada no relato suscita, pelo menos, a dúvida sobre se a leitura subscrita no relato não viola o princípio da igualdade de tratamento entre trabalhadores em iguais circunstâncias, designadamente porque o respetivo vínculo laboral com o IAPMEI se encontrava consolidado à data da entrada e vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, saindo ilegitimamente prejudicados os trabalhadores sem filhos em idade escolar nessa data.

Aliás, em sede de contraditório é oportuno trazer à colação as obrigações do Estado em matéria da proteção da Família, expressas nas als. a), c) e f) do nº 2 do art. 67º da Constituição da República Portuguesa, inserindo-se inequivocamente a atribuição do subsídio de estudo por parte do IAPMEI numa medida objetivamente dirigida ao cumprimento dessa obrigação, sendo, por isso, a sua retirada um manifesto retrocesso na aplicação dum direito ancorado na lei fundamental do Estado.

Em síntese, louvando-se no atrás descrito e na posição do IAPMEI que sempre clamou por estar a agir legitimado pela convicção de estar a atuar dentro da legalidade na atribuição e manutenção deste subsídio de estudo o respondente não dispunha de qualquer indício que lhe permitisse deixar de cumprir as suas obrigações invocando desobediência legítima, não lhe podendo por isso ser assacada culpa no pagamento dos subsídios de estudo.



Alc

Ora, de acordo com o nº 5 do art. 61.º da LOPTC, na determinação da responsabilidade dos agentes da acção pela reposição dos montantes alegadamente pagos indevidamente terá que ser verificada e provada na atuação do respondente a existência de culpa.

Assim, o ónus da prova no que respeita à configuração de uma atuação culposa por parte do agente que é alvo da acusação de utilização ilegal dos dinheiros públicos terá que ser demonstrado, e não constando do relato aqui contraditado qualquer elemento de prova, ou mesmo referência, que aponte que o signatário tenha agido com culpa, não há lugar à sua responsabilização para efeitos de aplicação de qualquer pena reintegratória ou sancionatória por parte do Tribunal de Contas.

Termos em que, se requer que o presente processo seja arquivado, por não serem imputáveis ao contraditante quaisquer atos ilegais susceptíveis de terem determinado que este tenha sido responsável pelo pagamento aos trabalhadores de valores indevidos em prejuízo do interesse público, e por maioria de razão que tenha agido com qualquer intenção dolosa.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 17 de janeiro de 2019.



Eduardo Augusto

Anexos: O referido.

António Cardoso Pereira

TRIBUNAL DE CONTAS

E 851/2019
2019/1/16



Exmª Senhora,
Drª Juíza Conselheira Relatora
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

R.c/A.R.

Assunto: Proc. n.º 32/2017 - AUDIT

Exercício do contraditório pessoal

António José Cardoso Pereira, na qualidade de trabalhador do IAPMEI – Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P., tendo sido notificado do Relato elaborada na sequência da auditoria referenciada, para efeitos do exercício do contraditório na parte relativa “*Benefícios sociais: pagamento indevido de subsídios de estudo*”, vem dizer o seguinte:

Na presente resposta o signatário aderirá genericamente, com as devidas adaptações, às posições assumidas pelo IAPMEI, ao longo do tempo que traduzem de forma clara e fundamentada a justificação da atribuição do subsídio de estudo, sendo com base na mesma convicção de legalidade que o signatário, na qualidade de Chefe de Departamento de Recursos Humanos, nunca detendo qualquer poder delegado ao nível da autorização da despesa e do respetivo pagamento, dentro da esfera limitada das suas responsabilidades unicamente operacionais, preparou e submeteu a decisão superior o pagamento dos valores de subsídio de estudo identificados no Relato desse Tribunal. Aliás, o respondente está obrigado ao dever de obediência, e porque nunca foi revogada a atribuição do referido subsídio criado pela ordem de serviço (OS) n.º 029/ADM/89, de 10/Nov/89, jamais o respondente poderia por si só dar instruções para que se deixasse de processar o subsídio e estudo, sem estar a violar aquele dever.

1

f.

HLer

Factualmente, a atribuição de subsídio de estudo foi determinada pela ordem de serviço (OS) nº 029/ADM/89, de 10/Nov/89, na qual o então CA do IAPMEI deliberou atribuir aos trabalhadores do instituto um subsídio de estudo por cada filho, em função dos escalões de ensino, pago trimestralmente. Objetivamente, até pelo valor quase simbólico do mesmo, a atribuição deste subsídio terá que ser encarado como uma medida que não procurou conceder um benefício económico direto aos trabalhadores, mas tão só uma ajuda destinada a atenuar o elevado peso das despesas com educação que incide na esfera do orçamento familiar dos trabalhadores alimentado, na generalidade, por salários, no mínimo, modestos.

À data da referida ordem de serviço, nos termos do disposto no artigo 32º do Decreto-lei nº 387/88, de 25 de Outubro, o pessoal do IAPMEI regia-se, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e pelo disposto em regulamento interno aprovado pelo Ministro da tutela. Por sua vez, o regulamento do pessoal do IAPMEI estabelecia no nº2 do artigo 2º que este será completado nas matérias que o integram por ordens de serviço emanadas do conselho de administração, dentro dos poderes que a lei e os estatutos lhe conferem, estabelecendo o nº3 que o conjunto destes instrumentos constitui o Estatuto de pessoal referido no artigo 32º do DL 387/88. Isto é, a atribuição do subsídio em causa, bem como de outros benefícios então adotados não suscitavam nesse período qualquer questão de conformidade legal.

Em 2003, o Decreto-Lei nº14/2003, de 30 de janeiro, veio regular a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos e indiretos em dinheiro ou em espécie que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.

Este diploma, aplicável ao IAPMEI, por força do disposto no seu artigo 2º, veio proibir no artigo 3.º a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares, em dinheiro ou em espécie, diretos ou indiretos que acresçam àquelas componentes, nomeadamente:

- a) Cartões para pagamento de despesas pessoais;
- b) Subsídios para formação e educação;
- c) Seguros dos ramos "vida" e "não vida";

4.

- d) Opção de compra de viaturas;
- e) Pagamento de combustíveis;
- f) Empréstimos em dinheiro;
- g) Pagamento de despesas com telecomunicações que excedam os limites aprovados pelo Governo.

Por força do n.º 2 do artigo 6º cessariam imediata e automaticamente com a entrada em vigor deste diploma todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3.º que já tivessem sido atribuídos, com exceção dos que correspondessem a direitos legitimamente adquiridos.

Face ao preceituado neste Decreto-Lei n.º 14/2003, o IAPMEI procedeu à avaliação da compatibilidade dos benefícios de que gozavam então os seus colaboradores e fez cessar um conjunto de benefícios cuja atribuição não se enquadrava no conceito de direitos adquiridos.

Relativamente ao subsídio de estudo, o IAPMEI teve como referência o parecer da PGR 90/2003, na parte em que este que era favorável à sua manutenção, relativamente aos trabalhadores em exercício de funções até à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, ou seja, enquadrando a letra da lei nos fins visados pelo legislador o IAPMEI não teve dúvidas em considerar justificados os subsídios de estudo no caso de trabalhadores com vínculo adequado em vigor à data da entrada em vigor daquele diploma legal. O direito ao subsídio de estudo foi assim mantido porque tido como compatível com o Decreto-Lei 14/2003, designadamente, por ter sido enquadrável no conceito de direitos adquiridos no que toca aos trabalhadores com vínculo à data da entrada em vigor deste diploma legal.

Refira-se que em 2009 o IAPMEI no exercício do contraditório à “Auditoria ao Sistema Remuneratório em Institutos Públicos com contato individual de trabalho – IAPMEI (2005/2006) Relatório n.º 987/2008”, através da resposta que enviou à IGF, transmitiu que em 2008 foram abolidos todos os suplementos remuneratórios não previstos na lei, sem todavia conceder no que respeita a benefícios enquadrados na figura de direitos adquiridos, crf cópia resposta em anexo. A resposta do IAPMEI nunca mereceu qualquer sinal por parte da IGF tendo esse silêncio sido entendido como uma aceitação das justificações apresentadas.

4.

HEr

Esta convicção de atuação dentro da legalidade foi mesmo reforçada em 2014, quando o IAPMEI foi notificado pela Inspeção-geral de Finanças do projeto de relatório da auditoria ao sistema remuneratório e à observância das medidas de contenção da despesa pública na área de pessoal, tendo, na altura, respondido em sede de exercício do contraditório, rematando que iria aguardar o relatório final da auditoria para dar cumprimento às recomendações aí formuladas, todavia este nunca lhe foi remetido. No entanto, saliente-se que o subsídio de estudo não foi objecto de qualquer reprovação no relatório em causa, como resulta do excerto desse mesmo relatório, na parte relativa aos subsídios de estudo que a seguir se transcreve:

“Questionada a entidade quanto à atribuição deste benefício tendo em conta o DL n.º 14/2003, de 30/jan, diploma que visou disciplinar a atribuição de BRS ao sistema remuneratório, entre outros, dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), veio a mesma responder que “(...) cumprindo estritamente a lei, no seguimento do Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, em consonância com a melhor doutrina, bem como jurisprudência (veja-se o PGR n.º 97/2003), foi decidido, quanto a este benefício, aliás à semelhança do que aconteceu com todos os outros, mante-los para os trabalhadores que já o recebiam, não sendo atualizável nem atribuível a novos trabalhadores.” (Anexo XXI).

Aceitamos, assim, a justificação dada.” [sublinhado nosso].

À luz deste trecho do relatório da IGF reforçou-se no IAPMEI, incluindo o aqui respondente, a certeza de que a atribuição do subsídio de estudo a trabalhadores com vínculo laboral adequado à data da entrada em vigor do DL n.º 14/2003, se encontrava fundamentado dentro do elenco dos direitos adquiridos.

De referir que no âmbito das auditorias realizadas pela IGF, em que esta punha em causa a legalidade de várias situações criadas no tempo em que os vínculos laborais eram regulados pelo contrato individual de trabalho, e face à controvérsia que foi crescendo ao longo do tempo perante as posições da IGF, tendo como justificação a auditoria de 2014, entendeu o Governo que seria altura de se procurar a necessária clarificação destas situações. Assim, foi constituído por despacho dos Ministros das Finanças e da Economia, datado de 2015/12/14, um Grupo de Trabalho (GT) com a

missão de proceder à análise do enquadramento técnico-jurídico das situações objeto dos Relatórios da IGF n.ºs 2278/2013 e 2415/2014, tendo o despacho de criação do referido grupo de trabalho sido explícito ao determinar que: *“Durante o período de análise destas questões e até à decisão final sobre as mesmas, consideram-se suspensos os despachos de homologação dos Relatórios da Inspeção Geral de Finanças n.ºs 2278/2013 e 2415/2014”* – cfr. cópia anexa. Ou seja, na prática o que se determinou é que as recomendações da IGF não eram aplicáveis até que o GT propusesse soluções, e as mesmas fossem homologadas pelo Governo. A verdade, é que por razões desconhecidas do respondente, até ao momento este GT não iniciou a sua atividade, sendo também inequívoco que a decisão dos membros do Governo que presidiu à criação do GT nunca foi revogada, por isso, é curial o aqui respondente concluir que os organismos visados pelos relatórios da IGF, um deles o IAPMEI, estavam devidamente salvaguardados ao não aplicarem imediatamente as recomendações contidas nos citados relatórios.

Durante uma reunião com a equipa de auditoria do Tribunal de Contas que esteve na origem do relato a que agora se responde, ocorrida em data imprecisa durante o ano de 2018, o signatário soube pela primeira vez que obliterando totalmente fins visados com a criação daquele GT, em junho de 2017, por via do envio ao IAPMEI, através do Gabinete da Senhora Secretária da Indústria (SEI), da Informação n.º 2017/605 – Controlo do cumprimento do regime sobre benefícios e regalias suplementares em vigor nos serviços e fundos autónomos – reporte do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., da IGF, foi dado conhecimento ao IAPMEI de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, de 17 de janeiro, 1.ª secção SS, a IGF passara a ter o entendimento que o subsídio de estudo deveria ser feito cessar pelo facto de, à luz da referida jurisprudência, este dever ser considerado ilegal, dado o estatuto atual dos trabalhadores do IAPMEI ser o do regime do contrato individual de trabalho em funções públicas.

Este entendimento da IGF sobre as ilações a retirar do acórdão 1/2017 do Tribunal de Contas atrás referido não foi, porém, tido como bem fundado por parte do IAPMEI, como se reflete no ofício que este dirigiu, em 14 de Setembro de 2017, ao gabinete da SEI em resposta à Informação n.º 2017/605 da IGF atrás mencionada.

4.

Her

Com efeito, o citado acórdão versava sobre seguros de saúde e não sobre outros benefícios sociais, sendo legítimo pensar que a extrapolação efetuada pela IGF era inadequada, já que o fundamento essencial daquele acórdão dizia respeito à norma constante do artigo 156.º da LOE para 2007, sobre a proibição de financiamentos a sistemas de protecção social ou cuidados de saúde.

Reitera-se que esta abordagem por parte da SEI e a resposta à mesma pelo IAPMEI, não eram do conhecimento do aqui respondente até o assunto ter sido abordado na reunião a que acima aludiu tida com a equipa da auditoria do TC.

De posse dessa informação inicial o aqui respondente procurou então recolher mais informação, e foi então que tomou conhecimento que o IAPMEI tinha respondido à SEI sem que tivesse acolhido a posição da IGF, porque os elementos de que dispunha eram por si mesmo contraditórios, desde logo porque o Acórdão do Tribunal de Contas 1/2017, também invocado pela IGF, versava sobre seguros, e também porque o mesmo não se compatibilizava com o relatório de auditoria do TC realizada ao Instituto Nacional de Estatística, que considerava legal a subsistência deste tipo de seguros relativamente aos trabalhadores vinculados por contratos individuais de trabalho anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2013, tendo o IAPMEI interpretado esta posição do TC relativamente ao INE como uma adesão à tese da inatacabilidade dos direitos adquiridos. Finalmente refira-se que, apesar de ter prestado os esclarecimentos solicitados na sequência da informação 605/2017 da IGF, ao que o respondente sabe, mais uma vez não teve o IAPMEI conhecimento da posição adotada por esta Inspeção relativamente ao acolhimento dos mesmos.

Neste contexto, parece evidente que não houve qualquer decisão que vinculasse o IAPMEI, e muito menos o aqui respondente, que obrigasse aquele a reconhecer estar a violar a lei com a atribuição destes subsídios de estudo, partindo-se sempre do pressuposto que estes cumpriam o disposto no Decreto-lei n.º 14/2003, tendo em conta o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, cuja leitura não deve descuidar os princípios da segurança e certeza jurídica visados pela interpretação do mesmo à luz da figura dos direitos adquiridos.

f.

Todavia, o relato da auditoria que agora se contradita opta por não atender aos fatos que acima se descrevem, e considera que no período de janeiro de 2016 a março de 2018 o IAPMEI pagou ilegalmente a título de subsídio de estudo € 43.565,16 a trabalhadores admitidos antes da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, em violação do disposto nos n.º 2 e 3 do artigo 6.º do referido diploma legal, uma vez que os mesmos não têm natureza retributiva nem podiam ser considerados como direitos adquiridos, incorrendo os responsáveis pela autorização dos pagamentos em causa em eventual responsabilidade financeira reintegratória do referido valor e sancionatória, de acordo com os n.º 1 e 4 do artigo 59.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Isto porque, se verificaram pagamentos de subsídios de estudo a descendentes de trabalhadores que não se encontravam ainda em idade escolar à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, e que tais pagamentos, na ótica do invocado parecer da PGR, não estariam cobertos pela salvaguarda dos direitos adquiridos previstos no n.º 2 do artigo 6.º deste diploma, sendo, como tal, ilegais. Com efeito, não foi feita distinção para efeitos de reconhecimento de direitos adquiridos entre os trabalhadores com filhos com direito ao subsídio de estudo à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, e os restantes trabalhadores sem filhos com direito a subsídio, mas que já tinham contrato de trabalho antes dessa data. Ora, sendo o referido subsídio de estudo atribuído aos trabalhadores, e não aos respetivos filhos, a destrinça agora invocada no relato suscita, pelo menos, a dúvida sobre se a leitura subscrita no relato não viola o princípio enformador de todo o direito laboral da igualdade de tratamento entre trabalhadores em iguais circunstâncias, designadamente, e neste caso concreto porque em todos os casos em que foram pagos subsídios de estudo o vínculo laboral com o IAPMEI se encontrava consolidado à data da entrada e vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, saindo ilegitimamente prejudicados os trabalhadores sem filhos em idade escolar nessa data, caso outro fosse o entendimento..

Aliás, em sede de contraditório é oportuno trazer à colação as obrigações do Estado em matéria da proteção da Família, expressas nas als. a), c) e f) do n.º 2 do art. 67.º da Constituição da República Portuguesa, inserindo-se inequivocamente a atribuição do

4.

Heer

subsídio de estudo por parte do IAPMEI numa medida objetivamente dirigida ao cumprimento dessa obrigação, sendo, por isso, a sua retirada um manifesto retrocesso na aplicação dum direito ancorado na lei fundamental do Estado.

Em síntese, louvando-se no atrás descrito e na posição do IAPMEI que sempre clamou por estar a agir legitimado pela convicção de estar a atuar dentro da legalidade na atribuição e manutenção deste subsídio de estudo o respondente não dispunha de qualquer indício que lhe permitisse deixar de cumprir as suas obrigações invocando desobediência legítima, não lhe podendo por isso ser assacada culpa no pagamento dos subsídios de estudo cujos valores de processamento se limitou a validar.

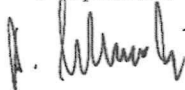
Ora, de acordo com o nº 5 do art. 61º da LOPTC, na determinação da responsabilidade dos agentes da acção pela reposição dos montantes alegadamente pagos indevidamente terá que ser verificada e provada na atuação do respondente a existência de culpa.

Assim, o ónus da prova no que respeita à configuração de uma atuação culposa por parte do agente que é alvo da acusação de utilização ilegal dos dinheiros públicos terá que ser demonstrado, e não constando do relato aqui contraditado qualquer elemento de prova, ou mesmo referência, que aponte que o signatário tenha agido com culpa, não há lugar à sua responsabilização para efeitos de aplicação de qualquer pena reintegratória ou sancionatória por parte do Tribunal de Contas.

Termos em que, se requer que o presente processo na parte relativa ao aqui respondente seja arquivado, não só por as suas responsabilidades serem meramente operacionais, mas também por não lhe serem imputáveis quaisquer atos ilegais susceptíveis de terem determinado que este tenha tido qualquer responsabilidade pelo pagamento a trabalhadores de valores indevidos em prejuízo do interesse público, e por maioria de razão que tenha agido com qualquer intenção dolosa contra o interesse público.

Lisboa, 17 de Janeiro de 2019.

O respondente,



Anexo: o referido