

RELATÓRIO N.º 24/10 - 2.ª S-PL

PROCESSO N.º 01/10-AUDIT



**AUDITORIA AO INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E DE
INFRA-ESTRUTURAS DA JUSTIÇA, I.P.**

ANO 2008

Tribunal de Contas

Lisboa, 2010



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
<i>Fundamento, objectivos e âmbito</i>	<i>5</i>
<i>Acções de Controlo.....</i>	<i>5</i>
<i>Metodologia.....</i>	<i>6</i>
<i>Condicionantes.....</i>	<i>6</i>
<i>Exercício do contraditório</i>	<i>7</i>
CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	8
<i>Enquadramento Normativo</i>	<i>8</i>
<i>Sistemas de Informação.....</i>	<i>10</i>
<i>Recursos Humanos</i>	<i>13</i>
<i>Recursos Financeiros e Análise económico-financeira</i>	<i>13</i>
<i>Execução Orçamental.....</i>	<i>18</i>
<i>Operações Extra-orçamentais – Receitas provenientes das Custas Judiciais.....</i>	<i>22</i>
<i>Questões Conexas.....</i>	<i>22</i>
OBSERVAÇÕES	26
<i>Sistemas de Gestão e de Controlo</i>	<i>26</i>
<i>Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes</i>	<i>34</i>
<i>Outra situação</i>	<i>44</i>
<i>Apreciação sobre as contas</i>	<i>45</i>
Exame das Demonstrações Financeiras.....	45
Exame do Mapa de Fluxos de Caixa e documentação anexa.....	49
<i>Sustentabilidade Financeira</i>	<i>50</i>
DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	52
CONCLUSÕES.....	53
RECOMENDAÇÕES.....	55
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	56
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	56
<i>Destinatários.....</i>	<i>56</i>
<i>Publicidade</i>	<i>57</i>
<i>Emolumentos.....</i>	<i>57</i>
ÍNDICE DOS ANEXOS.....	59



SIGLAS

CC	Conselho Consultivo
CCJ	Código das Custas Judiciais
CD	Conselho Directivo
CEDIC's	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DGE	Departamento de Gestão de Empreendimentos
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGO	Departamento de Gestão Orçamental
DGP	Departamento de Gestão Patrimonial
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DIJ	Direcção de Infra-Estruturas da Justiça
EBITDA	<i>Earnings Before Interest Taxes, Depreciations and Amortizations</i>
FGFJ	Fundo de Garantia Financeira da Justiça
GAO	Gabinete de Acompanhamento de Obras
GAP	Gabinete de Administração Patrimonial
GC	Gabinete de Contabilidade
GCt	Gabinete de Contratação
GGT	Gabinete de Gestão de Tesouraria
GJC	Gabinete Jurídico e de Contencioso
GRHL	Gabinete de Recursos Humanos e Logísticos
GSI	Gabinete de Sistemas de Informação
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P.
IGFPJ	Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça
IGSJ	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
INML	Instituto Nacional de Medicina Legal
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
ITIJ	Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I. P.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MJ	Ministério da Justiça
OE	Orçamento do Estado
PA	Plano de Actividades
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PJ	Polícia Judiciária



POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RA	Relatório de Actividades
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEAJ	Secretário de Estado Adjunto e da Justiça
SEAO	Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
SI	Sistemas de Informação
SICJ	Sistema Informático das Custas Judiciais
SINOA	Sistema de Informação Nacional da Ordem dos Advogados
SPAJ	Sistema de Pagamentos de Apoio Judiciário
TC	Tribunal de Contas



INTRODUÇÃO

Fundamento, objectivos e âmbito

1. A auditoria financeira ao IGFIJ, I.P. – Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P., aliás IGFIJ, foi aprovada por deliberação do TC – Tribunal de Contas em Plenário da 2.^a Secção, de 13 de Maio de 2009, na sequência do pedido formulado pela Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, tendo sido inscrita nos Programas de Fiscalização do TC para 2009 e 2010.
2. A presente auditoria financeira visou examinar a conta de gerência de 2008, verificar a contabilização das receitas, das despesas e dos activos, bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes. Tendo em conta, que a IGF – Inspeção-Geral de Finanças, tem em curso as auditorias “Auditoria à fiscalização de empreitadas de obras pública” e “Auditoria a projectos e trabalhos a mais em empreitadas de obras públicas”, excluíram-se as empreitadas de obras públicas, do âmbito da presente auditoria, sem prejuízo de incursões pontuais na sequência do tratamento de aspectos conexos.

A auditoria incidu sobre a gerência de 2008, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.

Ações de Controlo

3. O TC efectuou recentemente as seguintes acções de controlo no IGFIJ:
 - em sede de fiscalização sucessiva: auditoria ao Programa/Projecto PIDDAC – Construção do Tribunal Judicial de Sintra (Relatório n.º 45/2004); auditoria e consequente acompanhamento de recomendações ao Financiamento do Regime de Acesso ao Direito e aos Tribunais - Sistemas de Gestão e de Controlo (Relatório n.º 50/2006-2.^a Secção e Relatório n.º 47/08-2.^a Secção, respectivamente);
 - em sede de fiscalização concomitante, a auditoria à Empreitada de Erradicação do balde higiénico e conservação das alas prisionais do Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus (Relatório n.º 22/09);
 - em sede de verificação interna de contas, a “Não Homologação” das contas dos anos de 2004 e 2005 e a “Homologação com Recomendações” da conta de 2006.
4. No que respeita aos órgãos de controlo interno, foram realizadas recentemente as seguintes auditorias:
 - pela IGF : “Auditoria à Gestão do Património Imobiliário em Serviços e Fundos Autónomos” (Relatório n.º 348/2008); “Auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria do Estado em Serviços e Fundos Autónomos” (Relatório n.º 1642/2008);
 - pela IGSJ – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça: “Inspeção à Utilização de Casas de Função” (Relatório/Processo n.º I-2/2008); “Auditoria aos Sistemas e Procedimentos de Controlo Interno” (Relatório/Processo n.º A-1/2009).



Metodologia

5. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e nas metodologias aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, designadamente a INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

6. Para a realização dos trabalhos procedeu-se:

- numa primeira fase, à actualização do “*dossiê permanente*” do IGFIJ, existente nos serviços do TC, à análise e revisão analítica da conta de gerência e demais documentos que a apoiam, à análise do *Relatório Anual de Fiscalização e a Certificação Legal de Contas* do ano de 2008 e dos relatórios de acompanhamento realizados em 2009 pelo Fiscal Único, bem como à análise das auditorias realizadas pelo TC, IGF e IGSJ, anteriormente listadas.

Atribuiu-se uma particular importância ao trabalho realizado pelo Fiscal Único, que seguiu as normas técnicas e as directrizes de revisão/auditoria geralmente aceites. Neste contexto, acautelando a sobreposição de trabalhos, as observações apresentadas pelo Fiscal Único, nos Relatórios Anual e de Acompanhamento, sempre que pertinentes, foram referenciadas e integradas no presente Relatório.

- numa segunda fase, foram examinados os sistemas de gestão administrativa e de controlo interno através da realização de entrevistas e de testes de procedimento e de conformidade a amostras de documentos de receita e despesa¹ e de verificação de existências². O exame da receita abrangeu cerca de 17% do total recebido na gerência. Relativamente à despesa procedeu-se à análise de uma amostra de 111 registos, que envolveu despesa no montante de 124 M€-Milhões de euros³.

Condicionantes

7. Regista-se a colaboração do IGFIJ, da IGSJ e do Fiscal Único. Os trabalhos foram condicionados pelos significativos atrasos nas respostas aos pedidos do TC, em grande medida, justificados pelas inúmeras alterações legais nos sistemas processuais, designadamente na área judicial, com a consequente instabilidade nas aplicações informáticas associadas, pela necessidade de pesquisar em arquivos gerais⁴, pela deficiente instrução dos processos, pela inexistência ou insuficiência do sistema

¹ A amostra foi seleccionada com recurso ao método *Monetary Unit Sampling*, a partir dum risco de auditoria de 5% e dum limiar de materialidade de 1% e da consideração dum risco inerente médio e dum risco de controlo elevado.

² Foram efectuadas verificações físicas ao armazém e a 30 bens móveis inventariados e foi conferido o cofre.

³ A verificação das despesas registadas na rubrica – “02.02.20 - *Outros trabalhos especializados*”, desagregadas por “*alíneas*” relativas a honorários de advogados, a peritagens médicas, a tradutores, a liquidatários que agregam num único registo, de montante elevado, um agrupamento de diversas transacções idênticas, comportou o exame dos registos e dos documentos, seleccionados aleatoriamente.

⁴ O IGFIJ mudou de instalações em 2008.



informático e pela simultaneidade desta auditoria com acções realizadas por Órgãos de Controlo Interno.

Exercício do contraditório

8. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato às entidades seguintes, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões:

- ao Ministro da Justiça;
- ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em funções em 2008 e 2009;
- ao Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, em funções em 2008 e 2009;
- ao Presidente do Conselho Directivo do IGFIJ;
- aos responsáveis pela gerência, identificados nos Anexos XI e XII;

As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo XIV do presente Relatório.

Em sede de contraditório, o CD do actual IGFIJ [doravante designado por CD] refere que “*O presente relatório reflecte a realidade do Instituto em determinado período, no caso em 2008. De facto, e sem prejuízo da actualidade de algumas das conclusões, e em concreto no que toca à inexistência de manuais procedimentos e de organização do arquivo, as quais estão e já foram identificadas pelo actual Conselho Directivo e que estão abrangidas por iniciativa lançada pelo actual Conselho Directivo designada por projecto SMART a qual assenta na metodologia CAF (Common Assessment Framework), (...), a realidade actual do Instituto é diversa da relatada. Em particular ao nível da gestão do património, da gestão dos recursos humanos, em particular ao nível do controlo de assiduidade, da gestão financeira e contabilística, nomeadamente ao nível da unidade de tesouraria e do controlo e fiabilidade dos registos contabilísticos. Nestes termos, e tendo em conta os esclarecimentos dados e a regularização das anomalias detectadas, somos do entendimento que deverão ser desconsideradas as infracções financeiras previstas corporizadas no Anexo XIII do relatório Preliminar de Auditoria.*”.

A Vogal do CD em funções na gerência de 2008 e 2009 informa que não lhe é possível comentar com precisão as situações descritas no Mapa das Infracções Financeiras, “*tudo erros/lapsos decorrentes das contingências de sistemas de informação, recursos humanos, instabilidade legislativa com que este Instituto se deparou após o PRACE, e mais concretamente durante os anos de 2007 e 2008*”.



CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento Normativo

9. Nos termos da sua lei orgânica⁵, o IGFIJ, que sucedeu nas atribuições do IGFPJ – Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça⁶, é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial sob superintendência do MJ – Ministério da Justiça.
10. O IGFIJ tem por missão a gestão unificada dos recursos financeiros do MJ e o estudo, concepção, coordenação, apoio técnico e execução nos domínios do património, das infra-estruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao MJ⁷. Das suas vastas atribuições, destacam-se as seguintes⁸:
- liquidar, cobrar e registar todas as receitas próprias dos serviços de administração directa do MJ;
 - requisitar e transferir os fundos provenientes da dotação do OE - Orçamento do Estado afecta aos serviços e organismos do MJ;
 - coordenar a elaboração dos projectos de orçamento e dos planos de investimento dos serviços e organismos do MJ, bem como acompanhar a respectiva execução orçamental;
 - assegurar de forma racional e eficiente a gestão e a administração dos bens imóveis que constituam o património imobiliário afecto ao MJ, organizando e actualizando o cadastro e inventário do património do Estado, elaborando planos e propostas de aquisição, de arrendamento e de alienação de património imobiliário;
 - participar na definição programática e coordenar o planeamento e lançamento de obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações dos serviços e organismos do MJ;
 - gerir e afectar as casas de função do MJ;
 - gerir, em articulação com o competente organismo do Estado, a frota automóvel dos serviços e organismos do MJ sem autonomia financeira.
11. São órgãos do IGFIJ o CD - Conselho Directivo, constituído por um presidente e três vogais, e o Fiscal Único. O Presidente do CD tem *“competências para tomar as decisões e praticar todos os actos que dependendo de deliberação do conselho directivo, não possam por motivos imperiosos de urgência aguardar reuniões do conselho, devendo tais decisões ser submetidas a ratificação do conselho directivo na primeira reunião*

⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2009, de 7 de Agosto.

⁶ O IGFIJ sucedeu nas atribuições da Secretaria-Geral relativas à elaboração dos projectos de orçamento e dos planos de investimento dos serviços e organismos do MJ - Ministério da Justiça (cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 128/2007). Nessa data, o IGFIJ já tinha incorporado o Fundo de Garantia Financeira da Justiça.

⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 128/2007.

⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 128/2007.



subsequente". Neste contexto, verificou-se que o CD reunia semanalmente e que não existiam delegações de competências do CD em qualquer dos seus membros.

12. Tendo em conta a importância nuclear do IGFIJ na área financeira do MJ, regista-se com preocupação para a boa gestão pública a excessiva instabilidade ao nível do CD⁹ e a nomeação tardia do Fiscal Único¹⁰, em Outubro de 2008¹¹, iniciando a sua actividade em Janeiro de 2009, quase 2 anos após a publicação da lei orgânica. Sublinha-se ainda que a actividade do Instituto, ao longo dos anos, tem sido em grande medida condicionada pelas constantes alterações legislativas (e.g.: custas judiciais e registos e notariado) e organizacional.
13. O quadro organizacional definido nos estatutos do IGFIJ¹² prevê quatro unidades orgânicas nucleares: DGE - Departamento de Gestão de Empreendimentos, DGP - Departamento de Gestão Patrimonial, DGF - Departamento de Gestão Financeira, DGO - Departamento de Gestão Orçamental e a DIJ - Direcção de Infra-Estruturas da Justiça. Contudo, a DIJ não chegou a ser criada, alegadamente por sobreposições de competências com o DGP. No nível hierárquico abaixo, existem treze unidades flexíveis designadas por gabinetes, dirigidas por directores de departamento e coordenadores de gabinetes. De acordo com a lei orgânica, onze destes gabinetes integram-se naquelas unidades nucleares¹³ e três estão directamente dependentes do Conselho Directivo¹⁴ (cfr. organograma Anexo I); na realidade, o GCt - Gabinete de Contratação reporta directamente ao Conselho Directivo¹⁵ e não ao DGE.
14. A actividade do IGFIJ é disciplinada e reflectida no PA - Plano de Actividades, no RA - Relatório de Actividades e de Gestão, que inclui o QUAR- Quadro de Avaliação e Responsabilização¹⁶, no Balanço Social e no Relatório e Parecer do Fiscal Único. O Fiscal Único emitiu uma Certificação Legal de Contas, relativa ao ano de 2008, com

⁹ Alteração dos membros do CD (6 gerências entre 2004 e 2008), sendo que nas gerências de 2004 e 2005 foram substituídos todos os membros CD.

¹⁰ Previsto no artigo 27.º da Lei quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril).

¹¹ O.Lima, N.Silva, F.Colaço, A.Coelho e L.Rosa, SROC, Lda foi nomeada por Despacho n.º 31277/2008, de 1 de Outubro, publicado no Diário da República, II Série, de 5 de Dezembro de 2008.

¹² Cfr. Portaria n.º 519/2007, de 30 de Abril.

¹³ No DGE: Gabinete de Projectos, Gabinete de Contratação, Gabinete de Acompanhamento de Obras; no DGP: Gabinete de Administração Patrimonial, Gabinete de Planeamento e Monitorização, no DGF: Gabinetes dos Processos Judiciais, Gabinete de Gestão de Tesouraria; e no DGO: Gabinete do Orçamento, Gabinete de Contabilidade e Gabinete dos Planos de Investimento.

¹⁴ GRHL-Gabinete de Recursos Humanos e Logísticas; GJC-Gabinete Jurídico e do Contencioso e GSI-Gabinete dos Sistemas de Informação.

¹⁵ O IGFIJ remeteu à tutela uma minuta de Portaria para proceder à alteração da Portaria n.º 519/2007 (cfr. ofício n.º 2669, de 19 de Fevereiro de 2010).

¹⁶ Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro – Lei que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.



uma reserva¹⁷ e uma ênfase¹⁸ sobre a área patrimonial e uma outra ênfase sobre a determinação de registo de receita extraordinária¹⁹. O IGFIJ dispõe de contabilidade patrimonial e utiliza o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública, conformando-se a prestação de contas ao TC à “*Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção para a organização e documentação das contas abrangidas pelo POCP*”²⁰.

Sistemas de Informação

15. O IGFIJ, em 2008, dispunha de um vasto conjunto de aplicações informáticas (nos Anexos II e III apresenta-se, de forma sintética, a Arquitectura dos SI e Suportes Aplicacionais), de que se destacam as utilizadas nos sistemas/áreas seguintes²¹: contabilidade orçamental e patrimonial; recursos humanos; registral e notarial; judicial.

Sistema contabilístico

16. O registo contabilístico, em POCP, da actividade do IGFIJ é efectuado através da aplicação informática *ERP SAP R/3*, estando operacionais, em 2008, os módulos FI - Contabilidade Geral, Clientes, Fornecedores, IS-PS – Solução para o Sector Público (contabilidade orçamental) e RH – Recursos Humanos²². O módulo do imobilizado não foi utilizado, em 2008.

17. Em 2009, estava em desenvolvimento e implementação um novo sistema informático *SAPReady*, abrangendo vários módulos específicos interligados entre si (PSM – Orçamento; FI – Financeira; AA – Imobilizado; MM – Compras/logística; SD – Vendas/receita; PS – Contratos).

¹⁷ “(...) [O Património próprio] ... é realizado por valores matriciais e pelos custos inerentes a obras realizadas nos imóveis. Não dispomos de informação completa e detalhada que comprove que todo o património se encontra registado na contabilidade e que esteja registado pelos valores adequados. Os imóveis não dispõem de cobertura de seguros para riscos como incêndio ou calamidades.”

¹⁸ “(...) Em relação aos saldos de imobilizações corpóreas não obtivemos detalhes suficientes para essa conferência.”

¹⁹ “O Despacho Conjunto dos Senhores Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e da Justiça com data de 27 de Novembro de 2008, ordenou a contabilização em 2008, como receita, um montante de 160 milhões de euros, de um total de cerca de 650 milhões de euros de depósitos autónomos do sistema de justiça. O registo da receita extraordinária na contabilidade POCP, foi feito no pressuposto que não existirão pagamentos/reembolsos futuros daquele montante.”

²⁰ Publicadas no Diário da República, II Série, n.º 38, de 14 de Fevereiro.

²¹ Em Dezembro de 2007 foi elaborado o relatório final do estudo realizado pela *Deloitte Consultores, S.A.*, que apresenta um diagnóstico e propõe um plano estratégico e arquitectura tecnológica para o IGFIJ, que, desde 2009, tem vindo a ser implementado.

²² Cfr. Relatório de Actividades e Gestão de 2008 do IGFIJ.



Sistema registral e notarial [descrição no Anexo IV]

18. Para controlo das verbas provenientes do sistema registral e notarial²³, o IGFII, em 2008, utilizava a aplicação *JDBANK*²⁴, que integrava, de forma automática, os movimentos bancários (verbas depositadas na respectiva conta bancária) de modo a serem consolidados com as *Guias de Depósito* remetidas pelas conservatórias e cartórios notariais (via *e-mail*, carta ou *fax*). Estas guias mencionam, por tipo de receita emolumentar, os valores cobrados no mês e as respectivas datas de entrega/depósito, informação indispensável ao respectivo registo contabilístico no SAP.
19. Salienta-se que compete ao IRN – Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. participar na execução de estudos tendentes à reorganização e modernização dos serviços de registo e colaborar com o ITIJ - Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I. P. na implementação, funcionamento e evolução dos respectivos sistemas de informação²⁵, a que o IGFII não tem acesso.

Sistema judicial [descrição no Anexo IV]

20. No âmbito do sistema de informação financeira dos processos judiciais é utilizada a aplicação integrada *SICJ – Sistema Informático das Custas Judiciais*²⁶. Cabe ao IGFII, utilizando o processamento do *SICJ* [na sequência das ordens de pagamento autorizadas pelas Secretarias dos Tribunais], proceder ao apuramento mensal dos montantes a distribuir para cada entidade/particular, designadamente os que são receita própria do IGFII.
21. No que se refere ao processamento dos encargos relacionados com o sistema judicial, destacam-se o *SPAJ – Sistema de Pagamentos de Apoio Judiciário* e as aplicações seguintes:
- *JDXTX – Gestão do pagamento do apoio judiciário*²⁷, que tratava as notas de honorários dos prestadores de serviços (e.g.: honorários de advogados, peritos

²³ Emolumentos apurados nos termos do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 53-A/2006 “*Sem prejuízo do disposto em lei especial, e com excepção da receita cobrada a título de emolumentos pessoais, os emolumentos cobrados em cada mês, por cada conservatória, secretaria ou cartório notarial e arquivo central, incluindo, no que respeita às conservatórias e cartórios, a parte que lhes couber na receita do arquivo central, constituem integralmente receita do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça*” e Portaria n.º 385/2004, de 16 de Abril (notariado privado).

²⁴ Esta aplicação foi descontinuada em Junho/2009, substituída pelo Upgrade realizado ao *ERP SAP*.

²⁵ Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei Orgânica do IRN.

²⁶ O *SICJ* foi desenvolvido pela *Link Consulting*, sendo o ITIJ o administrador do sistema (para servidores e software de base). No *SICJ* fica evidenciada toda a receita arrecadada e cada taxa de justiça ou outros encargos pagos são identificados por um NIP – Número de Identificação de Pagamento, permitindo conhecer a todo o momento o estado de cada pagamento (“*pendente*” – ainda não afecto a qualquer processo; “*conciliado*”- afecto a um determinado processo cuja afectação é efectuada pelas Secretarias dos Tribunais).

²⁷ Cfr. Informação disponibilizada pelo IGFII “*Aplicações existentes*”.



médicos, intérpretes, liquidatários, tradutores e solicitadores de execução), emitidas pelas secretarias dos tribunais, a partir de dados obtidas directamente do sistema de gestão de processos - *H@bilus* [sediado nos Tribunais]; contudo os encargos das perícias efectuadas pelo INML - Instituto Nacional de Medicina Legal eram carregados de forma manual, a partir de documentos em papel;

- *JDADVG* – *Gestão dos valores a pagar a advogados - oficiosas em PSP* [Policia de Segurança Pública] e *GNR* [Guarda Nacional Republicana] e outros serviços praticados por advogados fora dos tribunais, que processava dados carregados manualmente;
- *JDCUST* – *Gestão dos reembolsos das custas judiciais*, que era utilizada para controlo dos valores a reembolsar às entidades/particulares.

22. O *SPAJ* entrou em funcionamento a 1 de Setembro de 2008, para suporte ao novo regime de acesso ao direito²⁸, passando a receber por interligação ao *SinOA* - *Sistema de Informação Nacional da Ordem dos Advogados*, as notas de honorários e despesas relativas aos processos judiciais iniciados a partir dessa data; para os processos judiciais em curso até 31 de Agosto de 2008, continuaram em funcionamento as aplicações *JDXTRX* e *JDVADVG*. A partir de Junho de 2009, o *SPAJ* passou a integrar todas as funcionalidades, qualquer que seja o regime legal aplicável, importando dados processuais do *H@bilus*²⁹, que gere a base de dados dos processos judiciais, e do *SinOA*, que gere os processos de nomeação de advogados e pedidos de pagamento de honorários e despesas (as secretarias dos tribunais deixaram de elaborar as notas de honorários³⁰).

Gestão patrimonial e de empreendimentos

23. O *IGFIJ* não dispunha de um suporte informático único, que agregasse a totalidade do património imobiliário e garantisse a integralidade da informação prestada, sendo a respectiva gestão e administração efectuadas através de diversas folhas em *excel*. O registo e controlo dos bens móveis eram efectuados através do sistema aplicacional *Quidgest*³¹ sem ligação ao módulo de contabilidade do *SAP*.
24. Também na gestão e acompanhamento dos processos de empreitadas (obras em construção, remodelação, adaptação e conservação), não existia, em 2008, um sistema aplicacional integrado de suporte a esta área, mas apenas folhas de cálculo em *excel*³².

²⁸ Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro, com a redacção introduzida pela Portaria n.º 210/2008, de 29 de Fevereiro.

²⁹ Aplicação informática que suporta a tramitação dos processos judiciais.

³⁰ Relativamente aos processos iniciados no âmbito do Regulamento das Custas Processuais.

³¹ Aplicação descontinuada em Dezembro de 2008, substituída pelo Upgrade realizado ao *ERP SAP* - módulo *MM-Materials Management do SAP*.

³² Durante o ano de 2009 foi implementado o *SIGE* - Sistema Integrado de Gestão de Empreendimentos para a gestão das vertentes de planeamento, execução física e financeira dos empreendimentos.



Recursos Humanos

25. Em 2008, o IGFIJ dispunha de 97 trabalhadores, dos quais 87 funcionários com nomeação definitiva à Administração Pública; 8 com contrato individual de trabalho; 2 requisitados a Empresas Públicas. Do total, 20 eram dirigentes, sendo que 12 possuíam vínculo à Administração Pública e 6 pertenciam ao quadro do IGFIJ.
26. Na estrutura dos recursos humanos destacam-se as categorias de administrativos (33%), de técnico superior (21%) e de dirigentes (21%). Relativamente ao ano de 2007, ocorreu uma variação negativa de 10%, que atingiu, essencialmente, a categoria de técnico e de técnico superior (quadro 1).

Quadro 1 – Estrutura dos Recursos Humanos

Categorias	2007	2008		2008/2007
	N.º	N.º	Peso (%)	Δ%
Dirigentes	20	20	21%	0%
Técnico Superior	26	20	21%	-23%
Técnico	6	4	4%	-33%
Técnico Profissional	11	11	11%	0%
Informática	1	1	1%	0%
Administrativos	34	32	33%	-6%
Auxiliar	9	8	8%	-11%
Outro pessoal	1	1	1%	0%
Total	108	97	100%	-10%

Fonte: Balanço Social de 2008 do IGFIJ.

Recursos Financeiros e Análise económico-financeira

27. Constituem receitas do IGFIJ³³ as dotações do OE e as receitas próprias. Estas são provenientes de: sistema judicial; sistema registral e notarial; rendimentos de aplicações junto do Tesouro; donativos, heranças ou legados; subsídios que lhe sejam atribuídos; produtos de alienação de imóveis; rendimentos de bens próprios; prestação de serviços; venda de bens.
28. As despesas do IGFIJ são as que resultam de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas³⁴.

³³ Cfr. n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 128/2007.

³⁴ Cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 128/2007.



29. Com base nos Balanços do IGFIJ, para os anos de 2007 e 2008 (Anexo V), constata-se que:

- em 2008, o *Activo Total Líquido* totalizou cerca de 1.103,8 M€, que traduz um acréscimo de cerca de 2% relativamente ao ano anterior;
- em 2008, o *Activo Imobilizado Líquido*^{35/36} totalizou cerca de 372,6 M€ (34% do Activo Total), que traduz um acréscimo de cerca de 16% relativamente ao ano anterior, na quase totalidade decorrente da contabilização de imóveis não registados, da aquisição de um edifício e do início de novas obras;
- em 2008, as *Disponibilidades* desagregadas em *Depósitos à Ordem*³⁷ e em *Títulos Negociáveis*, totalizavam 728 M€. Relativamente ao ano anterior, constata-se um decréscimo de cerca de 16% dos Depósitos à Ordem e de uma aplicação de 95 M€ em CEDIC's – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo;
- em 2008, os *Acréscimos e Diferimentos* totalizaram cerca de 2,3 M€, que respeitam, essencialmente: no activo, à especialização de juros de CEDIC's e Depósitos Bancários (956 m€) e rendas de instalações (1,3 M€); no passivo, à especialização do vencimento e do subsídio de férias de 2008 a pagar em 2009 (551 m€);
- em 2008, os *Fundos Próprios* totalizaram cerca de 504,8 M€, que corresponde a 46% do *Activo Total Líquido*. Face ao ano anterior, constata-se uma variação positiva de cerca de 28%, resultante do elevado valor do Resultado Líquido do Exercício de 2008 (72,4 M€) e do aumento das *Reservas decorrentes da transferência de activos* (38 M€), por contrapartida da incorporação contabilística de imóveis pertencentes ao IGFIJ que não tinham sido registados;
- em 2008, o *Passivo*, no montante de 598,9 M€, que corresponde a 54% do *Activo Total Líquido*, era constituído essencialmente pelas “*Dívidas a terceiros de curto prazo*”, onde estão contabilizados, entre outros, Custas Judiciais³⁸ (541,7 M€), “*Facturas em recepção e conferência*” (14,1 M€), “*Adiantamentos por conta de vendas de imobilizado*”³⁹ (4,6M€).

³⁵ O valor do imobilizado não foi certificado pelo Fiscal Único que considerou não ter dados suficientemente detalhados e fiáveis para realizar os testes necessários para tal.

³⁶ O imobilizado é registado contabilisticamente com base em informação interna do DGP que comunica os valores matriciais acrescido dos custos inerentes a obras realizadas.

³⁷ 46 M€ em depósitos na CGD - Caixa Geral de Depósitos e 587 M€ no Tesouro (IGCP – Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.).

³⁸ Nas Custas Judiciais estão montantes que aguardam o final dos processos judiciais para serem devolvidos aos litigantes e Taxas de justiça que serão assumidas como receitas do IGFIJ.

³⁹ De anos anteriores - 2006, 4,2 M€; 2007, 111 m€; 2008, 259 m€ - foram entregues por ESTAMO, IGCP e Câmaras Municipais (cfr. Relatório anual de 2008, do Fiscal Único).



- as “*Provisões para riscos e encargos*”, no montante de 33,7 M€, registaram um acréscimo de 32 M€⁴⁰ por razões prudenciais associadas aos processos contenciosos intentados, entre outros, por notários privados (19,4 M€), *Somague* (3,4 M€) e Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores (6,3 M€⁴¹).

Quadro 2 – Balanço

Unidade: M€

Activo	2008	2007	Fundos Próprios e Passivo	2008	2007
Imobilizado Líquido	372,6	322,3	Património	233,5	233,5
			Reservas	189,3	151,3
Dividas de terceiros c/ prazo	0,9	6,0	Resultados transitados	9,6	-7,9
			Resultados líquidos	72,4	17,5
Títulos negociáveis	95,0	0,0	Fundos Próprios	504,9	394,4
Depósitos	633,0	756,1	Provisões	33,7	1,8
			Dividas a terceiros c/prazo	564,6	687,8
Acréscimos e Diferimentos	2,3	0,2	Acréscimos e Diferimentos	0,6	0,5
			Passivo	598,9	690,1
Activo Líquido	1.103,8	1.084,5	Fundos Próprios e Passivo	1.103,8	1.084,5

30. De acordo com as Demonstrações de Resultados em 2007 e 2008 (Anexo VI) verifica-se o seguinte:

- em 2008, os *Proveitos Operacionais* totalizaram cerca de 612,8 M€, que reflecte um ligeiro decréscimo de 3,6 M€ face ao ano anterior. Mais de 80% desses proveitos, respeita à rubrica *Impostos, Taxas e Outros* (504,6 M€), provenientes do sistema registral, notarial e judicial que registou uma diminuição de cerca de 18% (110,3 M€) face ao ano anterior. A rubrica *Outros Proveitos e Ganhos Operacionais* (103,3 M€) respeita na sua quase totalidade à venda de edifícios⁴²;
- em 2008, os *Proveitos e Ganhos Financeiros* totalizaram 28,6 M€, um acréscimo de 1,7 M€ face a 2007;
- em 2008, os *Proveitos e Ganhos Extraordinários* totalizaram cerca de 187,8 M€ (23% do total dos Proveitos), um aumento de 66% face ao ano anterior. Estão incluídos nesta rubrica: as receitas extraordinárias dos *Depósitos Autónomos*⁴³ (160 M€) [assunto que

⁴⁰ As provisões do exercício constituídas no montante de 35,7 M€ foram reduzidas em 3,7 M€ referentes à liquidação de uma dívida.

⁴¹ Refere-se à ocupação, desde 15 de Setembro de 2000, dum imóvel pelo IGFIJ, cuja situação não foi regularizada porque “*não existe qualquer título que nos legitime a realização de tal pagamento*” (cfr. e-mail de 8 de Junho de 2010, do IGFIJ).

⁴² Edifícios: localizados na: Rua da Madalena (IGSJ); Rua Alexandre Herculano (DCICCEF); Rua Pinheiro Chagas (Juízos Criminais de Lisboa); Rua Pé de Cruz (EP Portimão); Rua Gomes Freire (TIC e DIAP Lisboa); (EP Santarém); Herdade de Pinheiro da Cruz (EP Pinheiro da Cruz); Rua José Estêvão, n.º 22 (Lisboa); Av. Duque de Loulé (Prédio); (Barcelos).

⁴³ De acordo com o Despacho Conjunto dos Secretários de Estado Adjuntos e do Orçamento e da Justiça, de 27 de Novembro de 2008.



será tratado posteriormente] e que mereceu uma ênfase do Fiscal Único; o perdão de dívida à CGA - Caixa Geral de Aposentações, datado de 2007 (7 M€)⁴⁴; as mais-valias em imóveis (8 M€).

- em 2008, os *Custos e Perdas Operacionais* totalizaram cerca de 744,9 M€, um valor ligeiramente mais elevado que em 2007, em que as principais rubricas são:
 - *Transferências Correntes e Prestações Sociais* (578,3 M€) referentes a transferências para os serviços da Administração Central do MJ;
 - *Fornecimentos e Serviços Externos* (121,9 M€), onde sobressaem os custos postais (26,5 M€) e os custos com o “apoio judiciário” (70 M€) e que apresenta um acréscimo de 21%, face ao ano anterior, justificado pelo aumento das rendas⁴⁵ e pelos encargos com transportes públicos⁴⁶;
 - *Custos com o Pessoal*, no valor de 3,4 M€, que decresceu substancialmente pelo facto do IGFIJ ter sido desobrigado dos encargos com a CGA;
 - *Provisões do Exercício* (35,7 M€) e *Amortizações do Exercício* (5,5 M€);
- em 2008, os *Custos e Perdas Financeiras* apresentaram um saldo credor de -55 M€ (cfr. ponto 110 do presente Relatório), reflexo de correcções relativas a anos anteriores e da anulação de juros de mora.
- em 2008, os *Custos e Perdas Extraordinárias*, relativos a multas, penalidades e correcções relativas a exercícios anteriores, totalizaram 11,9 M€⁴⁷, onde se incluem correcções e restituições, designadamente de Imposto de Selo (8,6 M€) e a multa pela não desocupação do Estabelecimento Prisional de Lisboa (3,1 M€), que tinha sido alienado⁴⁸.

⁴⁴ Perdão de juros de mora à CGA. Com a publicação do artigo 159.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007) cessou (com efeitos a partir de Janeiro de 2007) a obrigação que onerava o IGFIJ de entregar, semestralmente, à CGA as importâncias apuradas nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 31669, de 22 de Novembro de 1941. Em 2007, o IGFIJ pagou a dívida de capital à data de 31 de Dezembro de 2006, no montante de 72 M€ - cfr. Despacho SEAO – Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 5 de Novembro de 2007. O Despacho do SEAO, de 27 de Dezembro de 2007 determinou a compensação de juros de mora devidos pelo MJ/IGFIJ, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de Agosto, com o montante das importâncias entregues a mais pelo MJ/IGFIJ ao abrigo do artigo 9.º do Decreto - Lei n.º 31669. Os juros devidos à CGA que o IGFIJ foi dispensado de pagar em 2007, no montante de 98.817.173,05 € (contabilizados também como custos extraordinários em 2006) foram contabilizados na rubrica “798 – Outros Proveitos Extraordinários” e em 2008, 7.013.407,60 €.

⁴⁵ Mudança de instalações para o Campus da Justiça, em Lisboa.

⁴⁶ Dívida às empresas de transportes públicos, por aplicação do Decreto-Lei n.º 106/87 de 6 de Março que estabelece normas relativas à obrigatoriedade de prestação de transporte gratuito ao pessoal pertencente a determinadas entidades.

⁴⁷ e.g: restituição de Imposto de Selo, reemissão de cheques extraviados, etc.

⁴⁸ O Estabelecimento Prisional de Lisboa e a Parcela Anexa foram alienados pelo montante de 48,7 M€ e de 13,6 M€, respectivamente.



Quadro 3 – Demonstração de Resultados

Unidade: M€

Custos e Perdas			Proveitos e Ganhos		
	2008	2007		2008	2007
Fornecimentos e serviços externos	121,9	100,5	Vendas e prestações de serviços	3,1	0,1
Custos com o pessoal	3,4	10,1	Impostos, taxas e outros	504,7	614,9
Transferências correntes e prestações sociais	578,3	611,0	Proveitos suplementares	1,2	0,1
Amortizações do exercício	5,5	4,9			
Provisões do exercício	35,7	0,3	Transferências e subs. correntes	0,6	0,6
Outros custos e perdas operacionais	0,0	0,0	Outros proveitos operacionais	103,3	0,8
Total dos Custos Operacionais	744,9	726,8	Total Proveitos Operacionais	612,8	616,5
Custos e perdas financeiras	-0,1	1,5	Proveitos e ganhos financeiros	28,6	26,9
Custos e perdas extraordinárias	11,9	10,9	Proveitos e ganhos extraordinários	187,8	113,4
Total dos Custos e Perdas	756,8	739,2	Total dos Proveitos e Ganhos	829,2	756,7
Resultado líquido do exercício	72,4	17,5			

31. Em 2008, o *Resultado Líquido do Exercício* totalizou 72,4 M€, um aumento de 313% face ao ano de 2007, para o que contribuíram decisivamente os *Proveitos e Ganhos Extraordinários* (187,8 M€), que incluem 160 M€ de Depósitos Autónomos. Saliente-se ainda que os *Resultados Operacionais* foram negativos no montante de 132 M€.
32. Da análise dos indicadores económico-financeiros (Anexo VII) constata-se que a autonomia financeira (45,7%), a solvabilidade (84,3%), o fundo de maneo (132 M€) e a liquidez geral, reduzida e imediata (1,29%) transmitem uma situação positiva. Contudo, paradoxalmente, o *EBITDA*⁴⁹ (-91 M€) e a Rentabilidade operacional das vendas (-17,9%) evidenciam que a actividade operacional do IGFIJ é deficitária e tem-se vindo a agravar de forma rápida e preocupante.

Quadro 4 – Resultados

Unidade: M€

Resultados	2008	2007	Δ %
Resultados Operacionais	-132,06	-110,39	19,63
Resultados Financeiros	28,65	28,37	1,00
Resultados Extraordinários	175,85	102,43	71,68
Resultados Correntes	-103,40	-84,91	21,78
Resultado Líquido do Exercício	72,44	17,52	313,59

⁴⁹ EBITDA – Earnings Before Interest Taxes, Depreciations and Amortizations.



Execução Orçamental

33. Em 2008, a receita efectiva que engloba o “Saldo da gerência anterior” totalizou 913,9 M€. Dessa receita, 822,5 M€ foram cobrados na gerência, sendo 814,4 M€ [698,9 M€ - afectos ao funcionamento; 115,5 M€ - afectos ao PIDDAC] provenientes de receitas próprias e 8 M€ [afectos ao PIDDAC] de transferências do OE (quadro 5).

Quadro 5 – Execução das Receitas Orçamentais

Unidade: M€

Receita		2008			
		Previsões corrigidas	Receita líquida	Grau execução %	Estrutura %
Funcionamento	Receitas Próprias	805,59	698,94	82,5%	76,5%
	Impostos indirectos	8,51	6,47	76,0%	0,7%
	Taxas multas e outras penalidades	565,52	475,60	84,1%	52,0%
	Taxas justiça	132,72	132,69	100,0%	14,5%
	Taxas registos e notariado	391,28	304,98	77,9%	33,4%
	Taxas diversas	5,80	3,21	55,3%	0,4%
	Multas e outras penalidades	35,72	34,72	97,2%	3,8%
	Rendimentos da propriedade	26,04	26,21	100,6%	2,9%
	Transferências correntes	0,41	0,28	67,9%	0,0%
	Venda de bens e serviços	6,45	4,63	71,8%	0,5%
	Outras receitas correntes	194,79	183,73	94,3%	20,1%
	Venda de bens de investimento	1,81	1,23	67,9%	0,1%
	Outras receitas de capital	0,91	0,64	70,6%	0,1%
	Repos. não abatidas nos pagamentos	1,15	0,14	12,5%	0,0%
	Saldo da gerência anterior	58,79	58,78	100,0%	6,4%
Sub Total		864,37	757,70	87,7%	82,9%
PIDDAC	Orçamento de Estado	12,27	7,98	65,0%	0,9%
	Transferências correntes	0,62	0,38	60,3%	0,0%
	Transferências de capital	11,65	7,60	65,3%	0,8%
	Receitas Próprias	111,20	115,51	103,9%	12,6%
	Venda de bens de investimento	111,20	115,51	103,9%	12,6%
	União Europeia	0,16	0,00	0,0%	0,0%
Transferências correntes	0,02	0,00	0,0%	0,0%	
Saldo da gerência anterior	32,70	32,70	100,0%	3,6%	
Sub Total		156,33	156,19	99,9%	17,1%
TOTAL		1.020,71	913,88	89,5%	100,0%

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental – Receita

34. O grau de execução das receitas orçamentais atingiu 89,5%. As “Taxas, multas e outras penalidades” no montante de 475,6 M€ (84,1 % da receita orçamentada; 52 % da receita efectiva), respeitam na quase totalidade a “Taxas de justiça” [132,7 M€] e a “Taxas registos e notariado” [305 M€]. Os “Impostos indirectos”, respeitantes a “Imposto de selo”, totalizaram 6,5 M€ (76% da receita orçamentada). Realça-se ainda a execução da



“*Venda de bens de investimento*” (103,3%) [relativos à alienação de imóveis⁵⁰] e as “*Outras receitas correntes*” (94,3,1%), que incluem 160 M€ referentes a Depósitos Autónomos (Anexo VIII e gráfico 1).

35. Do “*saldo da gerência anterior*” no montante de 91,4 M€ cerca de 85,5 M€ são provenientes do “*Saldo de Liquidação do Fundo de Garantia Financeira da Justiça*” sendo que 32,7 M€ foram afectos ao PIDDAC e 52,7 M€⁵¹ ao funcionamento.
36. Relativamente ao ano anterior, constata-se que a receita efectiva decresceu 2,1 % (-19,91 M€), influenciada pela diminuição do “*saldo da gerência anterior*”, que passou de 172,6 M€, em 2007, para 91,4 M€, em 2008. Excluindo essa receita, registou-se um acréscimo de 8%, influenciado sobretudo pelo aumento significativo nas receitas de “*Venda de bens e serviços*” [+4,4 M€]⁵² e das receitas extraordinárias relativas à venda de imóveis inscritas em “*Venda de bens de investimento*” [+112,1 M€] e da receita dos Depósitos Autónomos, registada em “*Outras receitas correntes*” [+153,4 M€]. Verificou-se ainda um decréscimo nas “*Taxas multas e outras penalidades*” [-100,8 M€] e nos “*Impostos indirectos*” [-2,8 M€], alegadamente pelo facto de a “*legislação publicada ter contribuído para a deslocação das receitas para o ITIJ e IRN mas também pelo facto dos Notários Privados terem deixado de depositar no IGFIJ as receitas que, por lei, estavam obrigados a cobrar a favor do Instituto, argumentando que o MJ não lhes disponibilizou o acesso à base de dados*”⁵³ (Anexo VIII e gráfico 1).
37. A despesa orçamental atingiu cerca de 730,3 M€, uma variação negativa de 13,3% (Anexo IX). O grau de execução foi de 79,9% (quadro 6), sendo que as despesas de funcionamento tiveram uma execução de 87,9 % e as de PIDDAC, de 20,3 %.

⁵⁰ Nos termos da alínea b) do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 67-A/2007 – Orçamento do Estado para 2008, de 31 de Dezembro – *O produto da alienação e oneração de património do Estado pode até, 100%, ser destinado: No Ministério da Justiça, a despesas necessárias aos investimentos destinados à construção manutenção de infra-estruturas afectas a este ministério e à aquisição de equipamentos para a modernização e operacionalidade da justiça.*

⁵¹ Reafecção que teve como objectivo o financiamento do orçamento de funcionamento de 2008 que se previa deficitário pelo efeito da redução de receita prevista, designadamente das taxas de justiça e de registo e notariado, insuficientes para cobrir os encargos com apoio judiciário, comunicações, restituições do imposto de selo e financiamento dos serviços integrados em sede de gestão flexível (Despacho de 16/10/2008).

⁵² Receita proveniente da venda de produtos (e.g.: produtos agrícolas e pecuários e produtos alimentares e bebidas), que não existia no ano anterior.

⁵³ cfr. Relatório de Actividades e Gestão do IGFIJ, de 2008.



Quadro 6 – Execução das Despesas Orçamentais, por Classificação Económica

Unidade: M€

Despesas		2008			
		Dotação Corrigida	Realizado	Grau Execução %	Estrutura %
Funcionamento	DESPEAS CORRENTES	804,08	707,20	87,95%	96,83%
	01.00 Despesas com pessoal	4,43	3,33	75,17%	0,46%
	01.01 Remun. certas e permanentes	3,55	2,75	77,46%	0,38%
	01.02 Abonos variáveis ou eventuais	0,16	0,10	62,50%	0,01%
	01.03 Segurança Social	0,72	0,48	66,67%	0,07%
	02.00 Aquisição de Bens e Serviços	140,10	116,83	83,39%	16,00%
	02.01 Aquisição de bens	0,10	0,07	70,00%	0,01%
	02.02 Aquisições de serviços	140,00	116,75	83,39%	15,99%
	04.00 Transferências Correntes	583,05	578,30	99,19%	79,18%
	04.03 Estado	583,05	578,30	99,19%	79,18%
	06.00 Outras Despesas Correntes	76,50	8,74	11,42%	1,20%
	06.02 Diversas	76,50	8,74	11,42%	1,20%
DESPEAS DE CAPITAL	1,51	0,99	65,56%	0,14%	
07.00 Aquisição de Bens de Capital	1,51	0,99	65,56%	0,14%	
07.01 Investimentos	1,51	0,99	65,56%	0,14%	
Sub total	805,59	708,19	87,91%	96,97%	
PIDDAC	DESPEAS CORRENTES	26,35	0,92	3,49%	0,13%
	02.00 Aquisição de Bens e Serviços	26,35	0,92	3,49%	0,13%
	02.02 Aquisições de serviços	26,35	0,92	3,49%	0,13%
	DESPEAS DE CAPITAL	82,64	21,21	25,67%	2,90%
	07.00 Aquisição de Bens de Capital	82,64	21,21	25,67%	2,90%
	07.01 Investimentos	82,64	21,20	25,65%	2,90%
	07.01.01 Terrenos	9,50	7,58	79,79%	1,04%
	07.01.02 Habitações	0,05	0,03	60,00%	0,00%
	07.01.03 Conservação e Remodelação	70,33	12,37	17,59%	1,69%
	07.01.07 Equipamento Informático	0,88	0,17	19,32%	0,02%
	07.01.08 Software Informático	0,26	0,00	0,00%	0,00%
	07.01.09 Equipamento Administrativo	0,24	0,16	66,67%	0,02%
	07.01.10 Equipamento Básico	0,11	0,00	0,00%	0,00%
07.01.15 Outros Investimentos	1,27	0,90	70,87%	0,12%	
Sub total	108,99	22,13	20,30%	3,03%	
Total	914,58	730,32	79,85%	100,00%	

Fonte: Mapa de Controlo Orçamental - Despesa

38. As despesas de funcionamento absorveram 97% do total das despesas, sendo que as “Transferências Correntes”, que se destinaram ao financiamento das actividades de 28 serviços do MJ⁵⁴, tiveram um peso preponderante de 79,2 %, seguindo-se a “Aquisição

⁵⁴ Destacando-se a DGAJ - Direcção-Geral da Administração da Justiça (244 M€ - 42%) e o IRN - Instituto dos Registos e do Notariado (145 M€ - 25%). Foram ainda efectuadas transferências para o Gabinete do Ministro, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, o Gabinete do Secretário de Estado da Justiça, a DGPI - Direcção-Geral da Política de Justiça, a IGSJ - Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, a Secretaria-Geral, a PJ - Polícia Judiciária, a DGSP - Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, a DGRS - Direcção-Geral de Reinserção Social, o GRAL - Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios, os Tribunais da Relação, a Magistratura Judicial, o Supremo Tribunal Administrativo, o Supremo Tribunal Judicial, o Conselho Superior da Magistratura, o Tribunal Central Administrativo.



de Bens e Serviços” [16 %], que inclui o pagamento das despesas de apoio judiciário [62 M€] na rubrica “Outros trabalhos especializados” (quadro 7).

39. Face a 2007, a despesa com o apoio judiciário registou um decréscimo de 21 %, influenciado pela diminuição das despesas relativas a anos anteriores que, em 2008, atingiram cerca de 3 M€ e, em 2007, o montante de 21 M€. Acresce referir que, em 2007, cerca de 9,7 M€ provenientes do saldo do FGFJ – Fundo de Garantia Financeira da Justiça foram aplicados em despesas de apoio judiciário.

Quadro 7 – Encargos com Apoio Judiciário

Unidade: M€

Outros Trabalhos especializados	Despesa Paga		Δ
	2008	2007	2007/2008
Apoio judiciário - Tribunais	32,51	43,27	-25%
Apoio judiciário - entidades policiais e C. R. Civil	0,78	2,07	-62%
Peritagens Médicas - INML	15,41	18,81	-18%
Outras peritagens médicas	1,82	2,05	-11%
Peritos e intérpretes	4,80	5,03	-5%
Liquidatários	5,83	6,37	-8%
Transcrições	0,40	0,88	-54%
Solicitadores de execução	0,48	0,47	2%
Total	62,04	78,94	-21%

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental – Despesa, de 2007 e de 2008

40. O Programa Orçamental P008 – Justiça, que “*visa integrar as despesas com as actividades e projectos de investimento relacionados com as diferentes áreas da Justiça, designadamente, as associadas ao Sistema Médico-Legal, Judicial, Prisional e de Registos e Notariado, bem como à Investigação Criminal e ao Acolhimento e Reinserção Social*”, é concretizado através de 6 Medidas⁵⁵ comportando cerca de 80 projectos, que são executados por 8 entidades do MJ. O IGFJIJ é a entidade executora de 51 projectos, inscritos em 5 Medidas⁵⁶, com vista, essencialmente, à construção e remodelação de edifícios da Justiça; desses 51 projectos apenas 27 tiveram execução financeira.

41. A reduzida execução do PIDDAC resulta de inadequada orçamentação e de deficiências de planeamento e revela incapacidade de execução, alegadamente, pelos seguintes factos:

- “*a integração do saldo de gerência no valor de 32,7 M€ ... contribuiu não só para o emolamento do orçamento como contribuiu para baixar a percentagem de execução*”;
“*na elaboração deste orçamento foram colocados todos os EP’s previstos construir (48,2 M€) não tendo sido possível no decorrer do ano debruçarmo-nos sobre todos*” sendo que “*A principal dificuldade no arranque destes projectos deveu-se à dificuldade de encontrar terrenos apropriados*”;

⁵⁵ Medida 1 – Sistema Médico-Legal; Medida 2 – Sistema de Investigação Criminal; Medida 3 – Sistema Judicial; Medida 4 – Sistema Prisional; Medida 5 - Sistema de Registos e Notariado; Medida 6 – Acolhimento e Reinserção Social.

⁵⁶ O IGFJIJ apenas não é entidade executora do projecto inscrito na Medida 5.



- os projectos relativos aos Campus da Justiça não foram visados, logo não tiveram qualquer execução;
- a implementação das circunscrições experimentais do novo mapa judiciário só se iniciou no último trimestre do ano;
- atraso na construção de vários Tribunais nomeadamente, Oliveira do Bairro, Gouveia e Vila Nova de Famalicão. Estava previsto que a Construção da Directoria Nacional da PJ se iniciasse ao longo desse ano mas só foi possível a compra do terreno.⁵⁷

Operações Extra-orçamentais – Receitas provenientes das Custas Judiciais

42. As verbas recebidas no âmbito das custas judiciais são contabilizadas na contabilidade orçamental como “Operações extra-orçamentais”. Assim, para registo das verbas depositadas à guarda do IGFIJ, das que revertem como receita (para o IGFIJ e outras entidades públicas e privadas), bem como dos reembolsos às partes, foram adoptados os procedimentos contabilísticos seguintes:

- Recebimentos – depósitos efectuados nas contas do IGFIJ** – *na contabilidade patrimonial*: a débito, da rubrica de disponibilidades (conta 12 – depósitos à ordem da CGD ou 13 – IGFIJ) a crédito, da conta 268219 – Custas judiciais [inclui a movimentação das taxas de justiça e dos depósitos autónomos]; *na contabilidade orçamental*: o registo na Rubrica 17.02.00.U0.2 – conta extra-orçamental (Receita);
- Entrega a outras entidades [transferências/reembolsos]** – *na contabilidade patrimonial*: a débito, da conta 268219 – Custas Judiciais, a crédito da conta de Depósitos à Ordem; *na contabilidade orçamental*, o registo na rubrica 12.02.00.U0 – conta extra-orçamental (Despesa) [em algumas situações o IGFIJ abate às receitas os valores a reembolsar];
- Reconhecimento do proveito/receita orçamental** – *na contabilidade patrimonial*, a débito, a conta 268219 – Custas Judiciais; a crédito da conta de Proveitos – 72 – Taxas e impostos [72418000 Custas Judiciais]; *na contabilidade orçamental*, registo na rubrica 04.01 – Taxas de Justiça.

Questões Conexas

Sistema das custas judiciais

43. As alterações introduzidas ao CCJ - Código das Custas Judiciais⁵⁸ atribuíram ao IGFPJ (antecessor do IGFIJ) a responsabilidade pelo sistema de gestão e controlo das receitas e despesas das custas dos processos judiciais, antes atribuída às Secretarias dos Tribunais.

⁵⁷ Cfr. e-mail do IGFIJ, em 15 de Julho de 2010.

⁵⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro e alterado por: Declaração de Rectificação n.º 4-B/97, de 31 de Janeiro; Decreto-Lei n.º 91/97, de 22 de Abril; Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto; Decreto-Lei n.º 304/99, de 6 de Agosto; Decreto-Lei n.º 320-B/2000, de 15 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março de 2003 (rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 5-C/2003 de 30 de Abril); Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro (rectificado pela



44. No âmbito da “*Movimentação de receitas*” (artigo 124.º do CCJ) e ao abrigo do artigo 1.º da Portaria n.º 1433-A/2006 “*O pagamento prévio de taxa de justiça inicial e o pagamento de taxa de justiça subsequente, encargos ou multas processuais é feito, preferencialmente, pelos meios electrónicos disponíveis, podendo ser feito também directamente nos balcões da Caixa Geral de Depósitos*”. Nos termos do n.º 3 do referido artigo “*as custas prováveis, as rendas, as cauções e outras quantias estranhas aos encargos judiciais [vulgarmente designados depósitos autónomos], são depositados directamente na CGD ou através do sistema electrónico, a favor do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, ficando à ordem da secretaria, sem prejuízo de registo contabilístico autónomo*” de modo a que estes depósitos não possam ser dissociados dos processos judiciais.
45. Posteriormente, o novo Regulamento das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro⁵⁹, deixou de fazer qualquer referência à necessidade de um registo contabilístico autónomo e a alínea a) do n.º 2 do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril [lei orgânica do IGFIJ] estabelece que são receitas próprias do IGFIJ as receitas provenientes do sistema judicial que lhe sejam atribuídas nos termos da lei.
46. Por Despacho Conjunto do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 27 de Novembro de 2008, a fim de *acautelar a adequada contabilização destas entradas e saídas de dinheiros no sistema de justiça*, foi determinado que o IGFIJ, em 2008, contabilizasse como receita própria um montante de 160 M€ provenientes do saldo da conta de depósitos autónomos e que essa receita fosse aplicada no funcionamento⁶⁰.
47. Assim, em cumprimento do Despacho o IGFIJ, em 2008, contabilizou os 160 M€, realizando as seguintes operações: *na contabilidade Patrimonial - a débito da conta 268219 – Custas Judiciais e a crédito da conta de Proveitos – 79802*⁶¹; *na contabilidade Orçamental: o registo na rubrica 8.01.99 – Depósitos Autónomos – 160 M€ (registo como receita) e na rubrica 17.00. (extra-orçamental), como abate à receita.*
48. O referido Despacho determinou que, em 2009, “*à data da entrada em vigor do novo regulamento das custas judiciais ..., o IGFIJ,IP aplicará e contabilizará o saldo bancário da conta de depósitos autónomos ... em activos financeiros até ao montante de 650,0 milhões de euros*” [cfr. n.º 3 do Despacho]. Esta aplicação “*assume a característica de uma “reserva” como contrapartida das responsabilidades de igual*

Declaração de Rectificação n.º 26/2004, de 24 de Fevereiro); Lei n.º 45/2004, de 19 de Agosto; Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro e Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

⁵⁹ Alterado pela Lei n.º 43/2008, de 27 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de Dezembro.

⁶⁰ Necessidades de Financiamento Adicional dos serviços integrados do MJ e do orçamento de funcionamento do IGFIJ (apoio judiciário e CTT) até ao limite de 140 M€ e ao pagamento da dívida às empresas de transporte até ao limite de 20 M€.

⁶¹ São efectuadas transferências entre contas de depósitos à ordem (a crédito, em contas bancárias específicas e a débito, em contas de receita do IGFIJ).



montante constituídas com os pagamentos das despesas associadas aos depósitos autónomos, e só pode ser utilizada nos termos dos números 12 e 13” [cfr. n.º 4 do Despacho] seguintes:

- ✓ *“12. - A utilização das receitas provenientes dos activos financeiros a que se refere o n.º 3 só pode ser feita mediante despacho de autorização do Senhor Ministro da Justiça e do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, com base em informação fundamentada do IGFIJ, IP e parecer do Controlador Financeiro, e só pode ter como destino: a) o pagamento das despesas associadas aos depósitos autónomos; b) o reforço das despesas de funcionamento do IGFIJ, IP relacionadas com o apoio judiciário, os CTT e as transferências para financiamento da actividade dos Serviços Integrados do Ministério da Justiça.”*
- ✓ *“13. - O montante global a utilizar no financiamento da despesa a que se refere a alínea b) do número anterior nunca poderá exceder 30% das responsabilidades constituídas em cada momento.”*

49. Assim, em 2009, o IGFIJ, recorrendo ao previsto no n.º 12 do Despacho de 27 de Novembro de 2008, solicitou a utilização de 166,1 M€ do saldo dos depósitos autónomos⁶² até ao limite de 30% das responsabilidades [553,5 M€], que veio a ser autorizada por Despacho Conjunto do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 8 de Julho de 2009.

Saldo de liquidação do Fundo de Garantia Financeira da Justiça

50. Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio – Estatutos do IGFPJ - foi prevista a existência de um FGFJ, tendo sido atribuída ao IGFPJ competência para administrar esse Fundo⁶³. O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 50/2002, de 2 de Março, estabelece que *“em caso de extinção do Fundo, o saldo de liquidação será integrado no património do IGFPJ, que o utilizará ao serviço do financiamento da justiça”*.

51. O FGFJ foi extinto pelo n.º 1 do artigo 133.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE para 2007), produzindo a extinção efeitos à data de entrada em vigor do OE para 2007, ou seja, 1 de Janeiro.

52. O Despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça [sem data] determinou ao IGFIJ que: promovesse as correcções contabilísticas no Balanço do FGFJ de forma a assegurar a verdadeira situação patrimonial do fundo à data da sua extinção (31 de Dezembro de 2006); os acréscimos de proveitos e adiantamento de vendas sejam contabilizados no Balanço; procedesse à venda dos títulos de dívida pública existente no Balanço do FGFJ em 31 de Dezembro, no montante de 100 M€.

⁶² Cfr. Informação n.º 2 DGO [IGFIJ], de 30 de Junho de 2009.

⁶³ O FGFJ tem por objecto assegurar o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema de financiamento da justiça que cabe ao Cofre Geral dos Tribunais e ao Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 50/2002, de 2 de Março).



53. O referido Despacho fixa o saldo de liquidação em 199.121.655,92 € [alínea d) do ponto 5] e determina a sua aplicação [alínea e) do ponto 5] da seguinte forma:
- i. Liquidação da dívida de capital à Caixa Geral de Aposentações, registada à data de 31 de Dezembro de 2006, no montante de 72.028.089,81 €;
 - ii. Reforço da dotação orçamental relativa aos encargos com a saúde do orçamento dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, no montante de 18.238.798,42 €;
 - iii. Reforço da dotação orçamental relativa ao Apoio Judiciário do orçamento do IGFIJ no montante de 9.733.111,77 €;
 - iv. Financiamento de projectos de investimentos em infra-estruturas no montante de 99.121.655,92 €.
54. Os montantes referidos foram utilizados em 2007, sendo que dos 99 M€ de investimentos previstos apenas foi aplicado no PIDDAC o montante de 14 M€, tendo o remanescente sido integrado indevidamente no orçamento de funcionamento de 2007⁶⁴. Acresce que o pedido de integração do saldo no PIDDAC para 2008, foi de apenas de 33 M€; os restantes 53 M€ tiveram o tratamento indicado no ponto seguinte.
55. Em Outubro de 2008, tendo em conta a execução orçamental apresentada pelo IGFIJ⁶⁵, que estimava um *deficit* de 180,87 M€, foi por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, de 16 de Outubro de 2008, determinada a reafectação parcial do saldo no montante de 53 M€⁶⁶, tendo em vista a sua incorporação no orçamento de funcionamento do IGFIJ, relativamente ao ponto iv) [da alínea e) do ponto 5], na parte que indica o “*financiamento de projectos de investimento em infra-estruturas no montante de 99.121.655,92 €*”.

⁶⁴ Cfr. Informação/Parecer da Direcção de Serviços do PIDDAC – Direcção-Geral do Orçamento, de 22/07/2008, relativa à integração de saldos no PIDDAC.

⁶⁵ Informação n.º 177, de 3 de Outubro de 2008 do Departamento de Gestão Orçamental do IGFIJ

⁶⁶ Isenção do cumprimento de regra do equilíbrio autorizada por Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 5 de Novembro de 2008.



OBSERVAÇÕES

Sistemas de Gestão e de Controlo

56. As reuniões do CD são regulares, mas as actas não evidenciam o acompanhamento detalhado da actividade do IGFIJ⁶⁷. Na ausência de delegações de competências, os membros do CD tomavam as decisões necessárias no âmbito dos respectivos pelouros sendo as mesmas ratificadas em reunião do CD.
57. No Orçamento do IGFIJ para 2008 verifica-se que a “*Memória Descritiva*”, quer das receitas quer das despesas, é muito incipiente, não justificando com o detalhe requerido pelo princípio da “*especificação*” da LEO – Lei de Enquadramento Orçamental⁶⁸.
58. O IGFIJ não possui um manual de procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à actividade do Instituto, que previnam a ocorrência de erros e irregularidades e que assegurem a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos activos⁶⁹. No entanto e no que respeita às transferências mensais a efectuar para os serviços do MJ, foram emanadas instruções com vista a um adequado controlo dos fundos geridos pelo IGFIJ.
59. Acresce referir que o IGFIJ, em 2008, dispunha de sistemas de informação que comportavam múltiplas aplicações informáticas desintegradas, que não se articulavam entre si, nem com o SAP (listam-se nos Anexos II e III as principais aplicações utilizadas e respectiva arquitectura). Muitas dessas aplicações foram criadas internamente para dar resposta imediata às necessidades dos serviços e não resultaram de um planeamento estratégico para os sistemas de informação, devidamente articulado com a estratégia da organização.

Em sede de contraditório, o CD informou que “*Em Fevereiro de 2008, foi aprovado pelo anterior Conselho Directivo, o plano estratégico de sistemas de informação e arquitectura tecnológica (...) e acrescentou que “A implementação do novo Sistema de Informação Integrado do IGFIJ teve início em Julho de 2008, com as seguintes áreas identificadas como prioritárias: - Upgrade da plataforma SAP para a área financeira; - SIGE - Sistema de informação para a gestão de empreendimentos; - Plataforma de portais (Internet e Intranet); -Renovação da infra-estrutura tecnológica de suporte (servidores, outros componentes de hardware de comunicações e segurança”.*

⁶⁷ Consta do PA - Plano de Actividades para 2010 a realização de reuniões trimestrais do CD de monitorização do PA.

⁶⁸ Cfr. artigo 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁶⁹ Os regulamentos internos do IGFIJ deveriam ter sido remetidos ao ministro da tutela e ao ministro responsável pela área das finanças, para aprovação nos termos da alínea a) do n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, no prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da sua lei orgânica (cfr. artigo 17.º Decreto-Lei n.º 128/2007). Foram recentemente, em 2010, emanadas ordens de serviço (n.ºs 1, 2, 3 e 4) – “*Política de Segurança de Informação*” “*Regulamento de uso de veículos do IGFIJ, I.P.*”, “*Ajuste Directo*” e “*Contagem anual das existências em stock*”.



Recursos Humanos

60. Em 2008, o IGFIJ dispunha de um sistema electrónico de registo da assiduidade. Mas, com a mudança de instalações para o Campus da Justiça, o registo passou a ser efectuado de forma manual. No entanto, a partir de 1 de Junho de 2010, tornou a funcionar um sistema electrónico de registo da assiduidade.
61. O IGFIJ tem vindo a confrontar-se com escassez de recursos humanos, pelo que tem colmatado essa insuficiência recorrendo a prestadores de serviços externos. De referir que, por decisão superior, em 2007, foram dispensados 22 colaboradores com contratos de tarefa e avença. A maioria deles constituiu empresas que vieram a estabelecer contratos de prestação de serviços com o IGFIJ, sendo que, em 2008, os pagamentos totalizaram cerca de 50 m€/mês.

Sobre este assunto, o CD refere que *“O quadro de pessoal do IGFIJ, I.P., (ex - IGFPJ), atendendo à natureza privatística deste Instituto era um quadro transitório para o Regime da Função Pública, cujos lugares seriam para extinguir quando vagassem (pelo que, não permitia o preenchimento das suas vagas naquele regime).”* e acrescenta que *“Previa a sua Lei Orgânica a constituição de um quadro de pessoal ao abrigo do Código do Trabalho, contudo, tal desiderato nunca foi consumado, mantendo-se até 1 de Janeiro de 2009, data da entrada em vigor da LVCR, este organismo a funcionar apenas com os recursos disponíveis no quadro residual. Nesse sentido e tendo em vista a prossecução das suas atribuições e competências o Instituto não teve outra alternativa senão recorrer a contratos de prestação de serviços”*.

62. Existem ainda outras entidades externas contratadas para prestar serviços cruciais, designadamente a *Link Consulting* para garantir o funcionamento do SICJ, na área das custas judiciais, e a *Copydata*, para a emissão e expedição dos cheques e transferências bancárias, no âmbito dos pagamentos.

Receitas, Despesas e Disponibilidades

63. No controlo das receitas do sistema registral e notarial e imposto de selo, bem como das verbas provenientes dos serviços do MJ⁷⁰ (IRS – Instituto de Reinserção Social e DGSP-EP- Estabelecimento Prisional), o IGFIJ limita-se à validação dos procedimentos pós cobrança, não tendo acesso aos sistemas de informação da cobrança da receita por forma a validar os montantes entregues com os efectivamente cobrados. Neste contexto, importa referir que o IRN informou o TC que nunca realizou auditorias aos sistemas de informação, no âmbito da receita, e que *“apenas são enviados ao IGFIJ relatórios das acções de controlo, quando dos mesmos resulte a necessidade de reposição de quantias ou que o IGFIJ suporte qualquer falta”*.

Em sede de contraditório, o CD informou que *“para o IGFIJ poder identificar a entidade depositante e a natureza da receita é imprescindível que receba uma cópia do documento de suporte do depósito efectuado com a discriminação da respectiva receita. Para ultrapassar estas limitações e inserindo-se no processo de*

⁷⁰ Nos termos das instruções do IGFIJ deverão *“Depositar os montantes recebidos mensalmente, até ao 3º dia útil do mês seguinte, à ordem do IGFIJ, IP na conta com o NIB 0781 0112 01120013404 89; para efeito de controlo e contabilização, enviar no mesmo dia a Guia de Depósito em anexo, com a receita depositada mensalmente, devidamente discriminada de acordo com os códigos constantes no mesmo ficheiro, para o seguinte endereço electrónico: receitas@igfji.mj.pt (cfr. e-mail, de 29 de Outubro de 2008).*



transição para o cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado e da integração na rede de cobranças do Estado em que o IGFIJ se encontra fortemente empenhado, está em curso o desenvolvimento de um DUC – Documento Único de Cobrança que será emitido a partir do portal do IGFIJ e cuja entrada em produção está prevista para o final do corrente ano.”. Acrescenta ainda que “O IGFIJ não dispõe na sua estrutura orgânica de nenhum órgão de auditoria que lhe permita desempenhar essa função [fiscalização] (...) competindo a esta entidade [IRN] a “fiscalização da actividade registral e notarial”.

Os argumentos apresentados evidenciam as insuficiências de controlo das receitas do sistema registral e notarial e imposto de selo, que poderão ser atenuadas com a implementação do DUC e consequente integração na rede de cobranças do Estado, e com o imprescindível incremento de fiscalização por parte do IRN, em articulação com o IGFIJ.

64. Até 31 de Dezembro de 2003, no âmbito do sistema judicial (nos termos do CCJ), eram efectuados "Depósitos Obrigatórios" na CGD- Caixa Geral de Depósitos à ordem de diferentes entidades (tribunais/processo/secretário de justiça), para processos específicos, de acordo com a legislação em vigor.
65. Nos termos dos artigos 134.º e 135.º da Lei do Orçamento de 2007, *os depósitos existentes na Caixa Geral de Depósitos na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, são objecto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, mediante ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos*⁷¹. Em consequência, o IGFIJ partiu do princípio que os tribunais procederam em conformidade com as instruções por si emanadas não tendo tido a possibilidade de o confirmar⁷².

Sobre este assunto, o CD informa que (...) “*os depósitos obrigatórios eram constituídos na Caixa Geral de Depósitos à ordem de diferentes entidades (tribunais/processo/secretário de justiça). Este facto, levou a Caixa Geral de Depósitos a reconhecer a sua impossibilidade em identificar todos os depósitos constituídos.*” e que “*a Caixa Geral de Depósitos e o IGFIJ se encontram envolvidos num processo de regularização da situação que se prevê demorado (...)*”. Acrescenta ainda que “*o processo de conversão de todos os depósitos obrigatórios em autónomos não pode ser rápido nem fácil, tudo isto, pelo facto da Caixa Geral de Depósitos não ter tido possibilidades de os identificar a todos. No entanto, foi solicitado à Caixa Geral de Depósitos (CGD) uma alteração do processo, que se espera venha a melhorar substancialmente a identificação destes depósitos.*”.

⁷¹ Cfr. Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. De referir que a lei do OE para 2009 veio reafirmar que “*Os depósitos obrigatórios existentes na Caixa Geral de Depósitos na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, e que não tenham sido objecto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ, I.P.), (...) são objecto de transferência imediata para a conta do IGFIJ, I. P., independentemente de qualquer formalidade, designadamente de ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos.*2 — No prazo de 30 dias, a Caixa Geral de Depósitos remete ao IGFIJ, I.P., a listagem de todas as contas cujos saldos foram transferidos nos termos do número anterior.3 — No mesmo prazo, a Caixa Geral de Depósitos remete ao IGFIJ, I. P., a listagem de todas as contas tituladas por entidade judicial e constituídas à ordem de processo judicial cujos saldos não tenham sido transferidos nos termos do n.º 1.”.

⁷² Cfr. Ofício Circular n.º 01/2007 – CD, de 9 de Fevereiro de 2007. “*Em 2009 e 2010 (até Maio) a CGD já identificou cerca de 21,7 M€ que foram depositados na conta do IGFIJ, no IGCP. No entanto, o IGFIJ tem vindo a receber documentos justificativos dos Depósitos Autónomos enviados pelos Tribunais e muitos deles não constam da informação prestada pela CGD*” (cfr. Nota 1 - anexo ao quadro de resposta às recomendações do relatório da IGSI).



66. O IGFIJ, em 31 de Dezembro de 2008, dispunha de 12 contas bancárias abertas na CGD, que representavam cerca de 6% da totalidade dos seus depósitos⁷³. No entanto, realçam-se a imposição legal que vigorava anteriormente quanto à obrigatoriedade do depósito das receitas dos Tribunais na CGD e o facto de nalguns casos o IGCP não dispor de condições para prestar o serviço pretendido pelo IGFIJ.

Em sede de contraditório, o CD refere que na sequência da transferência do saldo das contas de Depósitos Autónomos da CGD para o IGCP “*deu início a um processo de transição para o cumprimento integral da Unidade de Tesouraria do Estado e da integração na rede de cobranças do Estado*” e que “*Actualmente, na Caixa Geral de Depósitos, ainda são depositados os montantes cobrados pelas Conservatórias e Cartórios Notariais bem como os depósitos efectuados através de ficheiro no âmbito dos processos Judiciais pela CNP – Caixa Nacional de Pensões e CGA – Caixa Geral de Aposentações. Contudo, o IGCP tem conhecimento desta situação e autorizou o IGFIJ a mantê-la até conseguir criar as condições para que a referida receita seja creditada directamente em contas no IGCP, devendo o IGFIJ entretanto efectuar regularmente a transferência dos saldos daquelas contas para contas suas abertas no IGCP. (...). Acrescenta ainda que “No que respeita aos pagamentos no âmbito das custas judiciais, estes ainda são efectuados através das contas abertas na Caixa Geral de Depósitos (...)” e que “Esta situação mantém-se porque o IGFIJ se encontra a desenvolver (já em fase de testes), ficheiros que vão permitir a troca de informação com o IGCP e deste modo, de forma automática, vão permitir a actualização da base de dados das custas judiciais, tal como já hoje acontece com a Caixa Geral de Depósitos. Actualmente, já são pagos através do IGCP: Os vencimentos dos funcionários do IGFIJ; os pagamentos no âmbito do Acesso ao Direito e aos Tribunais (Apoio Judiciário); Piddac (OE) e receitas próprias; Transferências para os serviços integrados do Ministério da Justiça; A quase totalidade dos restantes pagamentos de funcionamentos”.*

O CD informa ainda que “*(...) caso o presente processo de transição não venha a ser interrompido, é expectável, que no início do próximo ano, o IGFIJ já se encontre a cumprir o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado na sua quase totalidade, dado que na Caixa Geral de Depósitos apenas poderá existir a conta de receitas de “Certidões OnLine”, cartões de Crédito, cujo saldo mensal ronda os 30 a 40 mil euros e que continuará a ser transferido para contas abertas no IGCP, para além de uma conta de Fundo de Maneio.*”

67. Em 2008, as reconciliações bancárias foram efectuadas somente pela Coordenadora do Gabinete de Gestão de Tesouraria (e sem evidência de revisão), tendo sido contrariados os princípios e as normas de controlo interno, designadamente a segregação de funções⁷⁴.
68. As deficiências detectadas nas reconciliações bancárias, reportadas a 31 de Dezembro de 2008⁷⁵, retiram-lhes credibilidade. Em alguns destes documentos, as divergências entre

⁷³ De referir que, em 31 de Dezembro de 2007, o IGFIJ tinha 14 contas abertas na CGD no montante global de 815.187 milhares de euros que representavam 99% do total das suas disponibilidades. O IGFIJ, I.P. não se considera em situação de incumprimento, pois entende que o IGCP - Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. não tem oferecido uma prestação de serviços equiparada aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (cfr. Relatório n.º 1642/2008, da IGF). Em 2008, a conta relativa a depósitos autónomos relacionada com os pagamentos pelos utentes do sistema judicial e que representava a maior parcela dos depósitos, passou para o IGCP (cfr. Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Justiça, de 22 de Dezembro de 2008).

⁷⁴ O procedimento foi alterado em Março de 2009, tendo sido determinado de que as mesmas passariam a ser elaboradas no Gabinete da Contabilidade por pessoa sem acesso às contas correntes.

⁷⁵ O trabalho de reconciliação, de algumas contas bancárias, é efectuado através de “upload” do extracto bancário para aplicação SAP e manualmente são cruzados e compensados os montantes.



os extractos bancários e os saldos contabilísticos são apuradas por diferença⁷⁶; muitas das operações não estão devidamente espelhadas, os montantes são elevados e as descrições vagas e sem data; existiam muitas operações (a adicionar e a subtrair ao extracto) por regularizar, reportadas a anos anteriores a 2008 (2002 e seguintes).

Sobre esta matéria, o CD informa que *“Com a transferência do movimento das custas judiciais para contas do IGCP, o movimento nos extractos bancários das contas da receita aparece com os totais dos DUC’S cobrados por cada entidade integrada na rede de cobranças do Estado. Nestas condições a reconciliação bancária de forma automática encontra-se dificultada. Se por um lado, o IGFIJ dispõe da informação DUC A DUC cobrado, por outro, os mesmos aparecem no extracto agregados por entidade bancária, tornando impossível a confrontação anteriormente referida. Uma vez que o IGCP já manifestou a sua impossibilidade em efectuar extractos DUC a DUC, a solução poderá passar, numa primeira fase, pelo IGFIJ desenvolver uma funcionalidade informática que permita também agregar os movimentos por entidade cobradora e exportá-los para SAP, para, posteriormente, com a importação dos extractos do IGCP efectuar de forma automática as reconciliações bancárias. Contudo, esta metodologia tem um grave problema, que reside em identificar os DUC’S que constam nos montantes que não coincidem, que vão obrigar a frequentes contactos com o IGCP. O CD refere ainda que “É intenção do Conselho Directivo do IGFIJ, desenvolver os necessários esforços para que permita ultrapassar o referido e efectuar de forma automática as reconciliações”.*

O TC regista com preocupação a alegada impossibilidade do IGCP em fornecer extractos DUC a DUC, o que permitiria ao IGFIJ efectuar as reconciliações bancárias de forma automática. Dado o volume de registos a reconciliar, a necessidade de incluir módulos não automáticos no processo de confronto de dados fragiliza o sistema.

69. Constatou-se que não existia um arquivo organizado (em suporte informático ou documental) que permitisse confirmar a existência de recibos emitidos pelos advogados officiosos, liquidatários, peritos e intérpretes, no âmbito das despesas de honorários apresentados pelos Tribunais [processos judiciais] e pagas pelo IGFIJ⁷⁷.
70. Os pagamentos relacionados com processos judiciais e apoio judiciário são registados no SAP por montantes globais [embora os dados detalhados existam nas respectivas aplicações: SICJ e SPAJ], o que dificulta ou impede uma adequada reconciliação bancária⁷⁸.

Em sede de contraditório, o CD refere que a integração dos pagamentos no sistema SAP encontra-se prevista *“No entanto, não tem ainda uma data definida e está dependente da existência do número de*

⁷⁶ e.g.: na reconciliação da conta *Processos judiciais – cheques* – existem cheques em trânsito emitidos para pagamentos no âmbito das custas judiciais, apurado por diferencial, no montante de 16 M€.

⁷⁷ *“.. os prestadores de serviços – no âmbito do Apoio Judiciário – tanto passam um recibo global para todo o ano económico, como passam um recibo por cada processo, ainda que vários processos tenham sido pagos num só processamento, passando também recibos em data bem diversa do respectivo pagamento, o que dificulta a sua localização. Contudo, desde o mês de Julho de 2009 foi adoptado um novo sistema de arquivamento, o que permite, em parte, a localização de recibos com relativa facilidade, como também no novo sistema informático existe a possibilidade de registo do recibo junto do respectivo processamento (cfr. e-mail do IGFIJ, em 26 de Maio de 2010).*

⁷⁸ Actualmente, a conta bancária das custas judiciais está sediada no IGCP, porém os extractos bancários correspondem aos montantes transferidos por cada entidade cobradora e não identificam as referências dos DUC - Documentos Únicos de Cobrança por conta bancária, não permitindo assim a reconciliação bancária. O IGFIJ, já questionou o IGCP, mas este ainda não resolveu a situação (cfr. e-mail de 22 de Janeiro de 2010).



contribuinte para todas as entidades com residência em território nacional, o que hoje ainda não acontece”.

71. Constatou-se que através da conta n.º 604436230 - *Processos judiciais – cheques* – foram emitidos, em média, cerca de 14 mil cheques por mês, não existindo à data qualquer controlo sobre o levantamento dos mesmos. A este propósito refere-se que ocorreram falsificações de cheques emitidos^{79/80}, que nunca tinham sido detectados pelo IGFIJ. Embora a CGD tenha repostos os montantes em falta⁸¹, esta situação revela a ineficiência do sistema de controlo interno instituído⁸². Atendendo a que parte dos destinatários são empresas, advogados e outros agentes judiciais, a boa gestão requer a preferência pelas transferências bancárias, em vez de cheques, com as consequentes reduções de riscos de falsificação e de custos de emissão e controlo.

Nas alegações apresentadas, o CD corrobora o referido e informa que “*o Regulamento das Custas Processuais veio privilegiar o pagamento por transferência bancária (art.º 40 da Portaria 419-A/2009, de 17 de Abril) e nesse sentido, no âmbito dos tribunais a situação será alterada e os pagamentos por transferência bancária irão aumentar.*”.

O TC reafirma que a emissão média de 14 mil cheques por mês não encontra justificação satisfatória na referência às situações residuais de intervenientes estrangeiros e nacionais sem número de contribuinte ou sem conta bancária ou impedidos de ter ou movimentar contas bancárias, pelo que são imperiosas as medidas necessárias para privilegiar o pagamento por transferência bancária.

Fundos de Maneio

72. Em 2008, existiam 3 fundos de maneio (1 no Secretariado, 1 no DGP e 1 no GRHL) e constaram-se deficiências nas suas constituições e reconstituições, bem como a existência de pagamentos sem prévia autorização, aposição de carimbo de pago e fundamentação da necessidade. A partir de Janeiro de 2009, esses fundos foram concentrados num único, sediado no Gabinete de Gestão de Tesouraria. Refira-se que, na conferência ao cofre (sem utilização), foram encontrados 84,45€ e entre outros bens, documentos antigos, cheques assinados e com selo, fora de validade.

⁷⁹ Correspondente a nove cheques emitidos pelo IGFIJ. (um dos cheques de Dezembro de 2004 e os restantes de 2007), de montante global de 3.006,59€, adulterados ou falsificados por terceiros, no total de 1.170.828,21€.

⁸⁰ Corre um processo-crime nas instâncias judiciais.

⁸¹ Montantes de: 398.722,95€, em 21-11-2007, 744.424,84€, em 12-08-2008 e 27.680,42€, em 28-09-2009.

⁸² A partir do final do ano de 2008, o IGFIJ passou a enviar para a CGD um ficheiro com a identificação do destinatário do cheque e o respectivo montante, limitando a possibilidade de levantamentos de cheques por valores diferentes dos emitidos.



Património

73. A gestão do imobilizado, nomeadamente a respeitante ao património imobiliário, com cerca de 1500 imóveis, era, e ainda é, gerida de forma rudimentar⁸³. O IGFIJ utiliza um conjunto de folhas de cálculo *excel* com dados dispersos, inconsistentes e sem que existam critérios de registo uniformes⁸⁴. A organização documental é deficiente, os processos estão arquivados de forma confusa, com duplicação de documentos e não sequencial. De referir que o IGFIJ dispõe de cerca de 183 imóveis devolutos, na maioria casas de magistrados, que têm vindo a ser alienadas.

Em sede de contraditório, o CD informa que *“a apreciação de que a gestão é feita “de forma rudimentar” é uma consideração subjectiva e que não é fundamentada, na medida em que não é apontado nenhum caso em que exista património omissos do inventário ou informação crítica que não esteja disponível”*. Mais adianta que *“(…)tomou um conjunto de medidas (...) que aliás fazem parte do QUAR do Instituto para 2010, procurando, igualmente garantir até ao fim do corrente ano o cumprimento do Plano de Gestão do Património Imobiliário do Estado (SIIE), que passam pelas seguintes acções: Adaptações da Ficha de Cadastro de Imóveis, de forma a contemplar a informação adicional (...); Elaboração de um relatório de informação sobre os dados da Ficha de Cadastro de Imóvel;(…); Criação de um programa de carregamento de informação da Ficha de Imóvel, de forma a inserir em massa os dados de imóvel referente a moradas, áreas e serviços ocupantes; Adaptação do “WebService”, para transferência de dados entre a solução SAP e a plataforma SIIE, (...). Levantamento das áreas brutas e úteis de todas as instalações afectas ao Ministério da Justiça”*.

O TC reafirma a apreciação efectuada que está evidenciada nos dados omissos nos ficheiros disponibilizados à equipa, nas insuficiências de gestão do património referidas em diversos pontos do Relatório [e.g: 106 e 107] e que é corroborada nas observações constantes dos Relatórios do Fiscal Único. O TC reconhece, no entanto, que desde o final de 2009 foram adoptadas diversas medidas para colmatar as insuficiências detectadas.

74. O CIBE não está a ser aplicado a todo o universo dos bens imobilizados. O registo contabilístico é em geral realizado pelos valores matriciais a que acrescem os custos das obras realizadas.
75. Estas condicionantes, aliadas à não regularidade/actualidade de registos matriciais, conforme se demonstrará posteriormente, e à ausência de informação atempada e com consistência, destinada ao Gabinete de Contabilidade, de modo a proceder aos registos contabilísticos das aquisições, alienações, amortizações e abates dos imóveis, explicam a

⁸³ No âmbito do Projecto *“Sistema de Gestão Integrado do IGFIJ, IP” prevê a utilização dos módulos SAP AA e MM para gestão do património imobiliário do IGFIJ. O carregamento de dados em SAP AA e interface para SIIE deverá estar concluído em Maio. O levantamento de áreas dos espaços e respectivo carregamento em SAP e SIIE exigirá a contratação de serviços e deverá estar concluído em Set.2010.”*(cfr. documento anexo ao ofício remetido à IGSJ, em Março de 2010, na sequência das recomendações formuladas no relatório de auditoria ao IGFIJ).

⁸⁴ Os ficheiros disponibilizados (em *excel*) não apresentam informação completa dos imóveis sob administração do IGFIJ, designadamente, “Valor patrimonial, “Área coberta (m2)”, “Área descoberta (m2)”, “Artigo matricial” (e.g.: Casa de Magistrados de Alcobaça, T. Família e Menores Almada, T. Comarca-RC-RPCOM-N Baião, T. Comarca Cabeceiras de Basto).



ocorrência de imóveis não registados na contabilidade ou alienados sem registo contabilístico ou registados no mesmo ano em que foram alienados ou com registos em duplicado ou com amortizações inadequadas.

76. A informação sobre imóveis arrendados pelo IGFIJ encontrava-se dispersa em folhas de cálculo *excel* não existindo um sistema de informação integrado e um conjunto de normas escritas que assegurem a qualidade da informação transmitida entre o DGP-GGP e o GC. Reportado a Dezembro de 2008, o MJ era arrendatário de cerca de 388 imóveis no montante de 3,3 M€, cabendo ao IGFIJ o pagamento mensal de cerca de 12 imóveis no valor de 1,2 M€ (que inclui 1 M€ relativo ao arrendamento do Campus da Justiça de Lisboa).
77. O IGFIJ não dispõe de um manual de procedimentos específico para a área de imóveis que defina os procedimentos a adoptar, designadamente o momento do registo do imóvel (próprio e do Estado), das obras e do período de amortização.
78. Também não dispõe de um manual de procedimentos para o registo e controlo de bens móveis, área onde era utilizada uma aplicação informática *Quidgest*. Talvez por isso, não foram elaborados relatórios das divergências detectadas na contagem física efectuada no final de 2008, embora, nalguns casos, tenham sido alterados os registos correspondentes no sistema *Quidgest*. Refira-se que as diferenças detectadas ao longo do ano foram reconhecidas, incorrectamente, como consumos do GRHL⁸⁵.
79. O sistema *Quidgest* foi descontinuado em 2009 e, apesar de se ter procedido à migração dos dados para o novo sistema (SAP), verificou-se que, alegadamente pelo facto de ter ocorrido a mudança de instalações, o IGFIJ não procedeu a nova inventariação dos bens. Da verificação física dos 30 bens seleccionados na presente auditoria não foi possível localizar alguns⁸⁶.

Sobre esta matéria o CD informa “*ter já identificado esta situação e promovido as necessárias acções para regularização da situação de inventariação dos bens móveis até ao final do presente ano*”.

80. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores, atribui-se a classificação de “*Deficiente*” aos sistemas de gestão e de controlo, evidenciando que, em 2008, não funcionavam de forma eficaz na prevenção e detecção de erros.

⁸⁵ Em 2010, foi emanada a Ordem de Serviço n.º 4/2010, 17 de Fevereiro, “*Contagem anual das existências em stock*”, referindo que o Gabinete de Contabilidade procede anualmente (durante o mês de Dezembro) a uma contagem das existências em armazém, que deve ser acompanhado por um colaborador do Gabinete de Contratação; o Gabinete de Contabilidade procederá, no caso de haver diferenças, aos respectivos registos contabilísticos carecendo ainda de instruções com maior detalhe que garantam fiabilidade às contagens efectuadas.

⁸⁶ e.g.: Ficheiro metálico (n.º 836); Cadeira “*Filadélfia*” em tecido s/braços (n.º 3672); Máquina de calcular (n.º 38);



Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

Receita

81. O suporte documental ao registo e controlo das receitas provenientes do sistema registral e notarial (conservatórias e notários) é constituído, apenas, pelas guias de depósito (documento normalizado) preenchidas pelos serviços e remetidas ao IGFIJ, com indicação dos montantes cobrados por tipo de receita e cujo montante global corresponderá ao depositado na conta bancária do IGFIJ. Verificou-se que a conferência destes documentos não era exaustiva⁸⁷.
82. Em resultado das insuficiências no sistema registral e notarial (designadamente na articulação entre os sistemas de informação nos serviços dos registos e notariado e no IGFIJ - cfr. ponto 63), podem ocorrer situações de contabilização de documentos de receita em ano diferente da sua cobrança. Neste contexto, verificou-se a contabilização, em 2008, de receita no montante de 1.766.926,35 €, relativa a “Imposto Selo” que tinha sido cobrada em 2007. Este procedimento contraria o princípio da anualidade estabelecido no artigo 4.º da LEO – Lei de Enquadramento Orçamental. Esta situação é susceptível de, eventualmente, configurar uma infracção financeira sancionatória à luz do estipulado na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC).

Em sede contraditório, o CD veio referir “Esta situação prende-se com o facto de o IGFIJ, IP desconhecer a que dizem respeito os créditos existentes em conta, até que lhe seja comunicado/enviado as guias de receita. É de todo impossível contabilizar a cobrança da receita se desconhece a quem a mesma diz respeito (qual a conservatória e/ou cartório). É por esta razão que muitas guias de 2007 apenas foram contabilizadas em 2008, pois foi na altura em que o IGFIJ, IP recepcionou os documentos de suporte a esse registo. Tais valores/créditos passaram em aberto na reconciliação bancária”.

Atento o alegado, que evidencia a insuficiência do sistema de informação, que só pode ser colmatada com a colaboração de outros serviços do MJ, de não ter ocorrido prejuízo para o erário público e de não ter havido recomendação específica anterior, o TC considera preenchido os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira.

83. Nas receitas do sistema judicial referentes a Fevereiro de 2008 detectou-se uma disparidade entre o valor contabilizado (19 M€) e o processado no SICJ (25 M€). Esta

⁸⁷ “... aquando dos fechos dos meses, todas as situações contabilizadas são reanalisadas em sistema confrontando com os documentos físicos. Tratando-se de um volume relativo de papel, por vezes nem todos os documentos são carimbados e assinados comprovando a conferência efectiva dos mesmos. O comprovativo da conferência é a finalização/encerramento do mês. O IGFIJ irá alterar este procedimento de modo a que se coloque em cada registo um carimbo de conferência (cfr. e-mail do IGFIJ-GC, de 27 de Maio de 2010).



situação ocorre por razões associadas, quer à transição efectuada em 2001/2002⁸⁸, quer a transferências directas efectuadas nas Secretarias dos Tribunais não conformes aos procedimentos adequados, não permitindo ao IGFIJ arrecadar atempadamente a totalidade da receita apurada.

84. Durante o ano de 2008 os juros foram contabilizados pelo montante líquido [26,2 M€] do imposto de capitais, quando deveriam ter sido contabilizado pelo ilíquido, contrariando o princípio da não compensação estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º da LEO⁸⁹. Esta situação é susceptível de, eventualmente, configurar uma infracção financeira sancionatória à luz do estipulado na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de alegações, o CD veio informar de que *“A partir de 2009 tal já não se verifica. Os juros passaram a ser contabilizados pelo montante ilíquido, espelhando-se o IRC dos mesmos”*.

Atento o alegado e o facto de o procedimento descrito evidenciar erro mas não prejuízo para o erário público e não ter havido recomendação específica anterior, o TC considera estarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira.

Receitas extraordinárias

85. Na execução dos Despachos Conjuntos dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e Adjunto e da Justiça, de 27 de Novembro de 2008 (cfr. pontos 46 a 48) e de 2009 (cfr. ponto 49), o IGFIJ, registou 160 M€ e 166,1 M€, respectivamente, como receita própria na rubrica *“08.01.99 A0 – Outras Receitas Correntes – Depósitos Autónomos”* e procedeu à execução orçamental em diversas rubricas específicas das despesas de funcionamento inerentes ao despacho.

86. Assim, atento o teor dos despachos e a sua execução em 2008 e 2009 cumpre referir o seguinte:

- a) ao TC não foram enviados estudos, pareceres ou outros documentos auxiliares que fundamentem os limiares de receita própria que determinaram os movimentos e, no primeiro dos despachos indicados, as regras contabilísticas a realizar pelo IGFIJ, sobre a conta de *“Depósitos Autónomos”*⁹⁰;

⁸⁸ *“Esta situação resulta de vários factores, que IGFIJ, I.P. nunca aprofundou, designadamente, em 2001/2002, o IGFIJ, I.P. ter constituído como receita própria montantes que deveriam estar à sua guarda (processos judiciais em curso); a existência de depósitos obrigatórios dispersos em contas da CGD que nunca foram depositados na conta do IGFIJ, I.P., ou em consequência de erros na elaboração de contas de processos, nos tribunais, efectuaram-se pagamentos utilizando verbas de contas bancárias que não as dos Depósitos Autónomos.”* (cfr. mail em 28 de Maio de 2010)

⁸⁹ *“Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.”*

⁹⁰ Os eventuais estudos e pareceres de suporte aos citados despachos, que fossem complementares às informações do IGFIJ, foram solicitados, por ofício, ao Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária (que reencaminhou para o Ministro da Justiça, que actualmente tem a tutela do IGFIJ), com conhecimento ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, não tendo o TC obtido resposta.



- b) o IGFIJ não apresentou estudos ou informações que com base nos fluxos financeiros de entradas e saídas no âmbito no sistema judicial, permitissem, em 2008, o apuramento da receita extraordinária de 160 M€;
- c) o IGFIJ, ao dar cumprimento aos despachos que determinaram a contabilização das “*receitas extraordinárias*”, não assegurou o registo de contrapartidas das responsabilidades correspondentes, devidamente suportadas por património à guarda do IGFIJ, nem o Anexo às DF faz referência sobre eventuais responsabilidades.
87. Em suma, o IGFIJ, no cumprimento dos Despachos Conjuntos referidos, utilizou critérios de registo e de contabilização das receitas extraordinárias, nos montantes de 160 M€ e 166,1 M€, em 2008 e 2009, respectivamente, não reflectindo nas *Demonstrações Financeiras* as correspondentes responsabilidades perante terceiros⁹¹. Neste contexto, o IGFIJ, aplicando o POCP, por força do n.º 1 do artigo 39.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro⁹², não cumpriu os princípios de consistência, especialização e materialidade, tendo contrariado o estabelecido nas alíneas c), d) e g) do n.º 3 do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

Em sede de contraditório, um dos responsáveis pela gerência de 2009, discrimina a contabilização dos depósitos autónomos, como “Operações extra-orçamentais” nomeadamente o tratamento dos fluxos relativos às verbas recebidas e entregues a outras entidades [situação que não contraria o referido no ponto 42].

Relativamente à contabilização das verbas referentes ao Despacho Conjunto, o responsável informa que “*tratando-se de uma receita orçamental (receita corrente), para além de se destinar ao financiamento de encargos públicos [cfr. alínea a) do Despacho Conjunto de Julho de 2009], o seu carácter impositivo elimina qualquer obrigatoriedade de reflectir nas demonstrações financeiras qualquer responsabilidade futura perante terceiros.*”.

Como referido no ponto 44 os depósitos autónomos são valores relacionados com as “*custas prováveis, as rendas, as cauções e outras quantias estranhas aos encargos judiciais e são depositadas na CGD ou através do sistema electrónico*”, a favor do IGFIJ, podendo uma parte desses valores serem restituídos às partes intervenientes do processo e outra parte constituir receita própria do IGFIJ.

Neste contexto, como é referido no Relatório e reconhecido pelo alegante, os valores relativos aos “*depósitos autónomos*”, *correspondendo a um fluxo a entregar no futuro, estão adequadamente contabilizados como “Operações Extraorçamentais”(REC 17.00.00) e, dentro destas, como “Outras Operações de Tesouraria “ (RCE 17.02.00) e, relativamente às demonstrações financeiras (Balanço), os correspondentes valores contabilizados em “Disponibilidades” (Contas 11,12 e 13 do POCP) têm como contrapartida uma conta de responsabilidades no Passivo (Conta 26 – Outros Credores)” e que “...os saldos das Operações de Tesouraria nos anos de 2007, 2008 e 2009, que integram as Disponibilidades do Balanço, têm a respectiva contrapartida nas responsabilidades perante terceiros (Passivo), numa conta da classe 26 (Outros Credores)”.*

⁹¹ O Fiscal Único no Relatório Anual de Fiscalização para 2009 pronunciou-se no mesmo sentido referindo que “*a contabilização da receita extraordinária de depósitos autónomos, deve ser conjugada com a devida comprovação de que as responsabilidades estão adequadamente expressas e suportadas por património à guarda do IGFIJ*”. Sobre esta matéria consta da Certificação Legal de contas de 2009 a ênfase seguinte: “*O IGFIJ, I.P. ao abrigo dos Despachos Conjuntos (...) transferiu um montante de 160 milhões de euros em 2008 e outro de 166 milhões de euros em 2009 de contas de depósitos autónomos e classificou-as como receitas extraordinárias de modo a equilibrar as contas desses exercícios*”.

⁹² Lei Quadro dos Institutos Públicos.



Ora, não tendo sido apresentados estudos, pareceres e outros documentos auxiliares que comprovem que não existirão pagamentos / reembolsos futuros, decorrentes do encerramento dos processos judiciais, relacionados com os montantes de 160 M€ e 166,1 M€, não se encontra assegurado o registo de eventuais contrapartidas das responsabilidades.

Assim, as alegações apresentadas no sentido de que “*uma receita orçamental não exige que haja qualquer reflexo nas demonstrações financeiras (Balanço) de responsabilidades assumidas perante terceiros*”, não podem ser acolhidas uma vez que as Demonstrações Financeiras devem reflectir de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira da entidade, incluindo responsabilidades derivadas de riscos de natureza específica e provável (contingências).

Sobre esta matéria a vogal Teresa Ribeiro alega que na sequência do Despacho Conjunto “*o IGFIJ, IP obviamente preocupou-se em cumprir, não obstante se tratar de uma operação pouco usual. Como é sabido, o POCP foi criado em 1997 por Decreto-Lei, contudo a sua implementação na Administração Pública, em 2008 era ainda escassa. Mais refere que o CD solicitou esclarecimentos ao Gabinete de S. Exa. O Secretário de Estado Adjunto e da Justiça (...) sobre alguns aspectos do seu clausulado, mas também acerca da contabilização das respectivas operações. No entanto, creio que esse pedido de esclarecimento nunca foi respondido (...)*”. Acrescenta ainda que “*o Presidente do IGFIJ prestou por seu lado esclarecimentos à DGO (...), acerca da natureza e movimentação da conta de Depósitos autónomos, não tendo igualmente suscitado qualquer comentário por parte daquela entidade e realça que na aprovação dessas contabilizações por parte do CD do IGFIJ, não houve qualquer intenção de benefício próprio, nem de prejudicar o estado português, e que está ao alcance da actual Gestão, rectificar os registos efectuados.*”. Acresce ainda referir que nos esclarecimentos prestados à DGO o ex-Presidente do CD informa que “*Em 2008 foram estimados em 160 milhões de euros as perdas e prescrições de depósitos autónomos a ocorrer até 31 de Dezembro. Consequentemente, este montante foi contabilizado em 2008. Trata-se, portanto, de receitas entradas no sistema judicial que, por via da prescrição ou da destruição dos processos (por esgotamento dos prazos legais para o efeito), nunca serão reclamadas por nenhuma entidade.*”.

Os membros do CD do IGFIJ que, em 2008 e 2009, aprovaram os respectivos Relatórios e Contas sem votarem contra, ou de alguma forma expressarem para acta a discordância com as mesmas, são responsáveis, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Código de Procedimento Administrativo, pelas irregularidades acima listadas que, eventualmente, configuram infracções financeiras sancionatórias à luz do estipulado, na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Imobilizado-Inventário

88. O IGFIJ não possui um inventário actualizado dos imóveis sobre a sua gestão e administração (cfr. pontos 75 e 106). A inadequada gestão do património, que radica num inventário patrimonial desactualizado, contraria o disposto n.º 5 do artigo 36.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro e alínea g) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril. O TC regista as iniciativas tomadas pelo CD parcialmente transcritas no ponto 73 com vista a assegurar o cumprimento do Plano de Gestão do Património Imobiliário do Estado (SIIE).



Despesa

Abonos pagos a motorista

89. Um motorista do quadro de pessoal da Carris foi, por deliberação do CD, de 12 de Abril de 2002, nomeado em comissão de serviço⁹³, para exercer funções de motorista, sem qualquer referência sobre o prazo de duração desta, sendo as “*comissões de serviço*” consideradas “*tácita e sucessivamente renovadas*”⁹⁴.
90. Ao referido motorista, conforme n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 558/99⁹⁵, foram pagos abonos, de acordo com a declaração da Carris, para 2008, que para além da “*Remuneração base*” e “*Diuurnidades*” comportavam o abono de “*Agente Único*”⁹⁶, acrescido do “*Subsídio de refeição*”, no montante de 9,27 €.
91. A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro – OE para 2009, vem no seu artigo 28.º dar uma nova redacção ao artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, uma vez que a comissão de serviço dá lugar ao acordo por cedência de interesse público, podendo o trabalhador optar pela “*retribuição base*” de origem, suprimindo-se a referência à manutenção de todos os direitos inerentes ao estatuto profissional de origem, pelo que os serviços devem tomar as medidas adequadas, designadamente no que se refere à documentação justificativa do acordo de cedência de interesse público⁹⁷ e cessação das remunerações acessórias⁹⁸ de origem incluindo regularização do “*Subsídio de refeição*”.

⁹³ “*Os trabalhadores das empresas públicas podem exercer, em comissão de serviço, funções no Estado, nos institutos públicos ...mantendo todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na empresa de origem...*” - cfr. n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

⁹⁴ Cfr. resposta do GRHL, de 30 de Junho.

⁹⁵ Republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto – “*Os trabalhadores em comissão de serviço, ... poderão optar pelo vencimento correspondente ao seu quadro de origem ...*”. De referir, que não existe suporte documental quanto à eventual declaração de opção de um ou outro vencimento. De acordo com a resposta de 30 de Junho, o IGFIJ refere que “*Atendendo à natureza das funções exercidas no Organismo de origem e as funções a desempenhar no Instituto, e uma vez que a disposição legal supra referida o permitia, pressupõe-se que tenha sido considerada implícita aquela opção.*”.

⁹⁶ Cfr. AE - Acordo de Empresa entre a Companhia de Ferro de Lisboa, SA e o SITRA – Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários e Afins e outros - Cláusula 42.º - Condução de veículos com obliterador e agente único – “*Os motorista de serviço público, guarda-freios e técnicos de tráfego e condução têm direito ao abono mensal igual a 18,2% da sua retribuição mensal*”.

⁹⁷ “*O acordo pressupõe a concordância escrita do órgão ou serviço, do membro do Governo respectivo da entidade e do trabalhador e implica, na falta de disposição em contrário, a suspensão do estatuto de origem deste.*” – cfr. n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. O IGFIJ referiu que “*Relativamente ao ano de 2009 a situação ... considerou-se abrangida pelo art.º 118.º da LVCR [Lei de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas], n.ºs 5 e 7, considerando-se a mobilidade em causa, automaticamente prorrogada até 31.12.2009.*” (cfr. e-mail em 30 de Junho de 2010).

⁹⁸ Subsídio atribuído aos motoristas de serviço público por condução de veículos com obliterador e agente único (172,23 € mensal) – cfr. Cláusula 42.ª do AE entre a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. e o SITRA – Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários e Afins e outros e declaração da Carris de 2009.



92. Em 2008, constatou-se que foi pago o montante de 171,05 €, conforme quadro 7, relativo a deslocações sem que os serviços tivessem exarado informação prévia de autorização para a sua realização⁹⁹, contrariando o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e no n.º 1 do artigo 45.º e n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – LEO. Sobre esta matéria, os serviços do IGFIJ informaram o TC que procedem à autorização da deslocação após a sua realização, referindo a existência de “... *autorização proferida no próprio boletim de ajudas de custo bem como a validação da dirigente do Departamento onde o trabalhador/motorista está afecto*”¹⁰⁰. Pese embora as deslocações não tenham sido previamente autorizadas, os serviços controlaram-nas à *posteriori*, devendo de futuro os serviços adequar a sua prática ao disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e no n.º 1 do artigo 45.º e n.º 6 do artigo 42.º da LEO.

Quadro 7 – Ajudas de Custo

Unidade: €

Meses	Ajuda de Custo - 25%		Ajuda de Custo - 50%	
	Dias	Montante	Dias	Montante
Fevereiro	27	3,13	23	15,54
Março	7	3,13	3	15,54
Abril	8	3,13	16	15,54
	11	3,13	17	15,54
			18	15,54
Maio	6	3,13		
Julho			10	15,54
Agosto			18	15,54
			19	15,54
			20	15,54
Setembro			2	15,54
Sub-total	15,65		155,40	
Total	171,05			

Fonte: Boletins itinerários e Folhas de Vencimento de 2008

93. Constatou-se ainda, que ao referido motorista foi pago indevidamente o montante de 695,25 €, sintetizado no quadro 8 referente a “*subsídio de jantar*”, despesa que já estava incluída no cálculo da ajuda de custo diária¹⁰¹ a que tinha direito, contrariando o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril. Esta situação é susceptível de, eventualmente, configurar uma infracção financeira sancionatória e

⁹⁹ e.g.: dia 7 de Março – inexistência de comprovativo; dias 8, 11, 16, 17 e 18 de Abril – deslocações efectuadas com um Vogal; dia 18 de Agosto de 2008 – entrega de documentos em Almeirim.

¹⁰⁰ Resposta do GRHL, de 28 de Maio de 2010.

¹⁰¹ “ *Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas – 25%*” (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril).



reintegratória à luz do estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, o CD informa que “*foram desenvolvidos, pelo actual Conselho Directivo, os procedimentos necessários à regularização desta infracção, designadamente, a reposição do valor a mais pago*” e remete em anexo o documento comprovativo da reposição.

Extingue-se pois o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da LOPTC. Tendo em conta que a irregularidade se terá devido a negligência e não tendo havido recomendação específica anterior, o TC considera preenchido os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a correspondente responsabilidade financeira sancionatória.

94. Sobre esta matéria, importa referir que os serviços do IGFIJ, em 2009, após terem reavaliado a situação, cancelaram o pagamento do “*subsídio de jantar*” por entenderem que “*o mesmo não era devido*”¹⁰².

Quadro 8 – Subsídio de Jantar

Unidade: €

Meses	“Subsídio de jantar”	
	Dias	Montante
Janeiro	4	37,08
Fevereiro	4	37,08
Março	7	64,89
Abril	6	55,62
Maió	8	74,16
Junho	8	74,16
Julho	6	55,62
Agosto	4	37,08
Setembro	12	111,24
Outubro	6	55,62
Novembro	6	55,62
Dezembro	4	37,08
Total	75	695,25

Fonte: Boletins de Horas Extraordinárias e Folhas de Vencimento de 2008

Abonos pagos por cessação de funções

95. Em Fevereiro de 2008, o IGFIJ pagou a um fiscal de obras “*Remuneração*” e “*Subsídio de Férias*” por cessação definitiva de funções¹⁰³, a que tinha direito por motivo de aposentação¹⁰⁴, pois à data da comunicação da resolução da CGA – Caixa Geral de Aposentações¹⁰⁵ o funcionário encontrava-se ainda ao serviço do Instituto¹⁰⁶.

¹⁰² Cfr.: e-mail do IGFIJ, em 15 de Julho de 2010.

¹⁰³ Calculados com base nas orientações emitidas pela Circular Conjunta n.º 1/DGO/DGAP/2004.

¹⁰⁴ Publicada em Diário da República, em 7 de Fevereiro de 2008.

¹⁰⁵ Em 9 de Janeiro de 2008.



96. No exame do processamento da remuneração e do subsídio de férias, constatou-se que foi pago a mais o montante total de 961,70€ (vide Quadro 9), uma vez que os dias de férias considerados¹⁰⁷ e a fórmula de cálculo¹⁰⁸ aplicada contrariam o estabelecido nos n.ºs 1 e 5 do artigo 7.º¹⁰⁹ do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março alterado pela Lei n.º 117/99, de 11 de Agosto e no ponto 2.3 da Circular Conjunta n.º 1/DGO/DGAP/2004, de Abril de 2004, respectivamente. Esta situação configura, eventualmente, uma infracção financeira sancionatória e reintegratória à luz da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e dos n.ºs da 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.
97. Sobre esta matéria importa referir que os serviços do IGFIJ reconheceram os erros e informaram que iriam solicitar a reposição das importâncias pagas a mais¹¹⁰.

Quadro 9 - Abonos pagos por cessação de funções

Unidade: €

Abono	Montante Pago	Montante devido	Diferença
Remuneração relativa aos dias de férias vencidos a 1 de Janeiro e não gozadas	1.561,29	1.361,13	200,16
Subsídio de férias relativo a férias adquiridas pelo serviço prestado no ano da cessação de funções	881,76	120,22	761,54
Total	2.443,05	1.481,35	961,70

Fonte: Folhas de vencimento e informações do IGFIJ; I.P.

Em sede de contraditório, o CD, em complemento ao alegado relativamente ao ponto 93, informa que o fiscal de obras “*solicitou a reposição (...) em prestações*”, remetendo em anexo os documentos comprovativos designadamente a autorização pelo Presidente do CD do pagamento da quantia em oito prestações mensais, com início em Setembro de 2010 e o término em Abril de 2011.

Dado que a irregularidade se terá devido a negligência e não tendo havido recomendação anterior, o TC considera preenchido os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória. Quanto à eventual responsabilidade financeira reintegratória, o TC, atendendo ao desencadeamento do processo de reposição, considera suficiente, nesta sede, o seu acompanhamento através de emissão de recomendação específica.

“Oficial de Justiça” - Suplemento de recuperação de processos e livre-trânsito

98. Um “*oficial de justiça*”, em Comissão de Serviço no IGFIJ a exercer funções de técnico superior no Gabinete de Processos Judiciais, auferiu a “*remuneração base*” acrescida de um “*suplemento remuneratório*” de 10%, previsto no Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de

¹⁰⁶ “O subscritor considera-se desligado do serviço a partir do dia 1 do mês seguinte aquele em que seja comunicada a resolução da Caixa...” (cfr. n.º 2 do artigo 99.º do Estatuto da Aposentação).

¹⁰⁷ Remuneração relativa aos dias de férias vencidos a 1 de Janeiro e não gozadas: 39 dias [Férias – 28 dias; antiguidade – 3 dias; dias de férias acumulados – 3 dias; férias complementares – 5 dias (inclui 5 dias úteis de férias complementares sem que o funcionário reunisse condições para a sua atribuição)].

¹⁰⁸ Fórmula utilizada: $RM * ndf / 22$; Fórmula correcta: $RD * 1,365 * ndf$ [cfr. Circular Conjunta n.º 1/DGO/DGAP/2004].

¹⁰⁹ [n.º 1] “Ao funcionário ou agente que goze a totalidade do período normal de férias vencidas em 1 de Janeiro é concedido ..., um período de cinco dias úteis de férias...” [n.º 5] “Nos casos de acumulação de férias o período complementar de férias só pode ser concedido verificada a condição imposta pelo n.º 1”.

¹¹⁰ Cfr. e-mail do IGFIJ, em 30 de Junho de 2010.



Novembro, para compensação do trabalho de recuperação dos atrasos processuais¹¹¹. O suplemento remuneratório pode ainda ser atribuído a “*oficiais de justiça*” colocados fora das secretarias dos tribunais ou serviços do Ministério Público desde que exerçam as funções elencadas na Portaria n.º 1178/2001, de 10 de Outubro¹¹². Porém, dado que o referido funcionário não desempenhava tais funções, foi pago, em 2008, o valor ilíquido de 1.923,57€¹¹³, sem que tivessem sido preenchidos todos os requisitos do Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de Novembro.

99. Acresce referir que o IGFIJ, na sequência do Relatório da IGSJ e por indicação do Presidente do CD do IGFIJ, cancelou o pagamento desse suplemento a partir de 1 de Janeiro de 2010, sem que até à data da presente auditoria tenham sido efectuadas diligências para a reposição dos montantes já pagos¹¹⁴.

Em sede de contraditório, o CD veio alegar que “*O escrivão de direito em causa desempenhou desde a sua vinda para este Instituto as funções de recuperação de atrasos processuais*” e que “*para o sucesso das funções em causa em muito tem contribuído a grande disponibilidade daquele escrivão para trabalhar para além do horário de trabalho, com vista à resolução célere dos inúmeros solicitações colocadas e pelo qual nunca foi remunerado.*”. Acrescenta ainda que “*o escrivão de direito em causa sempre desempenhou funções no Gabinete de Gestão de Receita, Gabinete que incorporava o sector das custas Judiciais, ao qual competia assegurar todas as competências do IGFPJ neste domínio.*”

A partir de Maio de 2007 estas competências viriam a integrar o Gabinete de Processos Judiciais, ao qual foram atribuídas as competências constantes na al. b) do art. 5.º dos Estatutos do IGFIJ, anexo à Portaria n.º 519/2007, de 30 de Abril (...) Foi neste pressuposto que este Instituto suportou o abono em causa, por considerar que elas se enquadravam na n.º 1 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de Novembro, e inserindo-se nos funções elencadas no Anexo à Portaria n.º 1178/2001, de 10 de Outubro, na medida que as funções que desempenha estão intimamente ligadas à organização e funcionamento dos tribunais.”

Atendendo ao alegado, designadamente quanto ao conteúdo das funções desempenhadas, ainda assim, nos termos do Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de Novembro, o pagamento do suplemento aos oficiais de justiça colocados fora dos serviços dos tribunais requer a avaliação de desempenho, pelo dirigente máximo do serviço, devendo o relatório ser enviado ao Ministro da Justiça (cfr. n.º 3 do art.º 6.º do referido diploma). Ora no processo do funcionário não existe este documento. Contudo, o TC regista que: (i) existiu a contraprestação efectiva de trabalho de recuperação de atrasos processuais, que satisfeitas as exigências formais permitira o suplemento remuneratório; (ii) o trabalho realizado para além do horário de trabalho não foi remunerado, o que na hipótese de reposição do suplemento remuneratório configuraria uma situação de enriquecimento sem causa do erário público; (iii) o CD, conhecido o Relatório da IGSJ, cancelou o pagamento do suplemento.

¹¹¹ “É atribuído ao pessoal oficial de justiça, com provimento definitivo, colocado em lugares dos quadros das secretarias dos tribunais e de serviços do Ministério Público, um suplemento...” (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de Novembro).

¹¹² “*Inspecção, apoio à inspecção e a serviços de inspecção de magistrados e oficiais de justiça. Formação e apoio à formação de oficiais de justiça. Apoio técnico à coordenação e direcção da investigação e da prevenção da criminalidade violenta.... Execução de acções e medidas de gestão, organização e funcionamento dos tribunais.*” (cfr. Anexo à Portaria n.º 1178/2001, de 10 de Outubro).

¹¹³ Dado que o funcionário exerce funções desde Novembro de 2005, foi-lhe pago até Dezembro de 2009 o montante total de 7.927,48€ (inclui 1.923,57 € do ano de 2008).

¹¹⁴ Cfr. e-mail, em 13 de Julho de 2010.



100. O mesmo funcionário beneficiou também do direito à utilização de transporte público gratuito, entre a residência e o local de trabalho¹¹⁵, assegurado por um contrato estabelecido entre o IGFIJ e a empresa transportadora *Fertagus* tendo o Instituto passado a suportar os encargos, a partir de Abril de 2008. Este benefício foi autorizado pelo Presidente do CD, em 4 de Abril de 2008, com base no parecer favorável do seu Gabinete Jurídico e do Contencioso¹¹⁶. Porém, o referido direito está indissolavelmente associado ao exercício das funções inerentes à sua categoria, conforme informação da DGAEP¹¹⁷, após o que os responsáveis determinaram a cessação do pagamento.

Adiantamento de subsídio de férias

101. Em 2008, foram efectuados adiantamentos do “subsídio de férias” a duas funcionárias¹¹⁸, no montante de 1.796,62 € sem que exista enquadramento legal para esse procedimento. Neste contexto, refere-se que o subsídio de férias, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro é atribuído em cada ano civil e pagável por inteiro no mês de Junho, podendo o seu pagamento, ser antecipado, em caso de suspensão ou cessação de funções¹¹⁹. Assim, nos adiantamentos do “subsídio de férias” foi contrariado o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO. Esta situação é susceptível de, eventualmente, configurar uma infracção financeira sancionatória à luz do estipulado, respectivamente, nas alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, a responsável alega que a situação descrita decorre “*das contingências de sistemas de informação, recursos humanos...*”.

Atendendo à natureza da falta e ao facto de não se encontrar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas legais e de não ter havido antes recomendação específica anterior, o TC considera estarem preenchidos os pressupostos constantes no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC pelo que releva a responsabilidade financeira.

Classificação Económica das Despesas

102. O exame da documentação de despesa revelou a inadequada classificação económica das despesas no montante de 31.778,62 €, identificadas no quadro 10, contrariando o estabelecido no Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro – “*Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas*”, devendo os serviços proceder à correcta utilização do classificador económico das despesas.

¹¹⁵ Com base no n.º 1 do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto – Estatuto dos Oficiais de Justiça.

¹¹⁶ Cfr. Informação n.º 59/2008/GJC/CB, de 31 de Março de 2008.

¹¹⁷ Cfr. ofício n.º 4985, de 13 de Outubro de 2009, da DGAEP.

¹¹⁸ Num dos casos a situação foi recorrente [em 2007 e 2009].

¹¹⁹ Cfr. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro.



Quadro 10 – Classificação económica das Despesas

Despesas	Montante (euros)	Classificação económica	
		Adoptada	Adequada
“Subsídio de alimentação ” <i>por trabalho prestado em dias de descanso semanal</i> ”	46,26	“01.01.13 – Subsídio de refeição” ¹²⁰	“01.02.03 – Alimentação e alojamento”
Contrato de prestação de serviços de manutenção básicos em vários edifícios do MJ	7.359,83	“02.02.14 – Estudos, pareceres, projectos e consultoria”	“02.02.03 – Conservação de bens”
Ligação à rede em média tensão do edifício do Palácio de Justiça de Cabeceiras de Basto	24.372,53	“02.02.14 – Estudos, pareceres, projectos e consultoria”	“07.01.10 – Equipamento básico”

Fonte: Registos contabilísticos e documentação de despesa

Em sede de contraditório, o CD informa que “*Estas situações sucederam porque na altura a classificação económica das despesas não se encontrava centralizada no Departamento de Gestão Orçamental (DGO) do IGFIJ. Neste momento já não se verifica, ou seja todos os processos são classificados pelo DGO*”.

Outra situação

Indemnização à Estamo pela ocupação do Estabelecimento Prisional de Lisboa, alienado

103. Ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 3.º da Lei 60-A/2005, de 30 de Dezembro¹²¹, foi autorizada, pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 30 de Novembro de 2006, a alienação do prédio urbano designado “Estabelecimento Prisional de Lisboa” [prédio 1] e parcela de terreno urbana contígua ao mesmo [prédio 2], à Estamo – Participações Imobiliárias, S.A.¹²², pelo valor líquido de 48.680.330€ e de 13.569.670€¹²³, respectivamente¹²⁴.

104. Não obstante os referidos imóveis não se encontrarem com a situação registral regularizada e ainda ocupados, foi celebrado o contrato promessa de compra e venda,

¹²⁰ Engloba os abonos que decorrem da aplicação do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro.

¹²¹ “A alienação de bens imóveis do Estado e dos organismos públicos com personalidade jurídica que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública às empresas de capitais exclusivamente públicos, subsidiárias da SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A., criada pelo Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, processa-se por ajuste directo”.

¹²² A ESTAMO, constituída em 1993, é uma empresa do Grupo SAGESTAMO, sociedade de capitais exclusivamente públicos, detida integralmente pela PARPÚBLICA (cfr. n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 209/2000), vocacionada para a compra, venda e administração de imóveis, incluindo a revenda dos que sejam adquiridos para esse fim (cfr. artigo 2.º dos Estatutos).

¹²³ Cfr. Despacho n.º 1403/06 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

¹²⁴ Ao preço acordado de 58.651.000€ (prédio 1) e de 16.340.000€ (prédio 2) foram deduzidas importâncias, designadamente, 5% pela ocupação dos prédios correspondente a um ano sem pagamento de renda ou qualquer contrapartida [de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2007].



constando da cláusula sexta que “A concretização da compra e venda fica condicionada à regularização registral e matricial do Prédio 1 e do Prédio 2, por parte do Segundo Outorgante [IGFIJ], que promoverá igualmente, a sua desocupação de pessoas e bens até 31 de Dezembro de 2009, relativamente ao Prédio 1 e até 31 de Dezembro de 2007, em relação ao Prédio 2”. O referido contrato estabelece também (cláusula nona) que no caso de incumprimento, total ou parcial, por parte do Segundo Outorgante, haverá lugar à restituição, até 31 de Dezembro de 2010, da quantia entregue, com uma penalização correspondente à taxa *euribor* a seis meses, acrescida de 0,25%, contada desde a data da outorga do contrato e pela utilização do Prédio 1 e do Prédio 2, a partir de 31 de Dezembro de 2007, até à data da emissão do respectivo título de ajuste directo, uma indemnização mensal correspondente a 5% sobre 12 meses, calculada sobre o preço liquidado, actualizado anualmente pelo índice de Preços junto do Consumidor.

105. Por despacho de adjudicação definitiva, de 30 de Outubro de 2008, foi apenas emitido o título de alienação relativo ao Prédio 2. Consequentemente, a *Estamo*, reportado a 31 de Dezembro de 2008, veio apresentar ao IGFIJ, através de uma nota de débito, o pagamento de 3.132.842,59 € pela utilização dos referidos prédios (prédio 1, de 01-01 a 31-12-2008 e prédio 2, de 01-01 a 30-10-2008), tendo o IGFIJ constituído uma dívida¹²⁵ que, à data de Dezembro de 2009, ainda não tinha sido liquidada¹²⁶. Neste contexto, o Estado promoveu a alienação de um imóvel que não reunia, ainda, as condições necessárias à respectiva venda, arrecadou a correspondente receita e afectou-a às entidades beneficiárias¹²⁷. Porém, o procedimento adoptado, que já foi utilizado noutros processos de venda por ajuste directo à *Estamo*¹²⁸ e se enquadra no regime jurídico do património imobiliário público¹²⁹, não conduziu ainda à concretização definitiva da alienação do prédio 1 (o prédio 2 só foi alienado em 30 de Outubro), sendo que a tardia alienação e a continuada ocupação tem-se traduzido em vultosos encargos da responsabilidade do IGFIJ.

Apreciação sobre as contas

Exame das Demonstrações Financeiras

106. Em 2008, os registos do Imobilizado Corpóreo existentes no SAP¹³⁰ não permitiam uma adequada identificação dos imóveis, sendo o seu registo, por valores de aquisição e matricial, acrescido pelos custos de obras realizadas nos imóveis, efectuado com base na

¹²⁵ Em 2008 foi contabilizado na conta 228 - Fornecedores - Facturas em recepção e conferência.

¹²⁶ Em 2009, o montante de 3.132.842,59€ foi considerado um custo financeiro (cfr. relatório anual para 2009, do Fiscal Único).

¹²⁷ Afectação da receita: 5 % à DGP; 95 % ao IGFIJ.

¹²⁸ e.g.: alienação, em 2008, do prédio na Av. Duque de Loulé, que à data da celebração do contrato promessa de compra e venda não tinha a sua situação registral regularizada e encontrava-se ocupado, existindo cláusulas contratuais de penalização por incumprimento do contrato (não emissão do título de alienação até 31 de Dezembro de 2008).

¹²⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

¹³⁰ Não existia um módulo de gestão de património imobilizado.



informação interna do DGP¹³¹. Em resultado da verificação e da análise da informação patrimonial fornecida, destacam-se a título exemplificativo as seguintes situações:

- ✓ a identificação de 16 bens imóveis, no valor de 3.904.601,22 €, que não se encontravam registados na contabilidade¹³²;
- ✓ bens alienados em anos anteriores, no montante de 23.710.860 €¹³³, cujo abate não foi contabilizado;
- ✓ foram alienados imóveis que não constavam do imobilizado do IGFII¹³⁴.

Neste contexto, realça-se que os relatórios anuais do Fiscal Único apresentam um conjunto de situações irregulares em resultado de uma análise, com base em várias fontes de informação¹³⁵, identificando a existência de “bens registados no registo das Finanças que não se encontram registados na contabilidade¹³⁶; bens que constam da contabilidade e que já terão sido alienados¹³⁷; bens que constam da contabilidade e que não estão no Registo predial¹³⁸”, bem como a transferência de “Imobilizado em curso” para “Imobilizado Corpóreo” contabilizado por valor global, não existindo discriminação das obras/imóveis.

Em sede de contraditório, o CD veio informar que “*Esta situação verificou-se pela ausência de um módulo de imobilizado existente em SAP e devido à falta de informação a circular entre DGP-> GC e GRHL-> GC. Com a implementação em 2009 do módulo de imobilizado tal já não se verifica, tendo todos os registos até 2008 sofrido as devidas rectificações/actualizações*”.

107. Acresce referir que em 2008 foram incorporados 57 imóveis, no montante de 38.042.491,48 € [conta 577 – Reservas Decorrentes da Transferência de Activos], que não tinham sido registados no ano anterior.

108. Face ao exposto e não tendo a auditoria obtido informação completa e detalhada sobre o imobilizado, não foi possível conferir os saldos de imobilizações corpóreas [372.522.925,76 €] nem quantificar o valor patrimonial em falta e correspondente impacto nas DF.

¹³¹ Ficheiros em *excel*.

¹³² Cfr. Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados de 2009, pág. 24 e ficheiro (em *excel*) disponibilizado pelo IGFII.

¹³³ Tribunal do Trabalho Faro - Rua Antero de Quental n.º 9 – 1.421.917,25 €; Tribunal do Trabalho Vila Nova de Famalicão – Av. Eng. Pinheiro Braga 1000 – 21.090.350 €; P. Judiciária - Dir. Centr. Invst - Av. Duque de Loulé, Lisboa: 913.754,07 € Casa Magistrados S. J. Pesqueira - Av. Marques de Soveral: 8.847,95€; Casa Magistrados Sesimbra - Rua Antonio Taskin Gaspar, Lt 3: 39.093,60€; Casas de Magistrados de Lamego (4): 224.222,24 €, Casa Magistrados de Lousã, Rua Mercado, 1º esq: 13.034,79 €.

¹³⁴ Prédio, fracção A, Rua José Estevão n.º 22, tornejando a Rua Angra Heroísmo, 22-Lisboa (s/ valor patrimonial), Casa de Magistrados Arcozelo, Rua de Santa Marta, n.º 290 - fracção I - 3.º, Barcelos (s/valor patrimonial); na 794: Casa de Magistrado Ferreira do Zêzere – R. Brig. Lino G 28-3.ºDt. e Casa Magistrado Vila Real – Av. 1.º Maio 56- 2.º e 5.º esq.

¹³⁵ Nomeadamente, ficheiros do património (*excel*), registos contabilísticos (SAP), registos das Finanças e legislação (Aviso n.º 8297/2009 publicado em Diário da República, de 17 de Abril)

¹³⁶ Palácio da Justiça de S. João da Madeira [1.923.100 €] e Palácio da Justiça de Loulé [2.639.890 €].

¹³⁷ e.g.: Tribunal de Vila Nova de Famalicão [2.503.950 €]; Instituto dos Registos e Notariado [1.421.917 €].

¹³⁸ e.g.: Palácio de Justiça de Arouca [2.050.285 €]; Palácio de Justiça de Setúbal [2.729.925 €].



109. Em 2008, os bens de consumo corrente [Existências] foram contabilizados como custo do exercício, no momento do consumo não sendo movimentada a conta 36 – *Matérias - Primas, subsidiárias e de Consumo*, registo correspondente aos bens existentes no economato, alegadamente por não se encontrar desenvolvido o módulo aplicacional adequado no SAP.

Neste contexto, refere-se que a aplicação informática utilizada para registo e controlo dos bens (*Quidgest*) apresentava em 31 de Dezembro de 2008, o total de 35.191,19 €, valor que não consta da correspondente conta do Balanço [Existências]. Em 2009, a conta – 36 – *Matérias - Primas, subsidiárias e de Consumo* – apresentava um saldo credor de 41.031,82€

Sobre esta matéria o CD informou que “*Esta situação verificou-se pela ausência de um módulo de logística existente em SAP e devido à falta de informação a circular entre o Gabinete de Recursos Humanos e o Gabinete de Contabilidade (GRHL ->GC) O Gabinete de Contabilidade (GC) desconhecia quando os stocks eram “consumidos (...) Com a implementação em 2009 do módulo de logística tal já não se verifica, tendo se efectuado um levantamento dos stocks a 31/12/2008, valor esse que foi colocado no balanço como saldo inicial a 1/01/2009”.*

110. O exame dos registos contabilísticos e da documentação evidencia inadequada contabilização, em 2008, nas situações seguintes:

- ✓ foram registadas na conta 769 – *Outros Proveitos e Ganhos Operacionais* as alienações de 9 imóveis, no montante de 103.221.441,50 € (Anexo X) que deveriam ter sido contabilizadas na conta 794 – *Ganhos em Imobilizações*¹³⁹, uma vez que se referem a receita extraordinária. Neste contexto, os *Resultados Operacionais*, que já eram negativos [-132,06 M€] encontram-se sobreavaliados em 103 M€ e os *Resultados Extraordinários* reduzidos do mesmo montante;
- ✓ foram contabilizados nas contas 423- “*Equipamento básico*” e 426 – “*Equipamento Administrativo*” as licenças de software que deveriam ter sido registadas na conta 433 – “*Propriedade industrial e outros Direitos*”¹⁴⁰

O CD veio nas suas alegações referir que “*O registo de licenças de software até ao final de 2008 era efectuado sem critério definido, no entanto a partir de 2009 (...), adoptou-se a classificação patrimonial 433x para todas as licenças com duração superior a 1 ano, tendo sido efectuada uma correcção relativa ao histórico de todos os registos de bens que se enquadraram na conta 433x do POCP. Todas as licenças inferiores a 1 ano são agora consideradas como custos”.*

- ✓ não foram registados custos financeiros, relativos a comissões bancárias, no montante de 1.960,71 € [contabilizados em Julho de 2009¹⁴¹], não tendo sido respeitado o princípio da especialização de exercício;

¹³⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Notas explicativas – Classe 7 - conta 794 – “*Ganhos em imobilizações*” – regista os ganhos provenientes da alienação ...”.

¹⁴⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Notas explicativas – Classe 4 - conta 433 – “*Propriedades industriais e outros direitos*” – inclui patentes, marcas, alvarás, licenças, privilégios, concessões e direitos de autor, bem como direitos e contratos assimilados”.



- ✓ foi registado, na conta 68 - *Custos e Perdas Financeiras*, o montante negativo de 392.192,03€, relacionado com a incorrecta rectificação, em 2008, da contabilização, em 2007, dos juros de mora pagos à *Somague*, que já tinha sido registado em 2006 [a opção adequada teria sido o registo de 392.192,03€ na rubrica 797 - *Correcções relativas a exercícios anteriores em Resultados Extraordinários*];
- ✓ os juros de depósitos bancários, que foram contabilizados na conta “*Proveitos e Ganhos Financeiros*” pelo valor líquido, deveriam ter sido registados pelo valor ilíquido, sendo o imposto retido pelas Instituições de Crédito contabilizado como “651 - *Imposto e taxas – Imposto de Capitais*”;
- ✓ a movimentação das “*Taxas de Justiça*” e de “*Depósitos Autónomos*” efectuada na mesma conta “268912 – *Custas Judiciais*” não espelha de forma adequada as responsabilidades do IGFIJ.

Neste contexto, realça-se que a contabilização da receita extraordinária, em cumprimento do Despacho Conjunto [vide pontos 47, 86 e 87], não evidencia a devida comprovação de que as responsabilidades estão adequadamente expressas e suportadas por património à guarda do IGFIJ.

- ✓ as amortizações são contabilizadas no final do exercício, pela natureza dos bens e não pelo método de duodécimos, bem a bem, uma vez que não existe “*ficha do imobilizado*”;

O CD veio nas suas alegações referir que “*Com a implementação da nova versão do SAP no decorrer de 2009 foi implementado um módulo de gestão de imobilizado. Com esta implementação foram criadas em SAP fichas de imobilizado para todos os bens registados a favor do IGFIJ bem como os bens que, pertencentes ao Estado Português, estão consignados à gestão do IGFIJ, IP. A criação das fichas de imobilizado permite actualmente a contabilização individual das amortizações por bem, contabilização esta que está a ser levada a cabo mensalmente*”.

- ✓ os proveitos relativos à receita proveniente dos Registos e Notários são contabilizados apenas aquando da recepção das guias de depósito correspondentes, não sendo cumprido o princípio de especialização de exercício. Neste contexto, verificou-se a contabilização, em 2008, de receita no montante de 1.766.926,35 €, relativa a *Imposto Selo* que já tinha sido cobrada em 2007 (cfr. ponto 83).

111. Verificamos que permanecem por receber/regularizar, na conta 26292 – “*Outras Operações com Pessoal*”, um conjunto de dívidas, relativos a pagamentos a 12 Magistrados, referentes nomeadamente a *subsídios de compensação e de fixação* (processos de 1999 a 2006), no montante de 84.078,59 €. Dada a antiguidade dos processos e atendendo a que as dívidas continuam evidenciadas nas contas de 2009, o

¹⁴¹ Em 16 de Julho de 2009, através da Nota Interna n.º 178-2009, o Gabinete de Gestão de Tesouraria informou o Gabinete de Gestão de Contabilidade, para proceder ao respectivo registo contabilístico, no montante de 1.960,71€ respeitante a “despesas bancárias relativas às Contas Judiciais, cobradas até 31 de Dezembro de 2008”.



IGFIJ deve utilizar todos os meios ao seu alcance para ser ressarcido das referidas importâncias.

Em sede de alegações, o CD informou que “*O IGFIJ, IP tem efectuado officios de insistência para tentar recuperar estas dívidas. Tem também situações pendentes de análise no GJC, porque algumas das reposições referem-se a magistrados já falecidos e que têm as contas bancárias bloqueadas para habilitação de herdeiros*”.

112. Acresce que a conta 268199 – “*Devedores Diversos – Outros*” apresenta um saldo de 91.326,79 € referente a dívidas de contraprestações de casas de magistrados e de notários, de decisão judicial e de subsídio de risco (processos de 2006 a 2008) que o IGFIJ deve examinar com detalhe¹⁴². Realça-se ainda que a auditoria apurou dívidas, relativas a contraprestações devidas ao IGFIJ pela ocupação das casas de função, que não estavam contabilizadas, em 31/12/2008, no montante de 1.060,08€.

Exame do Mapa de Fluxos de Caixa e documentação anexa

113. No exame do MFC-Mapa de Fluxos de Caixa¹⁴³ e documentação anexa constatou-se o seguinte:

- a) foi registado a débito o montante negativo de 52.593,59 € na classificação económica 16.01.01 – “*Receitas OE - Capital - Na posse do serviço*”¹⁴⁴. Tratando-se da devolução do “*saldo da conta de gerência*”, devia ter sido escriturado a crédito do “*Mapa de Fluxos de Caixa*”. Assim, o montante de 52.593,59 €, correspondente à entrega do saldo nos cofres do Estado, deve ser escriturado a crédito e retirado do débito do MFC.

Em sede de contraditório o CD informa que “*Esta situação deveu-se a uma incorrecta parametrização do SAP. No novo SAP a vigorar desde Jan/2009 tal situação já não se verifica.*”

Atento o alegado e o facto do procedimento descrito evidenciar erro mas não prejuízo para o erário público, o TC considera estarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira.

- b) foi contabilizado o montante negativo de 116.705.480,83 €, na rubrica *extra-orçamental - 17.02.00BO – Outras Operações de Tesouraria – Custas Judiciais - n.º 3 do art.º 124.º do CCJ*. Na contabilidade Orçamental o IGFIJ contabilizou as verbas recebidas no âmbito das custas judiciais como “*operações extra-orçamentais*” [rubrica (17.02.00.) abatendo aos recebimentos as despesas do próprio ano. Assim, o

¹⁴² No decurso da auditoria os serviços do IGFIJ identificaram diversas situações contabilizadas em 2008 que já tinham sido regularizadas em anos anteriores.

¹⁴³ Na sequência da auditoria o CD enviou um novo Mapa de Fluxos de Caixa, bem como novo mapa de Operações de Tesouraria que apenas corrige a situação referida na alínea b) do ponto 113 (cfr. ofício n.º 10135, de 18 de Agosto de 2010).

¹⁴⁴ “*CE – 16.01.00 – Saldos orçamentais – contabilizam-se os saldos de gerência que constituem receita dos serviços, devendo ser desagregados de acordo com a sua proveniência*” (cfr. Anexo III - Notas explicativas ao classificador económico - Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro – classificador económico das receitas e das despesas públicas).



MFC não evidencia a débito nem a crédito a totalidade dos fluxos financeiros recebidos e entregues na gerência pelo IGFIJ.

Ora, na sequência dos trabalhos de auditoria, nomeadamente do exame dos registos contabilísticos, apurou-se que a débito do MFC (17.02.00BO) deveria ter sido escriturado o montante de 342.422.977,67€, correspondente às verbas recebidas em 2008 e a crédito (12.02.00.B0.00) o montante de 459.128.458,50 €;

- c) em “*Descontos em vencimentos e salários*” foram inadequadamente escrituradas a débito e a crédito, como “*Receitas de Estado*”¹⁴⁵, importâncias que são “*Operações de Tesouraria*”. Acresce que os “*Descontos em vencimentos e salários*” não foram apresentados como informação extra-contabilística, conforme prevê o mapa 7.3 anexo ao Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro;
- d) no “*Mapa de controlo orçamental – despesa*”, nos compromissos assumidos e não pagos, não constam as dívidas existentes em 31 de Dezembro de 2008, respeitantes ao Apoio Judiciário, existindo assim divergência relativamente à conta 228, que apresenta um saldo credor de 8,2 M€¹⁴⁶. Sobre esta matéria, refere-se que a nota inserida no ponto n.º 7.1 do POCP, relativa ao “*Mapa de controlo orçamental – despesa*”, determina o registo nos “*Compromissos assumidos*” – *importâncias correspondentes às obrigações constituídas, independentemente da concretização do seu pagamento no próprio exercício*”;
- e) a Acta de aprovação da conta não identifica os factos mais importantes constantes dos documentos de prestação de contas, abrangendo nomeadamente os fluxos seguintes: recebimentos/pagamentos; receitas/despesas; proveitos/custos; saldos iniciais e finais; Resultados de gerência e de exercícios anteriores, como previsto nas Notas técnicas ponto IV das Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção.

114. Face ao exposto, é nossa convicção que o MFC apresentado não reflecte com fidedignidade os fluxos financeiros efectuados na gerência, como estabelecido no ponto 7.3 – Fluxos de Caixa do POCP “*Mapa onde deverão ser evidenciadas as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria...*”.

Sustentabilidade Financeira

115. A análise da execução orçamental [pontos 33 a 41] evidenciou um diferencial de 170 M€, entre as Receitas de Funcionamento (excluindo vendas de bens de investimento e receitas extraordinárias) e as Despesas de Funcionamento, que foi essencialmente colmatado pela receita extraordinária de 160 M€ do Despacho Conjunto de 27 de

¹⁴⁵ e.g.: Descontos – Segurança Social; ADSE; CGA.

¹⁴⁶ O IGFIJ refere que por se tratarem de elevados montantes, carecem muitas vezes de alterações orçamentais o que implica no final do ano não existir dotação orçamental para cabimentar e comprometer essas verbas (cfr. Relatório de Actividades e Gestão do IGFIJ, I.P, página 44 e página 6 do Anexo às Demonstrações Financeiras).



Novembro de 2008 (cfr. ponto 86). Neste contexto, realça-se que o IGFIJ, já em Outubro de 2008 estimava um *deficit* de 180,87 M€, entre as receitas e despesas de funcionamento, tendo, para colmatar a situação incorporado no orçamento de funcionamento 52,81 M€ relativos ao saldo de liquidação do FGFJ (cfr. ponto 35).

116. Destaca-se que o Fiscal Único tem alertado sistematicamente e de forma detalhada para o crescente desequilíbrio entre receitas e despesas¹⁴⁷. No relatório para 2009, estima-se que “*esse diferencial atinja os 323 milhões de euros, que foram colmatados por:*

- *166.100.000 euros do Despacho conjunto do Ministério das Finanças e da Justiça, datado de 8 de Julho de 2009;*
- *81.126.600 euros de receita extraordinária proveniente de Depósitos Autónomos;*
- *40.000.000 euros de Transferências Extraordinária do Orçamento de Estado para o Ministério da Justiça (Orçamento Rectificativo de Dezembro de 2009).*

Portanto, a prazo não é sustentável a continuação do diferencial entre as receitas, e as despesas a que devem fazer face.”

117. O agravamento da situação financeira do IGFIJ tem sido *dissimulado* por orçamentos que não evidenciam, na sua versão inicial, uma situação cada vez mais grave relativamente ao financiamento da sua actividade. Aliás, em Junho de 2009, o DGO do IGFIJ ao solicitar o recurso ao mecanismo previsto no n.º 12 do Despacho Conjunto dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e Adjunto e da Justiça para utilização de receitas provenientes de activos financeiros, refere diferenças entre os valores orçamentados e previstos, para 2009, de 101,1 M€ a mais nas despesas (com uma tendência crescente) e de 196,1 M€ a menos nas receitas (com uma tendência decrescente), de que resultaria, após provisões para dívidas quase certas, uma necessidade de financiamento adicional de 261,1 M€.

¹⁴⁷ Do Relatório para 2008, extraem-se as seguintes notas:

- em 2007, a diferença entre Receitas Correntes (excluindo alienações de imóveis e transferências extraordinárias) e Despesas Correntes era de cerca de 94 M€, que foi na sua quase totalidade colmatada pela integração de títulos de dívida pública do extinto Fundo de Garantia Financeira da Justiça [cfr. Relatório anual de 2008 do Fiscal Único, ponto 8.3];
- em 2008, a diferença entre Receitas Correntes e Despesas Correntes era de cerca de 170 M€, que foi na sua quase totalidade colmatada pela receita extraordinária de 160 M€.



DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

118. O processo, da responsabilidade dos elementos que constituíram o CD do IGFIJ, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2008, está instruído nos termos das Instruções do TC aplicáveis. Das operações que integram o débito e o crédito da gerência, resulta a demonstração numérica¹⁴⁸ seguinte:

DÉBITO

Saldo de abertura	€ 756.053.823,87	
Recebido na gerência	<u>€ 1.735.669.547,29</u>	€ 2.491.723.371,16

CRÉDITO

Saído na gerência	€ 1.763.755.215,12	
Saldo de encerramento	<u>€ 727.968.156,04</u>	€ 2.491.723.371,16

¹⁴⁸ O ajustamento inclui as alterações referidas no ponto 113, alíneas a) e b).



CONCLUSÕES

119. A auditoria à conta de 2008 foi executada em conformidade com as normas, orientações e práticas adoptadas pelo TC, em harmonia com as normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Foram efectuados testes aos sistemas de gestão e controlo em vigor. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas numa base de amostragem. A auditoria efectuada constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para o TC expressar uma opinião sobre as contas de 2008 (cfr. pontos 1 a 7).
120. A instabilidade do quadro de funcionamento do IGFIJ, entidade nuclear na área financeira do Ministério da Justiça, nos planos legal (com relevo para o código das custas judiciais/processuais e dos Registo e Notariado), organizacional, bem como ao nível directivo e a prolongada ausência de um órgão fiscalizador [Fiscal Único iniciou a actividade em Janeiro de 2009] condicionou a boa gestão pública do Instituto e o eficaz desenvolvimento da sua actividade (cfr. pontos 9 a 14).

Sustentabilidade financeira

121. Da análise da execução orçamental, em 2008, conclui-se pelo agravamento da situação financeira do IGFIJ, em resultado de um diferencial entre as receitas e despesas de funcionamento de 170 M€, que tem sido colmatado pelo recurso a receitas extraordinárias. O Fiscal Único tem alertado de forma insistente, para este crescente desequilíbrio, estimando, no relatório de 2009, que esse diferencial atinja 323 Milhões de euros (cfr. pontos 33 a 41 e 115 a 117).

Sistema de controlo interno

122. Relativamente ao sistema de controlo interno realça-se a inexistência de um manual de procedimentos para a área financeira e administrativa, a inexistência de segregação de funções, deficiências na elaboração das reconciliações bancárias, que não lhes confere credibilidade (diversos itens em aberto), bem como no registo de assiduidade (cfr. pontos 56 a 58, 60 e 66 a 68).
123. O IGFIJ dispõe de sistemas de informação que comportam múltiplas aplicações informáticas desintegradas, que não se articulam entre si, nem com o SAP. Em consequência, verificou-se a existência de inadequados sistemas de controlo das receitas e das despesas relacionados com os sistemas registral e notarial e judicial (cfr. pontos 15 a 24 e 59, 63 a 65, 70 e 71).
124. Constatou-se que não existia um arquivo organizado das despesas de honorários apresentados pelos Tribunais (cfr. ponto 69).
125. A inexistência de um manual de procedimentos para o registo e controlo dos bens móveis e imóveis, a gestão rudimentar do património, bem como a ausência de



informação actualizada e consistente, contribuem para explicar as falhas nos registos patrimoniais e contabilísticos (cfr. pontos 73 a 79).

126. No cômputo global o sistema de controlo interno não apresenta um grau razoável de eficácia na prevenção e detecção de erros e irregularidades, face às situações antes elencadas que justificam a sua classificação de “*Deficiente*” (cfr. ponto 80).

Legalidade e regularidade

127. As operações subjacentes foram verificadas, numa base de amostragem, tendo-se concluído que:

- a) foram contabilizadas, em 2008, receitas no montante de 1,767 M€, relativo a cobranças efectuadas no ano anterior, e registados juros provenientes dos depósitos bancário pelo montante líquido de imposto de capitais (26,2 M€) (cfr. pontos 81 a 83 e 84);
- b) foram registadas receitas extraordinárias de 160 M€, em 2008, e de 166,1 M€, em 2009, sem terem sido reflectidas nas demonstrações financeiras as correspondentes responsabilidades perante terceiros (cfr. pontos 85 a 87);
- c) a gestão do património é inadequada, traduzindo-se num inventário patrimonial desactualizado (cfr. ponto 88 e 103 a 105);
- d) foram efectuados pagamentos de 866,30 €, relativos a “*ajudas de custo*” e a “*subsídio de jantar*”, para além do legalmente estabelecido (cfr. pontos 89 a 94);
- e) foram efectuados pagamentos de 2.885,27 €, relativos a “*abonos por cessação de funções*” e a um “*suplemento remuneratório*”, sem que tivessem sido preenchidos os requisitos legais (cfr. pontos 95 e 100);
- f) houve lugar a adiantamentos de 1.796,62€, relativos a subsídios de férias, sem base legal (cfr. ponto 101).

Juízo sobre a conta

128. Tendo em conta a apreciação final respeitante a fiabilidade das demonstrações financeiras de 2008, o TC formula um juízo *desfavorável*, no sentido que a esta expressão é atribuída no domínio da auditoria financeira, em virtude da incidência e da natureza dos erros e irregularidades detectados, dos quais derivam as reservas seguintes (cfr. pontos 106 a 114 e 118):

- a) a auditoria não obteve informação completa e detalhada sobre o imobilizado, que permita comprovar a sua contabilização pelos valores adequados e, bem assim, a conferência dos saldos de imobilizações;



- b) os bens de consumo foram contabilizados como custos do exercício;
- c) na contabilização da receita proveniente dos Registos e Notários não foram cumpridos os princípios de especialização do exercício e de não compensação;
- d) a contabilização como receita extraordinária, em 2008, de 160M€, com base em Despacho Conjunto do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, não salvaguardou a expressão contabilística, nem o suporte patrimonial, das inerentes responsabilidades perante terceiros;
- e) o Mapa de Fluxos de Caixa não evidencia as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos na gerência.

RECOMENDAÇÕES

129. O Tribunal recomenda ao Ministro da Justiça que, face aos elementos evidenciados no presente Relatório, bem como nos Relatórios da IGSJ e do Fiscal Único, determine a avaliação urgente da situação financeira e patrimonial do IGFIJ e consequentemente adopte as medidas adequadas.

130. O Tribunal recomenda ao IGFIJ que:

- a) prossiga os esforços de implementação do sistema informático que permita um funcionamento mais eficaz das áreas de gestão de património e de empreendimentos, controlo das receitas e de contabilidade, bem como dos sistemas de gestão e controlo;
- b) prossiga os esforços de actualização do inventário de móveis e, especialmente, de imóveis, em que é urgente a regularização dos registos matriciais;
- c) elabore um manual de normas e procedimentos de controlo interno, para as áreas do património (imóveis e móveis), administrativa e financeira;
- d) adopte medidas por forma a que as taxas de justiça e os depósitos autónomos tenham reflexo contabilístico adequado e o Passivo reflecta de forma apropriada as responsabilidades do IGFIJ perante terceiros;
- e) promova a adequada contabilização das receitas extraordinárias, registadas em 2008 e 2009, na sequência dos Despachos Conjuntos do SEAJ e do SEAO, conjugando os registos com a devida comprovação de que as responsabilidades estão adequadamente expressas por património à guarda do IGFIJ;
- f) adopte as medidas necessárias para privilegiar os pagamentos por transferência bancária e proceda à análise de operações por regularizar, reportadas a anos anteriores e evidenciadas nas reconciliações bancárias;



- g) prossiga as medidas necessárias ao cabal cumprimento do princípio da unidade de tesouraria;
- h) diligencie no sentido da regularização das situações referidas nos pontos 97, 111 e 112.

131. O Tribunal recomenda ao IGFIJ e ao IRN um esforço de articulação, que permita maior eficácia no funcionamento do sistema de receitas registrais e notariais e no aproveitamento das acções de fiscalização pelo IRN, que deverão ser incrementadas.
132. O Tribunal recomenda ao IGFIJ e ao IGCP um esforço de articulação, que permita um funcionamento mais eficaz do sistema das custas judiciais, designadamente a reconciliação automática dos movimentos bancários.
133. O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores para lhe transmitirem, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes ao seguimento às recomendações formuladas, designadamente comprovando a regularização das situações.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

134. Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo Parecer.

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

135. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:
- ao Presidente da República;
 - ao Presidente da Assembleia da República;
 - ao Ministro da Justiça;
 - ao Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças da Assembleia da República;
 - ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em funções em 2008 e 2009;
 - ao Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, em funções em 2008 e 2009;
 - ao Presidente do Conselho Directivo do IGFIJ;
 - aos responsáveis pela(s) gerência(s), identificados nos Anexo XI e XII;
 - ao Inspector-Geral de Finanças;
 - ao Inspector-Geral dos Serviços de Justiça;
 - ao Presidente do IRN e ao Presidente do Conselho Directivo do IGCP os pontos respeitantes a essas entidades;
 - ao Fiscal Único do IGFIJ;
 - ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e no n.º 1 do artigo 57 da LOPTC.



Publicidade

136. Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do Relatório divulgado através da inserção na página electrónica do TC.

Emolumentos

137. São devidos emolumentos nos termos do artigo 9.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de 17.164,00€.



Tribunal de Contas

Aprovado em sessão plenária da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 7 Outubro de 2010, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 78.º da LOPTC.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros Adjuntos,

(José Luís Pinto Almeida)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(José Manuel Monteiro da Silva)

(António José Ayérous Mira Crespo)

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Raul Jorge Correia Esteves)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui Presente,
O Procurador-Geral Adjunto,