

RELATÓRIO N.º 04/2013 - 2.ª S

PROCESSO N.º 34/12-AUDIT



AUDITORIA AO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ANO 2011

Tribunal de Contas

Lisboa, 2013



ÍNDICE

	páginas
INTRODUÇÃO	5
Fundamento, objetivos e âmbito	5
Metodologia.....	5
Condicionantes.....	5
Exercício do contraditório	5
CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	7
Enquadramento normativo e organizacional.....	7
Órgãos e serviços	7
Recursos Humanos	10
Sistema remuneratório.....	12
Sistemas de informação.....	13
Instalações	13
Recursos Financeiros.....	14
Execução Orçamental	14
Gestão processual – custas judiciais	16
Tesouraria	17
Prestação de Contas	17
OBSERVAÇÕES.....	18
Sistemas de Gestão e de Controlo	18
Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes	24
CONTA DE GERÊNCIA E DOCUMENTAÇÃO ANEXA	35
CONCLUSÕES.....	37
RECOMENDAÇÕES.....	39
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	39
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	40
Destinatários	40
Publicidade.....	40
Emolumentos	40
ÍNDICE DOS ANEXOS.....	43



Tribunal de Contas

SIGLAS

AR	Assembleia da República
ATA	Autoridade Tributária Aduaneira
CA	Conselho Administrativo
CC	Conselho Consultivo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSTAF	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
DDIJ	Divisão de Documentação e Informação Jurídica
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DOI	Divisão de Organização e Informática
DR	Diário da República
DSAF	Direção de Serviços Administrativos e Financeiros
EFJ	Estatuto dos Funcionários de Justiça
EMJ	Estatuto dos Magistrados Judiciais
EMP	Estatuto do Ministério Público
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E.
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros (em modo partilhado)
GI	Gabinete de Imprensa
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOFTJ	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MP	Ministério Público
OE	Orçamento do Estado
PGR	Procuradoria-Geral da República
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RJGATS	Regime Jurídico das Gestão Administrativa dos Tribunais Superiores
SGR	Sistema de Gestão da Receita
SGRH	Sistema de Gestão dos Recursos Humanos
SIADAP	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SJ	Secretaria Judicial
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria financeira ao Supremo Tribunal Administrativo (STA) teve em vista examinar a conta de gerência de 2011, verificar a contabilização das receitas e das despesas, bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes¹. A auditoria incidiu sobre a gerência de 2011, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.

Metodologia

2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios, as metodologias e as técnicas acolhidos pelo Tribunal de Contas (TC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção².
3. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato. A metodologia seguida é a descrita, com o detalhe considerado suficiente, no Anexo 1.

Condicionantes

4. Regista-se a boa colaboração prestada pelo STA e a determinação dos serviços na regularização das falhas detetadas.

Exercício do contraditório

5. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o Juiz Conselheiro Relator remeteu o Relato ao Presidente do STA e aos membros do Conselho de Administrativo (CA) responsáveis pela gerência de 2011 (Anexo 13), ao Administrador do STA e extrato do relato aos membros do CA responsáveis pelas gerências de 2005 a 2010 (Anexo 14), ao técnico superior do STA (referido no ponto 80), ao Comandante-Geral da GNR, ao Diretor Nacional da PSP, à Diretora-Geral do Orçamento e ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ), para se pronunciarem, querendo, sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2012, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção, de 30 de novembro de 2011.

² Cfr. Regulamento da 2.^a Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “A 2.^a Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions].”.



Tribunal de Contas

As alegações apresentadas³ foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto do presente Relatório, e constam, na íntegra, no Anexo 15.

O CA e o Administrador do STA, em sede de contraditório, vieram salientar que: “(...) *As observações e conclusões constantes do Relatório integram um conjunto de recomendações da maior importância para o Supremo Tribunal Administrativo* e que serão adotadas as medidas e procedimentos destinados a corrigir as deficiências detetadas.

³ O contraditório apresentado foi subscrito pelo: Presidente do STA e membros dos CA's de 2005 a 2011, Presidente do CD do IGFEJ, Administrador do STA, Técnico Superior do STA, Diretora-Geral do Orçamento, serviços da PSP e serviços da GNR.



CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento normativo e organizacional

6. O STA, constitucionalmente consagrado como órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais^{4/5}, tem a sua sede em Lisboa e jurisdição sobre todo o território nacional, funcionando, sob a direção de um Presidente, em plenário e por secções⁶.
7. De acordo com o estabelecido no Regime Jurídico da Gestão Administrativa dos Tribunais Superiores (RJGATS)⁷, o STA é dotado de autonomia administrativa⁸, tendo o DL n.º 73/2002, de 26 de março, procedido à adaptação dos seus serviços de apoio ao regime de autonomia administrativa aí consagrado⁹.
8. Nos termos do artigo 57.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)¹⁰, os juízes da jurisdição administrativa e fiscal formam um corpo único e regem-se pelo disposto na CRP, no ETAF e demais legislação aplicável, e, subsidiariamente, com as necessárias adaptações, pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ).

Órgãos e serviços

9. Os órgãos de gestão do STA compreendem (vide Anexo 2 - organograma): Presidente; CA¹¹; Administrador; Conselho Consultivo (CC)¹².

⁴ Cfr. artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 11.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

⁵ No que não esteja especialmente regulado, são subsidiariamente aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições relativas aos tribunais judiciais (cfr. artigo 7.º do ETAF).

⁶ Cfr. artigos 11.º a 14.º do ETAF.

⁷ Cfr. DL n.º 177/2000, de 9 de agosto, alterado pelo DL n.º 74/2002, de 26 de março. O STA funciona em plenário e por secções. As duas secções - Contencioso Administrativo (1.ª Secção) e Contencioso Tributário (2.ª Secção) - funcionam em formação de três juízes ou em pleno. Cada secção do STA é composta pelo Presidente, vice-presidentes e restantes juízes para ela nomeados (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º e n.º 1 do artigo 14.º do ETAF). Atualmente, a Secção de Contencioso Administrativo tem duas subsecções (cfr. anexo ao ofício n.º AD/061, de 30 de julho de 2012, do STA).

⁸ Cfr. artigo 1.º do RJGATS.

⁹ Este diploma parte do princípio que, embora os tribunais tenham como função essencial a administração da justiça, a prossecução desta função implica a consecução de tarefas administrativas e de gestão diárias que, no caso dos tribunais superiores, podem ser executadas pelos próprios órgãos jurisdicionais, visando operar a eficaz desconcentração de competências do Estado, confiando aos próprios tribunais uma participação ativa no exercício da função administrativa.

¹⁰ Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelas Declarações de Retificação n.º 14/2002, de 20 de março, e n.º 18/2002, de 12 de abril, Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 107-D/2003, de 31 de dezembro, 1/2008, de 14 de janeiro, 2/2008, de 14 de janeiro, 26/2008, de 27 de junho, 52/2008, de 28 de agosto, 59/2008, de 11 de setembro, DL n.º 166/2009, de 31 de julho, e Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 20/2012, de 14 de maio.

¹¹ O CA é composto por: Presidente do STA, que preside; Vice-presidentes; Administrador; e Diretor dos Serviços Administrativos e Financeiros.

¹² Cfr. artigo 3.º do DL n.º 73/2002.

10. Ao Presidente cabe exercer os poderes administrativos e financeiros idênticos aos que integram a competência ministerial¹³. O Presidente pode delegar competências em matéria de gestão financeira no Administrador ou, na falta deste, no Secretário do Tribunal, até ao limite das competências de Diretor-Geral¹⁴.
11. Ao CA, órgão deliberativo em matéria de gestão financeira e patrimonial¹⁵, compete, designadamente: a) apreciar os planos e relatórios anuais de atividades; b) aprovar o projeto de orçamento anual e as suas alterações e apresentá-los ao Governo; c) zelar pela cobrança e guarda das receitas; d) autorizar as despesas que não devam ser autorizadas pelo presidente; e) autorizar o pagamento das despesas; f) fiscalizar a organização e registo da contabilidade; g) aprovar as contas de gerência e promover o seu envio ao Tribunal de Contas; h) autorizar a constituição e regulamentação de fundos de maneiio; i) gerir o parque automóvel afeto ao tribunal; j) pronunciar-se sobre qualquer assunto de gestão financeira e patrimonial.
12. Ao Administrador compete coordenar, sob a superintendência do Presidente, o funcionamento dos serviços, designadamente em matérias de gestão de recursos humanos, gestão orçamental e gestão de instalações e equipamento¹⁶.
13. Os serviços do STA são: a Secretaria Judicial (SJ), dirigida pelo Secretário do STA, compreende serviços judiciais¹⁷, compostos por uma secção central, por secções de processos e serviços do Ministério Público¹⁸; a Direção de Serviços Administrativos e Financeiros (DSAF); a Divisão de Documentação e Informação Jurídica (DDIJ); a Divisão de Organização e Informática (DOI); o Gabinete de Apoio aos Juízes Conselheiros e aos Magistrados do Ministério Público (GAJCMP); o Gabinete de

¹³ Cfr. artigo 2.º do DL n.º 73/2002 e n.º 1 do artigo 4.º do RJGATS. O presidente do STA está habilitado a autorizar despesas até ao limite estabelecido para os ministros, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho – 3.740.984,22 €.

¹⁴ Cfr. n.º 4 do artigo 4.º do RJGATS e n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 73/2002, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho – 99.759,58 €.

Vide Despacho n.º 1878/2010, de 20 de janeiro, publicado em Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 18 de 27 de janeiro, e Despacho n.º 16534/11, de 16 de novembro, publicado no DR, 2.ª série, de 6 de dezembro. O CA delegou competências no administrador para autorizar o pagamento de despesas com o pessoal e de despesas com aquisição de bens e serviços até ao montante de 7.500 € (cfr. Deliberação (extrato) n.º 130/2010 publicado em DR, 2.ª série, n.º 12, de 19 de janeiro de 2010).

¹⁵ Cfr. artigos 3.º do RJGATS e 4.º do DL n.º 73/2002. O CA reúne, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Presidente, por sua iniciativa ou a pedido de dois dos seus membros.

¹⁶ Cfr. artigo 5.º do DL n.º 73/2002. O Administrador é nomeado pelo presidente do STA de entre indivíduos habilitados com licenciatura e experiência profissional adequadas ao exercício das respetivas funções.

¹⁷ Cfr. artigo 9.º do DL n.º 73/2002.

¹⁸ Cfr. mapa de pessoal do STA e artigo 1.º da Portaria n.º 721-A/2000, de 5 setembro - mapa anexo.



Imprensa (GI)¹⁹. Acresce o Gabinete de Apoio do Presidente e o apoio administrativo aos Vice-Presidentes²⁰.

14. Ao Secretário do STA compete, designadamente²¹: dirigir os serviços da SJ; elaborar e gerir o orçamento de delegação da SJ; providenciar pela conservação das instalações e equipamentos do tribunal.
15. À DSAF compete, designadamente: elaborar as propostas dos orçamentos de funcionamento e de investimento; acompanhar a execução orçamental e propor as alterações necessárias; processar as requisições de fundos; elaborar a conta de gerência; instruir os procedimentos de aquisição de bens e serviços e de realização de empreitadas; assegurar o processamento das remunerações e outros abonos e proceder à liquidação dos respetivos descontos; assegurar a escrituração contabilística²².
16. Nos termos do ETAF, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) é o órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal. É composto pelo Presidente do STA, que preside, e pelos seguintes vogais: 2 designados pelo Presidente da República; 4 eleitos pela AR; 4 juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional²³.
17. O CSTAF “...dispõe de uma secretaria com a organização, quadro e regime de provimento do pessoal a fixar em diploma complementar”, à qual “incumbe prestar o apoio administrativo e a assessoria necessários ao normal desenvolvimento da atividade do Conselho e à preparação e execução das suas deliberações, nos termos previstos em diploma complementar e no regulamento interno”²⁴ e “de inspetores com quadro a fixar em diploma próprio”²⁵.
18. Por não ter sido publicado o mencionado diploma complementar, os serviços do CSTAF são assegurados pela Secção de Expediente e Contabilidade da Secretaria do STA^{26/27}, que, para o efeito, afeta funcionários que ficam na dependência do Secretário do CSTAF. Porque também não foi aprovado o quadro de inspetores do CSTAF, as respetivas

¹⁹ Cfr. artigos 9.º a 14.º do DL n.º 73/2002.

²⁰ Cfr. artigos 22.º do ETAF, n.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 73/2002, artigo 1.º do DL n.º 354/97, de 16 de dezembro, e artigos 1.º e 6.º do DL n.º 188/2000, de 12 de agosto, por força do artigo 7.º do mesmo diploma, na redação dada pelo DL n.º 74/2002, de 26 de março.

²¹ Cfr. alínea a) do Mapa I do Estatuto dos Funcionários de Justiça (EFJ), aprovado pelo DL n.º 343/99, de 26 de agosto, alterado pelos DL n.º 175/2000, de 9 de agosto, DL n.º 96/2002, de 12 de abril, DL n.º 169/2003, de 1 de agosto, Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto, e DL n.º 121/2008, de 11 de julho.

²² Cfr. artigo 10.º do DL n.º 73/2002. Esta Direção encontra-se dividida em secção de pessoal e secção de economato.

²³ Cfr. artigos 74.º e 75.º do ETAF.

²⁴ Cfr. artigos 79.º e 80.º do ETAF.

²⁵ Cfr. artigo 82.º do ETAF.

²⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 89.º do ETAF.

²⁷ Deliberações (extrato) do CSTAF n.º 1165/2007, DR. 2.ª série, de 22 de junho, e n.º 2869/2009, DR, 2.ª série de 14 de outubro.



Tribunal de Contas

competências têm sido exercidas por juízes designados pelo CSTAF, nomeadamente juízes conselheiros jubilados e juízes desembargadores²⁸.

Recursos Humanos

19. Os recursos humanos do STA compreendem magistrados dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público (MP), oficiais de justiça e funcionários do regime geral da função pública.
20. O quadro de juízes do STA²⁹ totaliza 39 juízes conselheiros, incluindo o presidente, encontrando-se, em 31 de dezembro de 2011, 28 em efetividade de funções [22 no STA e 6 noutros tribunais ou organismos] (anexo 3). Na mesma data, a representação do MP era constituída por 6 procuradores-gerais adjuntos³⁰, coadjuvados por 2 procuradores da república³¹.
21. Relativamente aos quadros de pessoal, o DL n.º 73/2002 definiu que³²:
 - a) o lugar de Administrador e o quadro do pessoal dirigente do STA constam do mapa anexo ao referido diploma;
 - b) o quadro do pessoal da SJ é aprovado nos termos da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), sob proposta do Presidente do STA;
 - c) o quadro do restante pessoal do STA é aprovado por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública, sob proposta do Presidente do STA³³.
22. Para além do disposto em diplomas próprios, designadamente no Estatuto dos Funcionários de Justiça (EFJ), o pessoal ao serviço do STA rege-se pelo regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR)³⁴. Com a publicação deste diploma, os mapas de pessoal passaram a *“ser aprovados, mantidos ou alterados pela entidade competente para a aprovação da*

²⁸ Cfr. artigo 90.º do ETAF.

²⁹ Cfr. artigo 86.º n.º 1 do ETAF e Portaria n.º 2-A/2004, de 5 de janeiro.

³⁰ Nos termos da lei, o MP é representado no STA pelo Procurador-Geral da República, que pode fazer substituir-se por procuradores-gerais-adjuntos, sendo os respetivos encargos suportados pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

³¹ Cfr. alínea a) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 52.º da ETAF e n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 2-A/2004.

³² Cfr. artigo 16.º do DL n.º 73/2002.

³³ Na sequência da reestruturação orgânica operada pelo DL n.º 73/2002, de 26 de março, o STA apresentou, em julho de 2002, proposta de quadro de pessoal, não tendo resultado, até agora, a publicação da portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública (cfr. ofício n.º AD/061, de 30 de julho de 2012, do STA), mantendo-se em vigor a Portaria n.º 721-A/2000.

³⁴ Aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66/2012, de 31 de dezembro.



proposta de orçamento e tornados públicos por afixação no órgão ou serviço e inserção em página eletrónica, assim devendo permanecer”³⁵.

23. Estando em curso a reforma do mapa judiciário e a definição de um novo EFJ, o STA optou por considerar, nos mapas de pessoal, elaborados nos termos do artigo 5.º da LVCR, os efetivos previstos na Portaria n.º 721-A/2000, de 5 de setembro³⁶.
24. Em 31 de dezembro de 2011, o STA dispunha de 99 efetivos, que aí exerciam funções; 22 juízes conselheiros, incluindo o presidente e 2 vice-presidentes; 2 procuradores da república; 75 trabalhadores, onde se incluíam o administrador, dirigentes, oficiais de justiça e pessoal integrado no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)^{37/38} (conforme Anexo 3).
25. Dos 75 trabalhadores do mapa de pessoal do STA, 9 foram afetos, pelo Presidente do STA (por inerência, Presidente do CSTAF), à Secretaria do CSTAF (2 escritvães de direito e 3 assistentes técnicos) e aos Serviços de Inspeção do CSTAF (1 secretário de justiça, 1 escrivão de direito e 2 escritvães adjuntos).
26. Acresce que, o Presidente e os Vice-Presidentes do STA foram apoiados por um Gabinete constituído por 6 trabalhadores, conforme quadro seguinte.

Quadro 1- Gabinete de Apoio ao Presidente do STA

Cargo /carreira/categoria ³⁹	N.º de postos de trabalho	Efetivos em 31.12.2011
Chefe de Gabinete	1	1
Adjuntos	6	3
Secretário Pessoal do Presidente	3	1
Secretário Pessoal dos Vice-Presidentes	3	1
Total	13	6

Fonte: STA

³⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 5.º da LVCR.

³⁶ Diploma que altera os quadros de pessoal das secretarias judiciais, dos serviços do Ministério Público e das secretarias dos tribunais administrativos. Não obstante a referida publicação, o STA informou que “os quadros de pessoal das secretarias judiciais e dos serviços do Ministério Público constantes do mapa anexo à Portaria n.º 721-A/2000, de 5 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 9-A/2000, de 5 de setembro, e alterada pelas Portarias n.ºs 821/2005, de 14 de setembro, e 949/2007, de 16 de agosto, foram mantidos, tendo mesmo sido objeto de alterações posteriores (Portarias n.º 170/2009, de 17 de fevereiro, 309/2011, de 21 de dezembro, e 83/2012, de 29 de março), ou criados novos quadros (Portaria n.º 1634/2007, de 31 de dezembro, e Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto) (cfr. ofício n.º AD/061, de 30 de julho de 2012). Pelo que, mantem-se relativamente ao pessoal ao serviço do STA o direito à utilização gratuita, quando em serviço, dos transportes coletivos terrestres e fluviais, previsto no artigo 60.º do EFJ.

³⁷ Cfr. Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro.

³⁸ Em 2011, do pessoal do STA, encontravam-se a exercer funções noutros tribunais, órgãos ou serviços, 6 juízes conselheiros, 1 procurador da república, 3 técnicos superiores e 1 assistente técnico.

³⁹ Cfr. artigo 2.º do DL n.º 354/97, de 16 de dezembro, e artigos 1.º, 5.º, 6.º e 7.º do DL n.º 188/2000, de 12 de agosto, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 74/2002, de 26 de março.



Tribunal de Contas

Sistema remuneratório

27. Ao pessoal do STA aplica-se, para além do estatuto remuneratório previsto no RCTFP, o constante do ETAF⁴⁰, Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), Estatuto do Ministério Público (EMP) e EFJ. Conforme tais estatutos, o sistema retributivo é composto por remuneração base, suplementos e outros abonos (vide Anexo 4 - Sistema Remuneratório).
28. Aos magistrados designados pelo STA⁴¹ para integrar o projeto de informatização da jurisprudência dos tribunais superiores é pago mensalmente, excetuando o período de férias de um mês, o valor de 1/12 do respetivo vencimento anual, a título de “*Subsídio por colaboração técnica especializada*”⁴².
29. Aos magistrados do STA, que não usufruem de casa de função, é atribuído um subsídio de compensação⁴³, pago através do orçamento da Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ)⁴⁴.
30. Em 2011, alguns juízes conselheiros do STA acumularam funções com as de Presidentes de Tribunais Administrativos e Fiscais⁴⁵, recebendo uma remuneração suplementar fixada por despacho do Ministro da Justiça, após parecer favorável do CSTAF^{46,47}.

⁴⁰ “O Presidente, os vice-presidentes e os juízes do Supremo Tribunal Administrativo têm as honras, precedências, categorias, direitos, vencimentos e abonos que competem, respetivamente, ao Presidente, aos vice-presidentes e aos juízes do Supremo Tribunal de Justiça.” (cfr. artigo 58.º do ETAF).

⁴¹ Despachos do Presidente do STA n.ºs 7744/2005 e 21445/2005, publicados no DR, 2.ª série, de 12 de abril.

⁴² Cfr. Despacho n.º 7546/2004, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 90, de 16 de abril, e Despacho n.º 2732/2005, de 20 de janeiro, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 25, de 4 de fevereiro. Em 2011, o STA, no âmbito do projeto de informatização da jurisprudência, suportou encargos com 4 juízes conselheiros do STA no montante total de 19.635,36 €.

⁴³ Cfr. artigo 29.º do EMJ e artigo 102.º do EMP “...nas localidades em que se mostre necessário, o Ministério da Justiça põe à disposição dos magistrados, durante o exercício da sua função, casa de habitação mobilada, mediante o pagamento de uma contraprestação mensal (...), a fixar pelo Ministro da Justiça, de montante não superior a um décimo do total das respetivas remunerações.(....). Quando tal não for possível, “têm direito a um subsídio de compensação, fixado pelo Ministro da Justiça, para todos os efeitos legais equiparado a ajudas de custo”. De acordo com o Despacho n.º 11274/2008, de 31 de março, publicado no DR, 2.ª Série, de 18 de abril, foi determinado o montante mensal de 775 €. Em 2011, de acordo com a Lei n.º 55-A/2010, a contraprestação sofreu uma redução de 20%, ficando em 620 €.

⁴⁴ Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 124/2007, de 27 de abril (revogado pelo DL n.º 165/2012, de 31 de julho), e ponto 4.3 do Despacho n.º 12339/2007, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 117, de 20 de junho.

⁴⁵ Cfr. Deliberação (extrato) n.º 1067/2010, DR 2.ª série, n.º 117, de 18 de junho. Cfr. artigos 68.º e 69.º da Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro, e artigos 76.º e 77.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, por força do artigo 57.º do ETAF, a acumulação de funções só é permitida quando se fundamentar em motivos de interesse público. Em esclarecimento do CSTAF, de 24 de outubro de 2012, foi referido que face à inexistência de providência legislativa para dar execução ao artigo 63.º do ETAF (quadro complementar de juízes) e verificando-se situações de impedimento temporário de juízes (por exemplo, por motivo de licença de maternidade ou de doença prolongada), de vacatura do lugar e de avolumar das pendências acumuladas, o CSTAF tem recorrido excecionalmente e com a anuência dos respetivos magistrados ao destacamento de juízes ou à acumulação de funções, fundamentados na conveniência de serviço e na defesa do interesse público.



31. Aos membros do CSTAF são pagas senhas de presença e ajudas de custo por sessão em que participem^{48/49}.

Sistemas de informação

32. Em 2011, a DSAF utilizou o *Sistema de Informação de Gestão Orçamental* (SIGO), que compreendia, designadamente, o *Sistema de Informação Contabilística* (SIC), para o processamento da receita e da despesa, e, integrado com este, o *Sistema de Gestão de Recursos Humanos* (SGRH), para a gestão de pessoal e processamento de remunerações. Utilizou ainda, uma aplicação para o registo e controlo do imobilizado (*Quidgest*) e, a partir de 1 de dezembro de 2011, o Sistema de Gestão da Receita (SGR). Em 1 de janeiro de 2012, o STA implementou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁵⁰.

33. Na SJ e na DDIJ existem outras aplicações relacionadas com a gestão processual (incluindo custas judiciais) e carregamento de bases de dados de jurisprudência do STA (Anexo 5).

Instalações

34. Em Lisboa, o STA dispõe de dois edifícios para a sua atividade corrente⁵¹.
35. Em Lisboa, dispõe, ainda, por protocolo celebrado com o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. (IGFIJ)⁵², em 23 de dezembro de 2008, de um apartamento arrendado destinado a assegurar funções protocolares e de representação⁵³.

⁴⁶ Do n.º 6 do referido artigo 68.º da Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro (que aprovou a LOFTJ), resulta que “A remuneração (...) tem como limites um quinto e a totalidade do vencimento do juiz substituto ou um quinto e a totalidade do valor do índice 100 da escala indiciária dos magistrados judiciais”.

⁴⁷ Em 2011, foi pago, pela DGAJ, a nove juízes conselheiros, o valor anual (janeiro a dezembro) de 13.571,73 €/cada e a um juiz conselheiro, no mês de Janeiro, 1.103,40 € (cfr. Informação da DGAJ, ofício n.º 14625, de 10 de outubro de 2012).

⁴⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 148.º do EMJ, aplicável ao CSTAF por força do disposto no artigo 7.º do ETAF.

⁴⁹ Cfr. despachos n.ºs 9346/97, de 17 de outubro, e 496/97, de 4 de dezembro. As senhas de presença correspondem a 20% do índice 100 da escala salarial de regime geral da função pública – fixado em 2011 no montante de 66,64 €, tendo sido dado cumprimento ao artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (quando aplicável).

⁵⁰ Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro, aplicável a todos os organismos do sector público administrativo, conforme previsto no artigo 11.º da LEO – Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, e 64-C/2011, de 30 de dezembro).

⁵¹ Edifício Rua de S. Pedro de Alcântara, n.ºs 71 a 77 (cfr. Escritura Pública de Venda – 9.º. Cartório Notarial de Lisboa) e n.º 79 (cfr. Auto de Cessão, a título precário e gratuito, e despacho conjunto n.º A-2/96-XIII).

⁵² Atual IGFEJ, cfr. DL n.º 164/2012, de 31 de julho.

⁵³ O IGFIJ solicitou ao STA que “o pagamento da renda (...) seja assumido pelo orçamento do Supremo Tribunal Administrativo” [cfr. ofício n.º 14555, de 7 de outubro de 2009, reiterado pelos ofícios n.ºs 3632, de 3 de março de 2010, e 3202, de 25 de março de 2011]. Porém, o STA defende que a questão seja decidida pela Ministra da Justiça [posição transmitida nos ofícios AD/017, de 14 de maio de 2010, e AD/339, de 7 de abril de 2011]. Sobre esta matéria, refira-se que o n.º 2 do protocolo permite ao IGFIJ a sua denúncia mediante pré-aviso, por escrito, no prazo de 60 dias.

Os encargos são suportados: pelo IGFIJ, quanto ao arrendamento⁵⁴, e pelo STA, no que respeita a despesas correntes inerentes à sua utilização⁵⁵.

36. No Porto, o STA dispõe de um prédio arrendado para local de trabalho dos juízes conselheiros residentes naquela área⁵⁶. O imóvel foi afeto ao STA, em 26 de outubro de 2009, pelo IGFIJ. O STA suportou, em 2011, uma renda mensal de 569,78 €.

Recursos Financeiros

37. Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do RJGATS, o orçamento do STA é financiado por verbas do Orçamento de Estado (OE), por receitas próprias e pelas transferências do IGFIJ.

Constituem receitas próprias do STA o saldo de gerência do ano anterior, o produto de multas processuais, o produto da venda de publicações editadas, ou quaisquer outras receitas que lhe estejam atribuídas por lei, contrato ou outro título⁵⁷.

Execução Orçamental

38. Em 2011, o orçamento aprovado (corrigido) foi de aproximadamente 6,00 M€⁵⁸, tendo o STA requisitado, mensalmente, à Direção-Geral do Orçamento (DGO), através de pedidos de libertação de créditos (PLC), por conta da dotação que lhe foi atribuída, o valor de 5.448.792,79 €, não tendo sido utilizados créditos no montante aproximado de 16 milhares de euros (m€).

39. Em 2011, as receitas do STA atingiram 5,45M€ (-15%, face a 2010), dos quais, 4,77 M€ provenientes do OE (87,6% do total), 10,1 m€ de receitas próprias (multas processuais) e 666,0 m€ de transferências do IGFIJ (Quadro 2).

Quadro 2 - Evolução da receita

Unidade: Euros

Receitas	2010	2011		Variação 2010-2011	
		Montante	Peso %	Valor	(%)
Orçamento do Estado	5.501.313,59	4.772.686,70	87,59	-728.626,89	-13,24
Taxas Multas e Outras Penalidades	6.877,60	10.099,08	0,19	3.221,48	46,84
Venda de bens	17,06	0,00	0,00	-17,06	-100,00
Transferências	919.757,00	666.007,00	12,22	-253.750,00	-27,59
TOTAL	6.427.965,25	5.448.792,78	100,00	-979.172,47	-15,23

Fonte: Mapas da conta de gerência de 2010 e de 2011.

⁵⁴ Em 2011, 2.129 €/mês (cfr. ofício com a ref. S-IGFIJ/2011/6446, de 27 de dezembro de 2012).

⁵⁵ Em 2011, 2.230,79 €/ano com eletricidade, água, comunicações, etc. (cfr. informação do STA, *mail*, em 13 de novembro de 2012).

⁵⁶ Cfr. Informação-proposta n.º 927/DSAF/2011, de 2 de dezembro. O imóvel situa-se na Rua da Boavista, n.º 626.

⁵⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º do RJGATS.

⁵⁸ OE (FF-111: 5.115.626 €), receitas próprias (04.02.99 FF-123: 8.526 €) e verbas transferidas pelo IGFIJ (06.03.07 – FF-129: 878.410 €).



40. Em 2011, as despesas totalizaram 5,43 M€⁵⁹, situando-se a execução orçamental em 90,05 % (Quadro 3).

Quadro 3 – Execução da despesa no ano 2011

Unidade: euros

Despesas	Orçamento corrigido	Pagamentos ilíquidos	Grau de realização (%)	Estrutura %
Fonte de Financiamento 111	5.115.626	4.765.088	93,15	87,71
Despesas Correntes	5.039.535	4.699.237	93,25	86,50
01 - Despesas com o Pessoal	4.536.940	4.210.820	92,81	77,51
02 - Aquisição de bens e serviços	500.421	487.187	97,36	8,97
06 - Outras Despesas Correntes	2.174	1.229	56,54	0,02
Despesas de Capital	76.091	65.851	86,54	1,21
07 – Investimentos	76.091	65.851	86,54	1,21
Fonte de Financiamento 123	8.526	1.612	18,91	0,03
Despesas Correntes	8.526	1.612	18,91	0,03
01 - Despesas com o Pessoal	0	0	0,00	0,00
02 - Aquisição de bens e serviços	0	0	0,00	0,00
06 - Outras Despesas Correntes	8.526	1.612	18,91	0,03
Despesas de Capital	0	0	0,00	0,00
07 – Investimentos	0	0	0,00	0,00
Fonte de Financiamento 129	878.410	666.007	75,82	12,26
Despesas Correntes	878.410	666.007	75,82	12,26
01 - Despesas com o Pessoal	838.112	626.991	74,81	11,54
02 - Aquisição de bens e serviços	34.669	33.861	97,67	0,62
04- Transferências	5.170	4.697	90,85	0,09
06 - Outras Despesas Correntes	459	459	100,00	0,01
Despesas de Capital	0	0	0,00	0,00
07 – Investimentos	0	0	0,00	0,00
Total Geral	6.002.562	5.432.707	90,51	100,00

Fonte: Mapa comparativo de 2011 e mapa da conta de gerência de 2011.

41. As “Despesas com o pessoal” no montante de 4,84 M€ (89,23% do total) foram financiadas essencialmente por dotações do OE (77,51 %). Das despesas com “Aquisição de bens e serviços”, no montante de 0,52 M€ (9,59 % do total da despesa), realçam-se as relacionadas com os transportes (125,5 m€) a limpeza e higiene (71,1 m€), as comunicações (60,9 m€) e a vigilância e segurança (60,1 m€). As despesas com “Aquisição de bens de capital” foram residuais e respeitam essencialmente a equipamento informático e equipamento administrativo⁶⁰.

⁵⁹ Os créditos libertos não utilizados foram de 16.086,17 €.

⁶⁰ Foram adquiridos equipamentos informáticos e administrativos, e.g.: 13 portáteis, 51 computadores, 9 impressoras; 17 telefones; 8 sofás, 8 armários.

42. Face a 2010, as despesas decresceram 15,3%, em consequência da diminuição (-16,8%) das “Despesas com o pessoal” (Quadro 4 e Anexo 6).

Quadro 4 - Evolução da despesa

Unidade: euros

Despesas	2010	2011		Variação 2010-2011	
		Montante	Peso (%)	Valor	(%)
Despesas correntes	6.397.709	5.366.855	98,79	-1.030.854	-16,11
Despesas com o pessoal	5.815.066	4.837.811	89,05	-977.255	-16,81
Aquisição de bens e serviços	547.365	521.048	9,59	-26.318	-4,81
Transferências	4.894	4.697	0,09	-197	-4,03
Outras despesas	30.384	3.300	0,06	-27.084	-89,14
Despesas de capital	18.840	65.851	1,21	47.011	249,53
Aquisição de bens de capital	18.840	65.851	1,21	47.011	249,53
TOTAL	6.416.549	5.432.706	100,00	-983.842	-15,33

Fonte: Mapas da conta de gerência de 2010 e de 2011.

43. Apesar de, em 2011, não ser possível individualizar as despesas por centro de custos⁶¹, o STA informou que as despesas com abonos e deslocações e estadas do pessoal afeto ao CSTAF foram de 294 m€ (5,4% do total da despesa do STA⁶²) (Anexo 7).

Gestão processual – custas judiciais

44. Na SJ são pagas as custas judiciais⁶³, bem como atos avulsos relativos a notificações ou diligências extraprocessuais (e.g.: certidões, translados, cópias certificadas, fotocópias de processo). Estes pagamentos são efetuados, em geral, através de autoliquidação ou guia DUC⁶⁴, diretamente para uma conta do IGFIJ. Porém, os pagamentos de atos avulsos, pagos em numerário (na SJ) ou no Terminal de Pagamento Automático (TPA, à data

⁶¹ No ano 2011, não estava implementado o POCP, pelo que as despesas, no sistema SIC, não se encontravam individualizadas. Em 2012, com a utilização da aplicação GeRFiP, foi criado um centro de custo que permite a individualização dos encargos do CSTAF (cfr. e-mail do STA, de 29 de outubro de 2012).

⁶² Não inclui os custos indiretos, nomeadamente: encargos das instalações (comunicações de voz e dados, água, energia, segurança, limpeza e conservação); equipamentos (mobiliário, informático, de escritório, viaturas), meios humanos (motoristas; telefonistas; assistentes operacionais) (cfr. e-mail do STA, de 29 de outubro de 2012).

⁶³ Cfr. n.º 3 do Regulamento das Custas Processuais, as custas abrangem as taxas de justiça, os encargos e as custas de parte, multas e outras penalidades fixadas de forma autónoma.

⁶⁴ Cfr. n.º 13 do artigo 8.º da Lei 7/2012, de 13 de fevereiro, e n.º 1 do artigo 9.º da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de abril, alterada pelas Portarias n.ºs 179/2011, de 2 de maio, 200/2011, de 20 de maio, 1/2012, de 2 de janeiro, e 82/2012, de 29 de março.



instalado no STA), eram depositados numa conta do STA, na CGD. O saldo desta conta, no final de cada mês, era depositado na conta do IGFIJ, por guia DUC⁶⁵.

45. Refira-se que findo o prazo para pagamento das custas, a sua cobrança é efetuada coercivamente. Para tal, a SJ extrai certidão executiva⁶⁶ e remete-a à Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA)⁶⁷. Esta aciona o processo de execução fiscal e remete as verbas cobradas para o STA⁶⁸ que, posteriormente, as deposita na conta do IGFIJ.
46. Em 2011, foi registado no STA o montante 4.244,92 €⁶⁹, relativamente às importâncias pagas diretamente na Secretaria ou recebidas da ATA. Destas, foram entregues ao IGFIJ: em 2011, 4.106,22 €; em 2012, o remanescente, no montante de 138,70 €.

Tesouraria

47. Em 2011, o STA possuía 3 contas no Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público I.P. (IGCP), que eram utilizadas para a movimentação de verbas no SIC, para depósito de penhoras fiscais e receitas próprias, e para a gestão do fundo de manei⁷⁰. Possuía, ainda, 2 contas na CGD: uma (encerrada em outubro de 2011), para movimentação de cauções⁷¹; outra (encerrada em 30 de janeiro de 2012), para gestão das custas processuais movimentadas através da SJ⁷².

Prestação de Contas

48. O STA segue o regime da contabilidade orçamental e, desde janeiro de 2003, encontra-se integrado no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE)^{73/74}. Em 2011, submeteu as contas ao TC de acordo com as Instruções n.º 2/97, 2.ª Secção⁷⁵.

⁶⁵ Nos termos da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de abril: “As importâncias respeitantes a actos e papéis avulsos podem ser pagas em numerário nos tribunais quando o valor for inferior a 1/4 UC, sem utilização do DUC, poderão igualmente ser pagos através dos meios electrónicos disponíveis, mediante DUC emitido pela secretaria (cfr. n.º 4 do artigo 17.º)”

⁶⁶ Cfr. artigo 37.º do DL n.º 42 150, de 12 de fevereiro de 1959.

⁶⁷ Ex Direção-Geral de Impostos (DGCI) que passou a designar-se Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA), nos termos do DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

⁶⁸ Em 2012, após encerramento da conta bancária na CGD, a ATA passou a enviar os montantes por cheque.

⁶⁹ Inclui o montante de 1.858,97 €, relativo ao ano de 2010, que só em 2011 foi depositado na conta do IGFIJ.

⁷⁰ O IGCP e a UNICRE implementaram o cartão “Charge Card”, destinado “a ser usado no pagamento das despesas previstas no Orçamento de Estado...”, tendo o STA, em cumprimento do deliberado pelo CA, aderido à Versão Base “vacionada para levantamentos em ATM e para a gestão do Fundo de Maneio”.

⁷¹ Cauções que aguardavam o término do período de garantia, ocorrido em outubro de 2011 (cfr. ofício para a CGD, em 24 de outubro de 2011).

⁷² Tinham autorização de movimentação o Secretário do STA e quatro escrivães de direito (cfr. ofício n.º CLC9536-12-2012, de 9 de novembro, da CGD).

⁷³ Cfr. Despacho conjunto n.º 868/2003, de 13 de agosto, publicado no DR, 2.ª Série, de 2 de setembro.

⁷⁴ Estabelecido pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho, alterado pelos DL n.º 275-A/93, de 9 de agosto, DL n.º 113/95, de 25 de maio, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, DL n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, e DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.



Tribunal de Contas

OBSERVAÇÕES

Sistemas de Gestão e de Controlo

Gestão geral

49. Em 2011, o STA não elaborou o Plano e Relatório de Atividades, o Balanço Social e o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)⁷⁶. Em 2011, apenas foram elaboradas 6 atas do CA, inexistindo evidência da realização de reuniões mensais⁷⁷.
50. Na avaliação dos funcionários foi aplicado o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP).
51. O STA elaborou e aprovou⁷⁸ o Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) e procedeu à sua publicação no sítio da entidade na internet, não tendo, no entanto, elaborado o relatório de monitorização⁷⁹.
52. Constatou-se a inexistência de procedimentos adequados de controlo das receitas provenientes de multas processuais. Com efeito, o STA registava os valores com base no montante depositado (trimestralmente) pelo IGFIJ na conta do STA, aberta no IGCP, não confrontando tais depósitos com os valores das guias emitidas pelas secções de processos. Porém, já em 2012, o STA adotou medidas e procedimentos que visam, em articulação com o IGFIJ, efetuar um adequado controlo dessas receitas.

Em sede de contraditório o Presidente do CD do IGFEJ⁸⁰ informou que “*No que respeita ao controlo das receitas transferidas trimestralmente pelo IGFEJ, poderá este Instituto vir a estudar a possibilidade de ser gerado um ficheiro com a informação detalhada com os montantes incluídos nas transferências efetuadas*” e o Administrador do STA confirmou as iniciativas tomadas de articulação com IGFEJ e informou a

⁷⁵ Instruções n.º 2/97 2S, de 9 de janeiro, para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Pública integrados no RAPE, publicadas no DR, I Série B, n.º 52, de 3 de março de 1997.

⁷⁶ Sobre esta matéria o STA informou que “*Com a (recente) implementação no STA, a partir de 1 de janeiro de 2012, do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), e decorrido um período de adaptação inicial, atingiu-se um novo estágio qualitativo*” (...) que “*passa, obrigatoriamente, por dar cabal cumprimento ao disposto no: a) art.º 5.º do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, com elaboração de um plano anual de atividades e de “um relatório anual sobre a gestão efetuada, com uma rigorosa discriminação dos objetivos atingidos e dos recursos utilizados, bem como do grau de realização dos programas”. b) art.º 10.º da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, com a elaboração do QUAR*” (cfr. ofício do STA n.º AD/061, de 30 de julho de 2012).

⁷⁷ Cfr. previsto n.º 3 do artigo 4.º do DL n.º 73/2002.

⁷⁸ Aprovado por despacho do Presidente do STA, de 20 de abril de 2010.

⁷⁹ Sobre esta matéria o STA informou que “*No final de 2012 será elaborado relatório que será presente a Sua Excelência o Presidente do STA*” (cfr. ofício do STA n.º AD/061, de 30 de julho de 2012).

⁸⁰ Ex-IGFIJ.



adoção de mecanismos internos que permitem a identificação das multas processuais pagas em cada processo para posterior conferência com os valores transferidos pelo IGFEJ⁸¹.

Sistemas

53. Em 2011, o STA, por razões fora do seu controlo, ainda não tinha adotado o POCP. Tal só veio a ocorrer em 1 janeiro de 2012, quando passou a utilizar a solução GeRFiP.
54. O STA não possuía um manual de procedimentos e/ou normas que estabelecessem um conjunto de requisitos prévios inerentes à atividade, designadamente ao nível da segregação de funções e do registo e controlo das operações, por forma a assegurar a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos ativos⁸². No entanto, regista-se que os documentos de receita e de despesa evidenciam o cumprimento das regras do ciclo respetivo e com a competente autorização.
55. Acresce que com a adoção do POCP e a utilização do GeRFiP, que incorpora, nomeadamente, os módulos de contabilidade orçamental, financeiro e de tesouraria, foram identificados e estabelecidos os procedimentos a adotar, designadamente, nos ciclos de receita, despesa, tesouraria e contabilidade, recorrendo às funcionalidades de processos autonomizados que estabelecem as diferentes etapas e intervenientes (segregação de funções). Neste contexto, encontram-se reunidas as condições necessárias para ultrapassar as insuficiências detetadas.
56. Não existe um regulamento de horário de trabalho, sendo o controlo da assiduidade efetuado através de registo manual (rubrica) em livro de ponto⁸³. O exame efetuado revelou que os registos manuais, as justificações de faltas e/ou ausências e o respetivo processamento dos abonos, encontravam-se em conformidade. No entanto, o registo eletrónico apresenta vantagens em termos de fiabilidade e de controlo.

Pagamentos a fornecedores-Publicitação de dívidas

57. O STA não publicitou no sítio da internet a lista das dívidas a fornecedores relativas a 31 de dezembro de 2010, a 30 de junho de 2011 e a 31 de dezembro de 2011, conforme estabelecido no artigo 183.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro⁸⁴. Acresce referir

⁸¹ Cfr. ofício de insistência junto do IGFIJ, para que as transferências relativas a multas processuais sejam acompanhadas de listagem identificadora dos processos e mapa de controlo das multas pagas e receita própria cobrada em 2013.

⁸² O STA emitiu instruções avulsas através de Despachos internos (e.g.: senhas de presença, ajudas de custo).

⁸³ Existiam 4 livros de ponto - na SJ, na DSAF, na DDIJ, no CSTAF - com controlo diário efetuado pelos respetivos dirigentes (cfr. *e-mail* do STA, de 10 de outubro de 2012).

⁸⁴ Sobre esta matéria, o STA informou que “*Nos termos do n.º 5 do referido art.º 183º, compete aos órgãos de gestão das entidades referidas no n.º 1 assegurar a divulgação das respetivas páginas eletrónicas da situação no final de cada semestre, nos termos a fixar pelos serviços de inspeção com competência sobre cada entidade e em coordenação com a Inspeção-Geral de Finanças, devendo identificar, designadamente,*



Tribunal de Contas

que o STA informou que “*não tinha, nas referidas datas, quaisquer dívidas em atraso a fornecedores*” e que “*passou a efetuar a referida publicitação*”.

58. O STA publicitou no seu portal as declarações previstas no artigo 208.º da Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro, bem como as do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

Contabilidade/Tesouraria

59. O STA cumpre o Princípio de Unidade de Tesouraria⁸⁵ e, desde outubro de 2012, só tem contas abertas no IGCP. As 2 contas que existiam na CGD, em 31 de dezembro de 2011, destinavam-se a suportar cauções e receitas processuais, conforme estava regulado⁸⁶, tendo sido elaboradas reconciliações bancárias no final do ano⁸⁷.
60. Em 2011, o fundo de maneiço foi constituído com 500 €⁸⁸. Em setembro de 2012, foi aprovado o regulamento do fundo de maneiço tendo este, face ao montante das despesas relacionadas com o pagamento de taxas de justiça em processos em que o STA é parte, passado a ser constituído pelo montante de 1.500 €⁸⁹.

Existências

61. Não existiam normas ou instruções escritas sobre organização, funcionamento e controlo do armazém⁹⁰. Com a adoção do POCP, o STA realizou contagens físicas aos bens, reportadas a dezembro de 2011. Os testes realizados concluíram que o atual sistema de controlo é eficaz⁹¹.

os montantes em dívida para cada prazo, agrupados segundo a natureza de bem ou serviço fornecido” e que “*Não tendo o STA sabido da divulgação dos termos fixados pelos serviços de inspeção quanto à forma de divulgação da informação, não procedeu à publicitação no sítio da internet, tendo, no entanto, reportado essa informação à DGO nos serviços online*”. Acrescentou ainda que “*Não consta, assim, referência ao STA no relatório previsto no n.º 7 do citado art.º 183.º*.” (...) e que “*tendo acedido às orientações divulgadas pela IGF no seu sítio da internet, passou a efetuar a referida publicitação*” (cfr. ofício do STA n.º AD/061, de 30 de julho de 2012).

⁸⁵ Cfr. DL n.º 191/99, de 5 de Junho, alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2000, de 4 de abril, e 107-B/2003, de 31 de dezembro.

⁸⁶ Só no início de 2011, o IGFIJ, organismo responsável pela gestão financeira nas condições previstas no Regulamento das Custas Processuais, iniciou a implementação do novo sistema baseado em contas no IGCP (cfr. Ofício circular conjunto n.º 1/2011 DGAJ/IGFIJ, de 10 de fevereiro).

⁸⁷ “*Mensalmente são efetuadas operações de verificação dos saldos bancários, por confronto com os saldos contabilísticos e verificados os movimentos a débito e a crédito, sendo anotadas nos extratos bancários (ou junto notas de cálculo) as operações de verificação efetuadas*” (cfr. e-mail de 17 de outubro, do STA).

⁸⁸ Cfr. ata n.º 1/2011, de 27 janeiro.

⁸⁹ Cfr. Regulamento do fundo de maneiço, aprovado em 26 de setembro de 2012.

⁹⁰ Dispõe de dois espaços: um, na cave do edifício, de acesso aos funcionários da SJ, para arquivo e armazém de pastas de arquivo, resmas de papel, etc; outro, de acesso restrito, para armazenar material de escritório.

⁹¹ Na contagem efetuada pela equipa de auditoria a um conjunto de bens selecionados aleatoriamente foram apenas detetadas divergências menores, prontamente corrigidas.



Património e bens não duradouros

62. O STA dispõe dum imóvel para funções protocolares e de representação que lhe foi afeto por protocolo com o IGFIJ (vide ponto 35). Não existe regulamento formal que estabeleça regras de utilização do espaço tendo em conta a finalidade protocolar⁹².
63. Os testes realizados evidenciaram adequados registos de inventário dos bens, incluindo a correspondente codificação e etiquetagem. Acresce referir que após a migração e validação dos dados na aplicação informática GeRFiP (POCP), que dispõe de módulo próprio para a gestão integradas do imobilizado, foi descontinuado o programa informático até aí utilizado.

Abonos a pessoal

64. Constatou-se que a aplicação SRH, disponibilizada pela DGO, considera 12 meses no processamento do suplemento de risco. Trata-se duma situação paradoxal, contrária aos pareceres jurídicos emitidos sobre esta matéria pela Consultadoria Jurídica da DGO⁹³, que defende o pagamento de 11 meses.

O STA, em 2011, limitando-se a utilizar o SRH, pagou 12 mensalidades de suplemento de risco, a cada um dos dois motoristas ao serviço do STA, destacados da PSP⁹⁴ e da GNR⁹⁵, e afetos ao Gabinete da Presidência.

Em contraditório a DGO alegou que *“...entende que os citados pareceres jurídicos defendem que o suplemento de risco deve ser pago em 11 meses, o que se traduz no seu não abono durante o mês correspondente às férias do trabalhador. Contudo, tal não inviabiliza que o sistema SRH, que é apenas um instrumento para efetuar pagamentos, não deva permitir este abono em 12 meses, tanto mais que nos referidos pareceres se defendeu”* (...) que *«Se o suplemento visa realmente retribuir o risco inerente ao exercício do cargo, mas o motorista se encontra em férias, desonerado desse risco, não parece que exista fundamento substancial para a sua atribuição»* e que *“Admitindo, de resto, que o serviço continua a ser necessário durante as férias do motorista titular, certamente outro motorista terá que ser chamado a desempenhá-lo, sujeitando-se, por seu turno, ao risco que o suplemento visa compensar e adquirindo logicamente, em princípio, direito ao mesmo suplemento”*.

⁹² O STA informou, através de e-mail de 29 de outubro de 2012, que *“...as regras de ocupação e utilização constam de acta do Conselho Administrativo do STA de 7 de Janeiro de 2009...”*. Compulsada a referida ata, constatou-se que, sobre esta matéria, o CA limitou-se a deliberar que o *“referido imóvel será destinado à utilização pelo Presidente (...) em ordem a assegurar as funções protocolares e de representação”* e ainda que *“o pagamento das despesas inerentes a essa utilização será garantido pelo STA”*.

⁹³ Cfr. Pareceres da DGO n.ºs 174/2003 e 23303/2006, o entendimento mais recente vai no sentido de que este suplemento é pago em 11 meses.

⁹⁴ O Agente Principal da PSP desempenhou no STA, até 17 de julho de 2011, as funções de motorista. O destacamento (à data) do referido agente, na sequência de solicitação do STA (cfr. ofício n.º 207, de 10 de julho de 2003) foi autorizado por despacho, de 19 de julho de 2003, do Diretor Nacional Adjunto, com efeitos a 1 de agosto de 2003.

⁹⁵ O guarda da GNR desempenha funções de motorista no STA, com efeitos a 2 de março de 2010 (cfr. despacho exarado do Comandante-Geral sobre o ofício do STA s/n.º, de 1 de março de 2010). Regista-se que a formalização da afetação é de 17 de março de 2010 (data da guia de marcha n.º 175/2010).

Sobre esta matéria o TC considera que o SRH deve estar parametrizado de modo a permitir efetuar o processamento do suplemento de risco, descontando os dias de ausência dos trabalhadores/motoristas, incidindo assim no abono o registo da assiduidade, sendo o mesmo processado, apenas, pelos dias em que o trabalhador efetivamente exerceu as funções de motorista, à semelhança do que sucede com outros abonos similares. Deste modo, ficaria assegurada também a possibilidade do suplemento de risco ser atribuído a outro motorista chamado a desempenhar as mesmas funções com risco inerente ao exercício do cargo.

Processos de aquisição de bens e serviços

65. Na formação de contratos de aquisição de bens e serviços o STA tem adotado a seguinte metodologia:
- 65.1. adesão aos procedimentos conduzidos pela Unidade de Compras do Ministério da Justiça (UCMJ)⁹⁶, no que respeita à aquisição de bens e serviços “transversais” aos vários tribunais e serviços do MJ⁹⁷;
 - 65.2. tramitação pelos serviços do STA nos restantes procedimentos^{98/99}.
66. O exame realizado aos processos de aquisição de bens e serviços da amostra permite concluir que as despesas foram previamente cabimentadas, autorizadas, processadas e pagas, respeitando a legislação em vigor¹⁰⁰.

⁹⁶ As aquisições de bens e serviços conduzidas pela UCMJ, a que o STA tem aderido, são realizadas em plataforma eletrónica da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.

⁹⁷ “(Procedimentos em curso: Eletricidade, Combustíveis, Consumos de Secretaria, Telefones IP, Limpeza das Instalações, Vigilância e Segurança, Viagens, Equipamento informático e Mobiliário), correspondendo aos contratos de valor mais elevado”.

Quanto à Limpeza das Instalações verificou-se que, por facto não imputável ao STA, o procedimento não ficou concluído até ao final de 2010 pelo que foi encerrado por caducidade, tendo a UCMJ informado que os serviços deveriam encetar diligências próprias para assegurar a continuidade do fornecimento. Face ao circunstancialismo descrito, o STA tem recorrido, sistematicamente, desde 2010, a ajustes diretos para assegurar o referido serviço. Os outros contratos celebrados pela UCMJ foram, em 2011 e 2012, prorrogados por despachos do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

⁹⁸ Os procedimentos conduzidos pelo STA, considerando o valor do respetivo contrato, têm sido realizados com recurso ao procedimento de ajuste direto, em particular o regime simplificado, cfr. artigos 112.º (e seguintes), 128.º e 129.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, republicado pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro, e alterado pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, e 69/2011, de 15 de junho, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e DL n.º 149/2012, de 12 de julho.

⁹⁹ O STA não dispõe de plataforma eletrónica própria para a tramitação dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, cfr. artigos 4.º e 9.º do CCP, sendo de realçar que, face aos procedimentos adotados, não decorre da legislação em vigor a imposição do recurso a plataforma eletrónica. Assim sendo, o STA informou que, sendo “*permitido, nos termos da alínea g) do art.º 115 do CCP, na tramitação do procedimento de ajuste directo, um modo de apresentação das propostas diferente do previsto no n.º 1 do art.º 62.º (plataforma electrónica), tem-se optado por meio de transmissão escrita e electrónica de dados (email), pelo que a implementação no STA da referida plataforma tem sido diferida*” (cfr. e-mail, do STA, de 17 de outubro de 2012).



67. No entanto, em resultado da análise efetuada, cumpre evidenciar os seguintes aspetos referentes às aquisições de bens e serviços com execução em 2011:

67.1. num caso, relativo à aquisição de mobiliário¹⁰¹, houve deficiente publicitação no Portal dos Contratos Públicos¹⁰², com pagamentos antes da publicação dos mesmos¹⁰³;

67.2. manutenção de contratos de execução continuada, celebrados por certo período temporal e sucessivamente renovados por iguais períodos, mantendo-se em vigor em 2011¹⁰⁴. Sobre esta matéria o TC tem defendido a inclusão de um termo concreto nos contratos, conforme prevê o Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁰⁵.

68. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores, considera-se que o sistema de controlo interno é “Regular”¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Os processos de despesa continham os tipos de procedimentos adotados, encontrando-se organizados e documentados, com os elementos comprovativos de formalidades exigidas pela legislação em vigor, designadamente o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e o CCP.

¹⁰¹ Aquisição de bens (mobiliário e 50 computadores) entregues em janeiro de 2012 (cfr. guias de entrega de bens), por solicitação do STA aos respetivos fornecedores devido a constrangimentos logísticos (cfr. e-mail, de 13 de novembro).

¹⁰² <http://www.base.gov.pt>. A última data de publicação respeitante ao STA, reportava a 20 de abril de 2010.

¹⁰³ Cfr. Despacho de adjudicação, de 16 de novembro de 2011, do Administrador do STA. “Devo referir, no entanto, que era minha convicção de que a lei havia sido cumprida [art.º 127 do CCP], e que a referida publicitação havia sido efetuada. Só nessa convicção é que promovi o pagamento da respetiva fatura” (cfr. esclarecimento do STA, e-mail de 20 de novembro de 2012).

¹⁰⁴ Cfr. contratos celebrados com a Schindler, S.A., em fevereiro de 1997, e com a Prosegur S.A., em novembro de 1998. A este respeito, salienta-se a informação transmitida, no que respeita aos contratos celebrados com a Schindler, S. A., da intenção de denunciar os mesmo e desencadear novo procedimento contratual e no que respeita ao segundo contrato de que o STA “em 29 de Junho de 2012 (mail de 29.6.12 16:01), aderiu ao procedimento aquisitivo, ao abrigo do acordo quadro (AQ13-VS) celebrado pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) para a aquisição de serviços de vigilância e segurança, com vista à satisfação das necessidades de todos os organismos do Ministério da Justiça, para o ano de 2013, conduzido pela Unidade de Compras do Ministério da Justiça”.

¹⁰⁵ O artigo 440.º do CCP estabelece que “o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objecto, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objecto do contrato ou das condições da sua execução”. Acresce referir que o CCP - artigo 48.º - introduziu uma mudança de perspetiva neste domínio, ao estabelecer como regra o período de três anos como limite máximo para este tipo de prestações, privilegiando-se, deste modo, o primado dos princípios da concorrência e da transparência.

¹⁰⁶ Na escala: Deficiente; Regular; Bom.

Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

69. O STA não contabilizou, em 2011, receita¹⁰⁷ no valor de 2.145,00 €, relativa a um depósito efetuado, em 30 de dezembro de 2011, pela DGAJ¹⁰⁸, decorrente de desconto no vencimento de um magistrado na sequência da aplicação da pena disciplinar de multa. No entanto, o procedimento do STA conformou-se com orientações da DGO que considerou que, por impossibilidade técnica, "a conversão em receita dos valores de homebanking no último dia do ano económico e, em que não foi emitido DUC, passará a ser receita do ano seguinte com a necessária emissão de DUC."

Em sede de contraditório, "A DGO reitera a orientação expressa anteriormente, a qual tem por objetivo não originar quaisquer "Saldos de liquidação", os quais têm expressão contabilística no mapa da receita dos serviços integrados da Conta Geral do Estado (CGE), traduzindo dívidas ao Estado (créditos), o que não era o caso da situação em apreço, encontrando-se a matéria exposta no ponto 3.7 do documento "Instruções SGR", o qual pode ser consultado no portal da DGO em "Apoio aos Serviços / Documentação / Tipos de documentos SCR/SGR".

O TC considera que o não registo das referidas operações, decorrente de orientações da DGO, se traduz na incompletude das operações subjacentes à movimentação de fundos do STA e, consequentemente, na impossibilidade de controlo direto integral em sede de execução orçamental e de prestação de contas.

70. O STA não contabilizou como receita extraorçamental de 2011, como devia, o montante de 2.403,40 €, proveniente de atos avulsos pagos em numerário (ou ATM) e ou transferências da ATA, que foram depositados no IGFIJ [o IGFIJ regista como receita]. O não registo da referida verba em operações extraorçamentais resulta na incompletude das operações subjacentes à movimentação de fundos do STA mas não lesou o erário público. Trata-se duma prática incorreta mas alegadamente generalizada nos Tribunais e que, por isso, necessita de ser corrigida por "circular informativa" a emitir pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ), em articulação com a DGO.

Em sede de contraditório o Presidente do CD do IGFEJ alegou que "No que toca aos depósitos dos valores pagos pela prática de atos avulsos nas contas do IGFEJ, foi desenvolvido e implementado um documento único de cobrança específico. Assim, por cada ato avulso poderá ser emitido através da Internet o respetivo documento único de cobrança. Este pode ser pago através de TPA, também disponíveis na maioria dos Tribunais ou, no caso de o pagamento ser efetuado em numerário, será pago aos balcões das entidades bancárias aderentes à rede de cobranças do Estado. Salienta-se, ainda, que nada impede que o pagamento seja efetuado diariamente."

Sobre esta matéria o TC reitera o referido no ponto anterior, não obstante estarem em causa operações extra-orçamentais.

¹⁰⁷ Cfr. Artigos 79.º e 80.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro (artigos 102.º e 103.º do EMJ).

¹⁰⁸ Entidade responsável pelo processamento das remunerações dos Magistrados dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª Instância.



71. O exame das despesas revelou as situações constantes dos pontos seguintes.

Reembolso das despesas da Internet

72. Em 2011, o STA pagou, com base no Despacho do Presidente do STA, de 14 de outubro de 2004, ouvido o Conselho Consultivo¹⁰⁹, o montante global de 8.012,92 € (registado na rubrica 01.02.14 – “*Outros abonos em numerário e ou espécie*”), destinadas a reembolsar despesas comprovadas dos juízes conselheiros com acesso à internet nas respetivas residências, até ao limite de 50 €/mês.

73. No exame da documentação respeitante a este assunto analisaram-se: o despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), de 13 de julho de 2006¹¹⁰; a exposição do Presidente do STA ao SEAO¹¹¹; e o conseqüente despacho do Ministro de Estado e das Finanças (MEF)¹¹² que considera a despesa em causa como necessária ao normal funcionamento do STA e que “*a aplicação destas normas deve ser rigorosa e apenas se deve verificar quando estiverem preenchidos os pressupostos da sua aplicação quando: seja apresentada fatura comprovativa da despesa efetivamente realizada; dentro do plafond previamente definido nos termos da alínea g) do artigo 12.º do DL n.º 73/2002; plafond que deverá atender aos valores de mercado praticados para este tipo de serviços*”¹¹³.

Em sede de contraditório o Administrador do STA juntou o Despacho n.º 2/2013, de 9 de janeiro, do Presidente do STA que “*atualiza para 35 (trinta e cinco) euros o limite mensal até ao qual poderá ser efetuado o reembolso das referidas despesas, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013*”.

¹⁰⁹ Cfr. alínea g) do artigo 7.º e alínea g) do artigo 12.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março, com fundamento “ (...) [n]a necessidade de aceder a bases de dados jurídicas de legislação, jurisprudência e doutrina, nacionais e estrangeiras (...) ”.

¹¹⁰ “*Concordo. A atribuição deste abono carece de enquadramento legal, o qual em face da Lei n.º 43/2005, de 27 de Agosto, não pode ser viabilizado até ao final do corrente ano.*” Este despacho recaiu sobre Informação da DGO n.º 78, de 16 de maio de 2006, na sequência de dúvidas relativas ao pagamento/reembolso de internet no Tribunal da Relação de Lisboa.

¹¹¹ Ofício do GAP n.º 253, de 3 de outubro de 2006, no qual esclarece que “*Os Senhores Juízes Conselheiros, ...em serviço no Supremo Tribunal Administrativo ..., podem despachar os processos na sua residência, prática secular e comumente aceite e reconhecida (...), em conjugação com a dispensa de obrigação de domicílio necessário (...)*”, reforçando ainda que “*(...) com as novas tecnologias de informação (...), as bases de dados indispensáveis ao exercício da profissão apresentam-se cada vez mais em suporte digital, acessíveis via Internet (o que já se disseminou até ao Diário da República)*”.

¹¹² Despacho n.º 0032/08 do Ministro de Estado e das Finanças (MEF), em concordância com o teor da Nota (sem n.º), de 17 de janeiro de 2008, do Gabinete do MEF.

¹¹³ Da Nota n.º s/n, de 17 de janeiro de 2008, do Gabinete do MEF, resulta ainda que “*...conforme esclarece o Presidente do STA [Ofício do GAP n.º 253, de 3 de outubro de 2008], os Senhores Juízes Conselheiros despacham os processos nas suas residências necessitando, para o cabal desempenho das suas funções jurisdicionais, o acesso contínuo a bases de dados e também ao SITAF (Sistema Informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais), acesso este que é feito via Internet.*”

74. Neste contexto, considera-se que o pagamento deste reembolso, no ano de 2011, pelo STA, não pode ser considerado como um abono, mas antes como o pagamento de uma despesa necessária ao normal funcionamento do STA, pelo que deveria estar classificada na rubrica 02.02.09 AO – “Comunicações”¹¹⁴, nos termos do DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. Considera-se, no entanto, que o “*erro de classificação*” efetuado pela DSAF teria resultado da diversidade de contextos, natureza, termos e classificações dados ao reembolso nos despachos e informações antes referidos.

Abonos a pessoal

75. Do exame às despesas com o pessoal, no âmbito da amostra, verificou-se existir no processamento de indemnização por suspensão prolongada de funções de juiz conselheiro, o pagamento a mais de 383,20 € (ilíquido 587,20 €) porque, por erro, foi considerada como data de cessação 20 de janeiro de 2011 e não 4 de janeiro de 2011¹¹⁵.

76. Verificaram-se ainda outros processamentos irregulares¹¹⁶, sem materialidade financeira. As irregularidades, incluindo o caso relatado no ponto 75, totalizaram o montante ilíquido de 886,53 € [a mais 835,49 €; a menos 50,04 €; vide Anexo 8¹¹⁷].

77. Regista-se a imediata atuação do STA na correção das situações referidas, tendo sido repostos nos cofres do Estado, até 18 de dezembro de 2012, o montante de 430,17 €¹¹⁸, onde se inclui a regularização da situação referida no ponto 75.

Em sede de contraditório o Administrador do STA remeteu comprovativos da regularização de outras situações tendo sido repostos nos cofres do Estado o montante de 53,54 €¹¹⁹, bem como comprovativos dos abonos pagos no mês de janeiro de 2013 (22,30 €).

¹¹⁴ Cumpre realçar que o reembolso efetuado, no valor de 50 €/mês, tem por base o *plafond* determinado no referido despacho de outubro de 2004, não tendo sido objeto de qualquer atualização/revisão anual.

¹¹⁵ Juiz Conselheiro, em licença especial, a exercer funções como juiz da 2.ª instância da Região Administrativa de Macau, desde 4 de janeiro. A data da cessação é a data efetiva de desligamento de serviço [cfr. circular conjunta n.º 1/DGO/DGAP/2004]. Em consequência, houve incumprimento dos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º, n.ºs 2 e 3 do artigo 15.º e n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 16.º do DL n.º 100/99, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE), e das alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

¹¹⁶ A saber: indemnização por cessação definitiva de funções por motivos de aposentação/jubilção em que ocorreram pagamentos, em excesso, de dias de subsídio de refeição, por não terem sido corretamente consideradas a respetivas datas de desligamento do serviço - pago a mais o montante 248,29 €; abono de suplemento de disponibilidade permanente a técnica superior, entre janeiro e maio de 2011, em montante inferior (347,25 €) ao devido (353,21 €) - pago a menos a importância de 24,84 €; pagamento de retroativos a oficial de justiça, em fevereiro de 2011, na sequência de mudança de escalão ocorrida em setembro de 2010, tendo sido indevidamente aplicada a redução remuneratória - pago a menos a quantia de 22,30 €.

¹¹⁷ Atualizado das regularizações comunicadas no contraditório.

¹¹⁸ Cfr. guias de reposição n.ºs 17 a 19, 24 e 25. As guias de reposição 22 e 23 foram enviadas para pagamento.

¹¹⁹ Cfr. guias de reposição n.ºs 20 e 21 pagas em 27 de dezembro de 2012 e 11 de janeiro de 2013, respetivamente.



Suplemento de disponibilidade permanente

78. À chefe da Divisão de Documentação e Informação Jurídica, assessora principal do quadro de pessoal do STA (1.º escalão), nomeada por despacho do respetivo Presidente¹²⁰, foi deferida pelo Administrador do STA¹²¹, a opção pelo estatuto remuneratório correspondente ao seu lugar de origem¹²², composto por remuneração base e suplemento de disponibilidade permanente (20% do remuneração base¹²³), a par das despesas de representação a que tinha direito pelo desempenho do cargo de chefe de Divisão¹²⁴.
79. Ora, o estatuto remuneratório de origem, no caso concreto, não podia incluir o referido suplemento mensal de disponibilidade permanente, porquanto a norma legal que o suporta expressamente afasta a sua aplicação aos dirigentes¹²⁵. Mas ainda que tal exclusão não fosse expressa, ter-se-ia, assim, de considerar que o suplemento mensal de

¹²⁰ Cfr. Despacho n.º 23680/2003, publicado no DR, 2.ª Série, de 5 de dezembro. Foram ainda publicados os seguintes despachos: Despacho n.º 10529/2006, publicado no DR, 2.ª Série, de 11 de maio; Despacho n.º 5946/20, publicado no DR, 2.ª Série, de 20 de fevereiro e Despacho n.º 7673/2011, publicado no DR, 2.ª Série, de 26 de maio (cessação da comissão de serviço, com efeitos a partir de 1 de junho de 2011).

¹²¹ Cfr. despacho de 29 de março de 2005, na sequência de requerimento onde a mesma solicita "ao abrigo do disposto no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, lhe seja concedida, para além das despesas de representação legalmente atribuídas, a opção pelo estatuto remuneratório correspondente ao seu lugar de origem..., aplicando-se-lhe, desse modo, o disposto no artigo 17.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 73/2002."

¹²² Cfr. artigo 7.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro. Atualmente essa possibilidade mantém-se, nos termos do artigo 31.º do Estatuto do Pessoal Dirigente aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e republicado pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, e do artigo 72.º da LVCR.

Salienta-se, conforme Parecer 31/2010, da Procuradoria-Geral da República (PGR), que: "o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, falava em «estatuto remuneratório devido na origem»; o artigo 72.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, fala em «remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem»", e ainda que, "(...) no actual quadro legal afirma-se que «os suplementos só serão devidos enquanto perdurarem as condições que reclamam maiores exigências funcionais por parte do concreto posto de trabalho e desde que o trabalhador que o ocupe se encontre numa situação de exercício efectivo de funções, devendo-se considerar como tal não só as situações em que se encontra a prestar efectivamente o seu trabalho mas também todas as demais que sejam legalmente equiparadas a esse exercício efectivo de funções» (...)".

¹²³ Cfr. n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março, que faz aplicar ao pessoal que exerça funções no STA o disposto no artigo 26.º do DL n.º 545/99, de 14 de setembro (organização e composição e funcionamento da secretaria dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional). Dispõe este artigo 26.º: "1. O Pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, com excepção do referido no n.º 3 tem direito a um suplemento de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base.
2 - O suplemento referido no número anterior é considerado para efeitos dos subsídios de férias e de Natal e está sujeito desconto de quota para aposentação.
3 - O regime previsto no n.º 1 não se aplica aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes."

¹²⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 31.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

¹²⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, de 14 de setembro, *ex vi* artigo n.º 3 do artigo 17.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março.

disponibilidade permanente é justificado pelas particulares condições da função e, portanto, para ser auferido, o funcionário terá que estar em exercício efetivo do cargo¹²⁶.

80. Conforme referido, a opção de incluir o subsídio de disponibilidade permanente foi decidida por despacho do Administrador do STA e precedida de dois “pareceres”¹²⁷: o primeiro, da Diretora de Serviços da DSAF, instância com competência específica para “*Informar sobre as questões relativas à aplicação do regime da função pública que lhe sejam submetidas*”¹²⁸, contrária à inclusão e que referencia vasta doutrina e jurisprudência; o segundo, dum técnico superior dos “Serviços de Apoio Jurídico” do STA¹²⁹, favorável à inclusão.

A posição do técnico, emitida posteriormente à informação da Diretora da DSAF, estriba-se no n.º 2 do artigo 50.º da CRP, para concluir, sem fundamentar, por uma leitura contrária ao n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, de 14 de dezembro, que expressamente afasta a aplicação ao pessoal dirigente do direito ao subsídio previsto no n.º 1 do referido artigo, que é aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 17.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março, diploma este que o técnico não desconhece porque o invoca.

¹²⁶ Vide Acórdão do STA de 03-03-2005: “*Neste sentido, a conexão incindível não se coloca entre “Suplemento” e “Vencimento de origem”, mas entre “Suplemento” e “Exercício do cargo” (...) Acresce referir que não podendo o funcionário assegurar, ainda que por questões de saúde, a necessária disponibilidade, não há lugar ao ressarcimento de um ónus que, temporariamente, deixou de se verificar, porquanto o mesmo funcionário se encontra impedido de exercer funções. É esse o entendimento que se retira do Parecer Jurídico n.º 22/2004, da Consultadoria Jurídica da DGO, onde se conclui: “(...) Face ao exposto, somos de parecer que o suplemento de disponibilidade permanente visa ressarcir os funcionários da PGR que exercem funções nos serviços pelo ónus específico, o qual depende, objectivamente, da prestação efectiva de serviço ou da real disponibilidade para o fazer, pelo que, não estando estes funcionários em condições de prestar trabalho, em virtude de doença, deixa de se verificar o requisito necessário para a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente, não havendo, por isso, lugar ao seu pagamento (...)”.*”

¹²⁷ Sobre esta matéria, a Diretora de Serviços do DSAF, em cumprimento de despacho, refere que “*...salvaguardando o carácter inovador da situação colocada em análise, é nosso parecer que o sistema jurídico vigente em matérias de abonos não viabiliza o deferimento do requerido pela licenciada Maria Teresa Lima Torres na parte em que visa a percepção do acréscimo remuneratório devido pelo calo de origem — suplemento de disponibilidade permanente*” (cfr. proposta n.º 30/DSAF/04, de 4 de fevereiro de 2004. Em sentido inverso conclui a informação de 25 de maio de 2004, solicitada a um dos juristas dos Serviços de Apoio Jurídico do STA, na qual se conclui: “*(...) Ora, é esta, tal como a entendemos, a interpretação que, do ponto de vista jurídico, melhor se coaduna com o referido princípio contido no artigo 50º nº 2 da CRP, que consagra que “Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos.(...) Assim, face ao disposto no artº 7º do DL 353-A/89, de 16 de Outubro, e tendo em conta o disposto no artº 17º, nº 1 do DL 73/2002, propendemos para responder à questão inicialmente formulada de forma positiva (...)”*, ou seja, em situação de opção pelo estatuto remuneratório de origem, é possível acumular com a remuneração principal e acessória do cargo efetivamente desempenhado, um suplemento remuneratório inserido no estatuto remuneratório de origem.

¹²⁸ Cfr. alínea o) do n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março.

¹²⁹ A exercer funções na DDIJ.



O técnico superior¹³⁰ alegou que “(...) a Divisão de Documentação e Informação Jurídica não detém competência para produzir “Pareceres”, nem fazer “Propostas” de decisão, limitando-se, na sua actuação, a produzir informações que auxiliem os órgãos e os serviços do Supremo Tribunal no exercício das funções que lhes são acometidas. ... O senhor Administrador, órgão com competência para decidir na matéria, no despacho que veio a proferir e de que não tive conhecimento, nem teria de ter, acrescente-se, ponderou todos os elementos de que dispunha e que o pudessem auxiliar na formação da sua vontade decisória, tendo seleccionado da informação em causa aqueles que dela constavam e que considerou relevantes para estruturar a sua decisão.”.

O TC aceita que, no caso concreto, a informação produzida foi um de entre outros elementos de suporte à decisão tomada pelo que não estão reunidos os requisitos do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC.

No que respeita à substância, os membros do CA alegam que: “ (...) Foi cumprido o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Setembro, para o qual remete o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 73/2002, de 26 de Março, quando interpretado, como deve, em conjugação com a norma do Estatuto do pessoal dirigente, que concede a opção pelo vencimento do lugar de origem, e só não o seria quando a funcionária que recebesse o vencimento de dirigente tivesse acumulado com a percepção do suplemento de disponibilidade, o que não aconteceu no caso sub judice. - O propósito do n.º 3 do artigo 26.º comporta este entendimento quando lido como reportada à remuneração suplementar, e assim exclui o dirigente com a remuneração de dirigente e não o dirigente que não é remunerado com base no vencimento de dirigente(...). Deve sim entender-se a norma que exclui o pagamento daquele suplemento ao pessoal dirigente como dirigida a regular a remuneração e dirigida a excluir do recebimento daquele suplemento o pessoal dirigente que for remunerado com o vencimento correspondente ao pessoal dirigente, e que por isso tem integrada nessa remuneração uma compensação por isenção de horário cuja natureza ou finalidade é essencialmente coincidente com o suplemento de disponibilidade a que tem direito o pessoal em serviço no STA, conforme o n.º 1 daquele artigo. Assim, se o dirigente era assessor do STA e optou pelo vencimento de origem tem direito a receber também o suplemento que correspondia ao lugar de origem, uma vez que esta é a forma (única) de pagar o ónus acrescido da disponibilidade e de permitir o uso da opção pelo vencimento de origem sem ser prejudicado quer na remuneração vista individualmente, quer no confronto com o pessoal que passa a dirigir”.

Sobre esta matéria, o Administrador do STA, alegou que “(...) Interpretei o disposto no n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, como sendo somente proibitivo da atribuição do suplemento da disponibilidade, se este fosse calculado tendo por base a remuneração base do cargo dirigente, mas já não impeditivo da ponderação da sua inclusão (ou não) na opção pelo vencimento de origem, quando correspondesse ao montante pago no lugar de origem. Considerando, finalmente que o dirigente daquela Divisão de Documentação Informação Jurídica continuou, para além das funções inerentes ao lugar de chefia, a prestar assessoria técnica aos magistrados nas mesmas condições que os restantes técnicos superiores. Entendi que a solução que melhor assegurava a justiça do caso concreto era a constante do parecer do Técnico Superior. Desta forma o pedido foi deferido pelo meu Despacho n.º 18/2005, de 29 de março”.

O TC reitera a posição assumida em sede de Relato, considerando que não há direito ao pagamento do referido suplemento de disponibilidade permanente (SDP), ainda que tendo optado pelo estatuto remuneratório devido na origem, desde logo, porque este mostra-se excluído para o pessoal dirigente, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, aplicável ao pessoal do STA por força do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março.

Mas ainda que assim não se entendesse, a opção pelo estatuto de origem, no caso concreto, limitar-se-ia à remuneração base, não incluindo, assim, o referido suplemento, na medida em que o pagamento do mesmo estaria sempre ligado ao exercício efetivo de funções em determinadas condições, visando compensar o

¹³⁰ António José de Oliveira Gonçalves Rapazote.

trabalhador pela penosidade da obrigação que lhe é imposta e pelas condições em que é exigida a prestação deste trabalho, o que não se verificou enquanto perdurou o desempenho de funções de direção¹³¹.

Ora, o n.º 3 do artigo 31.º do Estatuto do Pessoal Dirigente¹³², na redação dada pela Lei n.º 51/2005, e o artigo 72.º da LVCR¹³³, vieram esclarecer esta questão, ao deixar claro que o exercício do direito de opção, cinge-se à remuneração base mensal, no qual não se enquadra o referido SDP¹³⁴.

Claro está que, na transição do exercício de funções em regime de disponibilidade permanente para o exercício de funções como chefe de divisão, pretende-se que não haja diminuição de remuneração. Contudo, este desiderato será justamente um dos fatores a ter em conta no âmbito do exercício de opção que no caso concreto se verifica. De realçar ainda que, para efeitos de determinar a eventual violação do princípio do não retrocesso do nível dos vencimentos do pessoal da função pública, o termo de comparação terá sempre de ser feito entre a remuneração base do cargo de origem e a remuneração base do cargo de destino, só assim se consagrando o referido princípio¹³⁵.

Aceitar o tratamento dado no caso em apreço pelo STA com o argumento “*que esta é a forma (única) de pagar o ónus acrescido da disponibilidade e de permitir o uso da opção pelo vencimento de origem sem ser prejudicado quer na remuneração vista individualmente, quer no confronto com o pessoal que passa a dirigir*” seria dar tratamento preferencial aos funcionários do STA, quando nomeados para o exercício de funções dirigentes nesse tribunal, tratando de forma desigual trabalhadores que viessem de outros serviços para desempenhar as mesmas funções, ao abrigo do Estatuto do Pessoal Dirigente, aplicável a estes bem como aos demais trabalhadores que reúnam as condições nele previstas para efeitos de recrutamento para cargos de direção.

81. Assim, a chefe de divisão mostrava-se impedida de receber o dito suplemento, ainda que tendo optado pelo vencimento de origem, pelo que, em 2011¹³⁶, foi pago a mais a quantia de 1.475,41 € (líquido)¹³⁷. Acresce que no período de 20 de novembro de 2003 a 31 de dezembro de 2010, a referida funcionária recebeu a mais o montante de 31.790,38 € (líquido).

¹³¹ Acresce referir que as funções exercidas em comissão de serviço, enquanto dirigente, ainda que relacionadas com a matéria com que lidava no cargo de origem, enquanto técnica superior, não são materialmente iguais e, por isso, os grupos de pessoal técnico superior e de pessoal dirigente são objeto de regulamentação jurídica muito diferente, nomeadamente, quanto ao recrutamento, provimento e exercício de funções, conforme o comprovam as respetivas leis reguladoras.

¹³² Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

¹³³ Lei de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovada pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

¹³⁴ Cfr. artigos 67.º, 70.º, 72.º e 73.º da LVCR.

Cfr. Parecer PGR n.º 139/2010 «*Sempre se tem reconhecido que os suplementos se destinam a remunerar as específicas condições em que o trabalho é prestado ou as particularidades que envolve a sua execução (...)*».

E no actual quadro legal afirma-se que «os suplementos só serão devidos enquanto perdurarem as condições que reclamam maiores exigências funcionais por parte do concreto posto de trabalho e desde que o trabalhador que o ocupe se encontre numa situação de exercício efectivo de funções, devendo-se considerar como tal não só as situações em que se encontra a prestar efectivamente o seu trabalho mas também todas as demais que sejam legalmente equiparadas a esse exercício efectivo de funções» (...).

¹³⁵ Acresce referir que, ainda que se equacionasse entendimento diferente do supra exposto, o que não se considera, para efeitos de comparação, ao acrescer à remuneração base o suplemento de disponibilidade permanente do cargo de origem, teriam, igualmente, de acrescer à remuneração base do cargo de destino, as despesas de representação recebidas por força do exercício do mesmo.

¹³⁶ No período compreendido entre janeiro e maio de 2011. A comissão de serviço cessou com efeitos a 1 de junho de 2011.

¹³⁷ Correspondente a 460,90 € /mês (janeiro a maio).



Neste contexto, no período em que a chefe de divisão exerceu funções, foi-lhe indevidamente pago o montante de 33.265,79 € (Anexo 9), contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, de 14 de setembro, *ex vi* artigo n.º 3 do artigo 17.º do DL n.º 73/2002, de 26 de março, e na alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22.º do RAFE e na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO. Esta situação configura eventuais infrações financeiras reintegratória e sancionatória, nos termos, respetivamente, do n.º 4 do artigo 59.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.

82. Não obstante o exposto, caso a chefe de divisão tivesse optado pela remuneração de dirigente (acrescida das despesas de representação), a remuneração anual (considerando as reduções remuneratórias), no período de 2003 a 2011, atingiria o montante de 154.660,59 €. Tendo o total dos abonos pagos sido de 176.100,93 €, verifica-se dano para o erário público, no total de 21.440,35 € (Anexo 10).

A responsabilidade pelo dano, no montante global de 21.440,35 € (5.779,98 €, entre 20 de novembro de 2003 e 6 de março de 2006¹³⁸; 15.660,37 €, entre 7 de março de 2006 e 31 de maio de 2011), cabe ao Administrador do STA¹³⁹, com competência delegada para ordenar a despesa e o pagamento, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 61.º, n.º 2 do artigo 62.º e artigo 63.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, o Administrador do STA, remeteu cópia da “*Guia de reposição por parte da Chefe de Divisão de Documentação e Informação Jurídica*”, no montante de 21.440,35 € que comprova o pagamento em 18 de janeiro de 2013.

Com o pagamento voluntário efetuado pela beneficiária, que a tal não era legalmente obrigada, comportamento a realçar, cessam os pressupostos de facto para imputação de responsabilidade financeira reintegratória.

Atenta a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica, e o facto de ter havido lugar a reposição, afastando eventual prejuízo para o erário público, o TC considera que, no caso em apreço, é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória.

Situações conexas – reduções remuneratórias e acumulação de suplementos

83. Do exame ao processamento das remunerações e outros suplementos efetuados pelo STA, pela PSP e pela GNR, em 2011, verificou-se que não foi dado cumprimento, na íntegra, ao previsto artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro¹⁴⁰. Com efeito, não

¹³⁸ Através do Despacho n.º 10529/2006, publicado no DR, 2.ª Série, de 11 de maio, foi publicitada nova nomeação em regime de comissão de serviço, com efeitos a 7 de março desse ano.

¹³⁹ Rogério Paulo Martins Pereira.

¹⁴⁰ Cfr. Aviso da DGO, de 15 de dezembro de 2010. Refere-se ainda que o STA, incorretamente, considerou nos processamentos de janeiro e fevereiro de 2011, para efeitos de redução remuneratória, o abono relativo a horas extraordinárias realizadas em novembro e dezembro de 2010. De acordo com a Nota Jurídica n.º 15388/2011 do Gabinete de Consultadoria Orçamental, onde se acompanha o teor do despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 1 de Março de 2011, exarado sobre a Nota Jurídica n.º 3297/2011, do referido Gabinete de Consultadoria Orçamental, no sentido de que “*o que releva para efeito*

foram feitas reduções remuneratórias com base no conceito de remuneração total ilíquida mensal porque, por deficiente articulação entre as entidades envolvidas [STA/GNR; STA/PSP]¹⁴¹, não foi considerada no processamento de cada uma delas, a soma dos abonos pagos por todas as entidades, conforme determina o n.º 4 do referido artigo¹⁴².

84. Contudo, tal deficiência consubstancia uma situação de “erro sistemático”, que, no STA, se reflete monetariamente em 208,06 € [agente da PSP] e de 173,12 € [guarda da GNR]¹⁴³ (Anexo 11), com reduzida materialidade financeira, que não pode dissociar-se da complexidade da concretização das medidas previstas legalmente¹⁴⁴ e da falta de articulação entre as entidades processadoras das remunerações [STA/GNR; STA/PSP]¹⁴⁵.

Em sede de contraditório o Administrador do STA, relativamente à PSP, remeteu as guias de reposição emitidas, em nome do agente, no montante de 208,06 €¹⁴⁶ e, no que respeita à GNR informou que propôs que esta entidade informasse o STA “ *a)(...) dos abonos mensais ilíquidos que o referido guarda tem direito a receber nessa entidade, entre 1 de Março de 2010 e 31 de Dezembro de 2012, considerando os ajustamentos decorrentes da promoção a guarda principal (...) para efeitos de cálculo da taxa de redução a incidir sobre as remunerações totais ilíquidas mensais auferidas. b) Com base nesta informação o STA recalculará todos os abonos auferidos no STA indexados à remuneração base, bem como, a partir de 1 de*

da determinação da aplicação, no tempo, do artigo 19.º da LOE 2011 é o momento em que foi adquirido o direito às remunerações a que se refere o preceito, sendo que se esse direito foi adquirido antes de 2011 as mesmas não devem ser objecto da redução prevista nesta disposição legal “. Concluindo que “devem os respectivos serviços processadores efectuar eventuais regularizações no processamento de remunerações que tenham resultado de diferente interpretação deste preceito legal”.

¹⁴¹ Cfr. n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, estes deveriam ter comunicado às respetivas entidades processadoras dos abonos (GNR/PSP e STA), “em cada mês relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificação ou outras prestações pecuniárias ou outras prestações pecuniárias possam apurar a taxa de redução aplicável”.

¹⁴² Cfr. n.º 4 do Artigo 19.º - Redução remuneratória – “Para efeitos do disposto no presente artigo: a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados; b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social; c) Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidade autónomas; d) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.”

¹⁴³ Cálculos com base na informação fornecida pela GNR, PSP e STA.

¹⁴⁴ Dificuldade sentida ao nível de diversos serviços e organismos da Administração Pública e que acabou por justificar a clarificação/uniformização por parte da DGO, concretamente, através do Aviso da DGO/II, de 15 de dezembro de 2010 (publicitado no site da DGO), e das Notas Jurídicas n.ºs 2709/2011, de 3 de fevereiro, n.º 3297/2011, de 8 de fevereiro, e 15388/2011, de 30 de maio.

¹⁴⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, estes deveriam ter comunicado às respetivas entidades processadoras dos abonos (GNR/PSP e STA), “em cada mês relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificação ou outras prestações pecuniárias possam apurar a taxa de redução aplicável”.

¹⁴⁶ Guias n.ºs 2, 3 e 4, de 2013, enviadas ao Serviço de Finanças da Amadora.



*Janeiro de 2011, recalculará as reduções remuneratórias. c) Após este apuramento o STA comunicará à GNR as prestações pecuniárias mensais auferidas no STA (...)*¹⁴⁷.

O Diretor de Departamento dos Recursos Humanos da PSP informou que a “ (...) PSP irá proceder de imediato aos acertos da redução remuneratória, de acordo com o previsto na lei, referentes ao Agente Principal (...) tendo como referência os valores auferidos e pagos por aquele alto Tribunal, ao agente em apreço”.

O Chefe de Gabinete do Comandante-Geral da GNR em contraditório informou que “O Comando da Guarda vai desenvolver as ações necessárias para identificar os valores que devam ser repostos, e, em coordenação com o Supremo Tribunal Administrativo, apurar os valores correspondentes à redução remuneratória a aplicar aos diversos processamentos de vencimentos em causa”.

O TC tomou boa nota das iniciativas tomadas, pelo STA, pela PSP e pela GNR, com vista à regularização das situações.

85. Em 2011, ao guarda da GNR, foi pago: pelo STA, o “suplemento de risco”, em 12 mensalidades, no montante total de 3.141,94 € (ilíquido, com redução), calculado tendo por base o vencimento de lugar de origem¹⁴⁸, pela GNR, o “suplemento por serviço nas forças de segurança”¹⁴⁹, em 14 mensalidades (inclui subsídio de férias e natal)¹⁵⁰, no montante total de 2.737,14 € (ilíquido, sem reduções). Ora, os dois suplementos constituem subsídios funcionais, atribuídos em função da especificidade do serviço, revestindo, essencialmente, a mesma natureza e não sendo conseqüentemente cumuláveis¹⁵¹. Ou seja, o “suplemento por serviço nas forças de segurança”, a cargo da GNR, só é devido no período temporal não abrangido pelo “suplemento de risco”, a cargo do STA.
86. Assim, para os anos de 2011 (e 2012), a GNR só deveria ter pago, 2 prestações mensais¹⁵², pelo que esta entidade deverá providenciar pela regularização dos montantes

¹⁴⁷ Cfr. Despacho do Presidente do STA, de 13 de janeiro, e Ofício n.º. AD/ 005, de 14 de janeiro de 2013, do STA, dirigido à GNR.

¹⁴⁸ Sobre esta matéria, o STA informou que: “... interpretando o sentido do parecer jurídico n.º. 132/94, considerando que o vencimento auferido pelo referido guarda no lugar de origem integra posição remuneratória intercalar entre a 9.ª e a 10.ª posição remuneratória da categoria de assistente operacional (motorista), passou a considerar-se o vencimento de origem para efeitos de cálculo do subsídio de risco, atendendo a que o mesmo não ultrapassa a última posição remuneratória da carreira de assistente operacional. (cfr. e-mail de 14 de dezembro de 2012).

Cfr. Parecer n.º 47/92 da PGR (seguido pelo Parecer n.º 52/97 da PGR, e Pareceres Jurídicos da Consultadoria Jurídica da DGO n.ºs 132/94 e 174/2003), caso não haja coincidência de algum dos índices da categoria de motorista com o vencimento do serviço de origem, deverá adotar-se como base de cálculo, o índice imediatamente superior.

¹⁴⁹ Previsto nos artigos 19.º e 20.º do DL n.º 298/2009, de 14 de outubro. No caso concreto, as funções de natureza policial ou militar do guarda destacado estão implicitamente assumidas pela GNR, ao processarem encargos com suplementos remuneratórios que pressupõem essa natureza (cfr. n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 298/2009, de 14 de outubro), ainda que o serviço seja prestado no STA, na situação de destacado.

¹⁵⁰ Cfr. n.º 4 do artigo 20.º do DL n.º 298/2009.

¹⁵¹ Cfr. Parecer n.º 52/1997, da PGR.

¹⁵² Atendendo que, em 2011 (e em 2012), foram pagas, pelo STA, 12 prestações mensais de “suplemento de risco”, por aparente erro de parametrização do SRH.



Tribunal de Contas

pagos a mais em 2011 (e 2012), considerando também eventuais ajustamentos decorrentes da aplicação retroativa do reposicionamento remuneratório¹⁵³.

87. Nos termos legais, o STA, a GNR e a PSP devem articular-se entre si para regularização urgente das situações referidas, nos pontos 83 a 85, dando disso conhecimento ao Tribunal de Contas, e conseqüente processamento dos suplementos e da redução remuneratória, uma vez que, para tal, cada entidade deve ter em conta no seu processamento a soma dos montantes pagos por todas as entidades ao mesmo trabalhador.

¹⁵³ Despacho n.º 15404/2012, de 19 de novembro, publicado no DR, 2ª série, n.º 234, de 4 de dezembro, que produz efeitos a 1 de janeiro de 2010.



CONTA DE GERÊNCIA E DOCUMENTAÇÃO ANEXA

88. No exame do Mapa das Conta de Gerência (MCG), remetida ao TC, detetaram-se desconformidades relacionadas com meros erros de escrituração, uma vez que os montantes escriturados no MCG não correspondiam aos registos contabilísticos efetivamente ocorridos. Tais desconformidades constam, com detalhe, no Anexo 12 e, em resumo, consistem no seguinte:

88.1.os saldos de abertura e de encerramento foram alterados em 1.841,52 €¹⁵⁴ e 2.283,70 €¹⁵⁵ respetivamente, em virtude de não terem sido considerados nos saldos as receitas cobradas e não registadas;

88.2.a débito e a crédito do MCG, foram incorretamente escriturados os encargos patronais com vencimentos e salários para a CGA, o IGFSS e a ADSE, que tinham sido contabilizados nas rúbricas económicas respetivas (660.615,27 €).

88.3.a débito do MCG não foram consideradas, como deveriam, as importâncias recebidas, respeitantes aos atos avulsos pagos em numerário (ou ATM) e as transferências da Administração Tributária (na sequência de cobranças coercivas de custas judiciais - 2.403,40 €) e da DGAJ, em 30 de dezembro de 2011 (relativa a “desconto” no vencimento de magistrado - 2.145,00 €);

88.4.a crédito do MCG não foram consideradas, como deveriam, as importâncias entregues ao IGFIJ, respeitantes quer aos atos avulsos pagos em numerário (ou ATM) quer às transferências recebidas da Administração Tributária, na sequencia de cobranças coercivas de custas judiciais (4.106,22 €).

89. Contudo, no decurso dos trabalhos de auditoria, os serviços do STA elaboraram novo MCG que se verificou estar corrigido daqueles erros de escrituração e reflectir, assim, os recebimentos e pagamentos, efetuados na gerência.

Assim, em conformidade com a alínea c), do n.º 3, do artigo 54.º, da LOPTC, foi elaborada a demonstração numérica referente à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011 do STA constante do quadro seguinte que, ilustrando as correções efetuadas relativamente ao MCG inicial, evidencia o resultado final da gerência patente no novo MCG.

¹⁵⁴ Correspondente a receita de atos avulsos.

¹⁵⁵ Correspondente ao saldo de receita de atos avulsos (138,70 €) e uma transferência efetuado pela DGAJ em 30 de dezembro de 2011 (2.145,00 €).



Tribunal de Contas

	MCG - Inicial	Alteração	MCG - Final
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura	1.677,50	<u>1.841,52</u>	3.519,02
Recebido na gerência	8.208.737,00	<u>-656.066,87</u>	7.552.670,13
Total do débito	8.210.414,50	<u>-654.225,35</u>	7.556.189,15
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	8.210.414,50	<u>-656.509,05</u>	7.553.905,45
Saldo de encerramento	0,00	<u>2.283,70</u>	2.283,70
Total do crédito	8.210.414,50	<u>-654.225,35</u>	7.556.189,15



CONCLUSÕES

90. A auditoria financeira efetuada ao STA, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TC, constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para que o TC possa expressar uma opinião sobre as contas de 2011. Foram efetuados 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 (cfr. pontos 1 a 48).

Sistema de controlo interno

91. Regista-se a não elaboração do Plano e Relatório de Atividades, do Balanço Social e do QUAR. Contudo, o STA aplicou o SIADAP na avaliação dos funcionários, elaborou o PGRIC e, em 2012, adotou o POCP (cfr. pontos 49 a 51 e 53).

92. Constataram-se insuficiências no controlo das receitas e inexistência de manual de procedimento. No entanto, regista-se que os documentos de receita e de despesa evidenciam a competente autorização e que, pelos mecanismos do GeRFiP, subjacentes à adoção do POCP, os ciclos de receita, da despesas, da tesouraria e contabilidade, foram identificados e estabelecidos, incluindo a segregação de funções (cfr. pontos 52, 54 a 56).

93. O STA cumpriu o princípio da unidade de tesouraria, aprovou o regulamento para o fundo de maneió, mas apenas efetuou a reconciliação bancária do final do ano (cfr. pontos 59 e 60).

94. Os testes realizados evidenciaram registos adequados de inventário e de existências, bem como fichas de identificação e codificação dos bens (cfr. pontos 61 e 63).

95. Não existe regulamento formal de utilização do imóvel cedido ao STA pelo IGFIJ para funções protocolares e de representação (cfr. ponto 62).

96. O processamento do “*suplemento de risco*”, pago aos motoristas, abrangeu 12 prestações no ano, por insuficiente flexibilidade na parametrização da aplicação SRH, pela DGO (cfr. ponto 64);

97. Só em 2012, o STA publicitou os compromissos assumidos e as dívidas a fornecedores (cfr. pontos 57 e 58).

98. No cômputo global o sistema de controlo interno apresenta um “*Regular*” grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades, conforme comprovam as situações antes elencadas e as medidas adotadas (cfr. ponto 68).

Legalidade e regularidade

99. As operações subjacentes de receita foram verificadas, numa base de amostragem, tendo revelado que, em 2011, o STA não contabilizou (cfr. pontos 69 e 70):

- o montante de 2.145,00 €, em cumprimento de orientações da DGO, por impossibilidade técnica, relativo a um depósito efetuado pela DGAJ, no dia 30 de dezembro;
- o montante de 2.403,40 €, proveniente de atos avulsos pagos em numerário (ou ATM) e ou transferências da ATA, que deveria ser registado como receita extraorçamental por respeito aos princípios da universalidade e da especificação. Trata-se duma prática incorreta mas generalizada nos Tribunais e que, por isso, requer correção por “*circular informativa*” a emitir pelo IGFEJ, em articulação com a DGO.

100. O exame da documentação de despesa, numa base de amostragem, revelou:

- inadequada classificação económica das despesas, no montante de 8.012,92 €, relativas ao acesso domiciliário à internet, por serem despesas necessárias por razões de serviço (cfr. pontos 72 a 74);
- pagamentos indevidos de despesas com pessoal, por irregularidades diversas, no montante de 383,20 €, já regularizado (cfr. pontos 75 a 77) e por inexistência de fundamento legal para pagamento de SDP, no montante global de 21.440,35 € (incluindo retroativos desde 20 de novembro de 2003), já regularizado por reposição voluntária (cfr. pontos 78 a 82).
- processamento deficiente de suplementos de risco, no montante de 345,18 €, e do suplemento de forças de segurança, bem como da redução remuneratória, por deficiente articulação entre o STA, a GNR e a PSP, em vias de regularização (cfr. pontos 83 a 87);

Juízo sobre a conta

101. O juízo respeitante à fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2011, é ***favorável***, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, com as reservas¹⁵⁶, decorrente dos erros e irregularidades detetados nas operações subjacentes referidos nos pontos 99 e 100 e insuficiências de controlo interno mencionadas nos pontos 91 a 97.

¹⁵⁶ “Este juízo deve ser emitido sempre que se tiver verificado qualquer limitação do âmbito da auditoria ou quando o auditor, em termos de legalidade e regularidade das operações examinadas, fiabilidade do sistema de controlo interno e consistência e integralidade das demonstrações financeiras, encontrar erros, omissões ou deficiências materialmente relevantes, mas não tão amplos, profundos e significativos que ponham em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras” – cfr. MAP-TC (Volume II).



RECOMENDAÇÕES

102. O Tribunal recomenda ao CA do STA que:
 - 102.1. proceda à elaboração do Plano e Relatório de Atividades, do Balanço Social, do QUAR, do Relatório de monitorização do PGRCIC e dos manuais de procedimentos nas áreas contabilística, financeira e patrimonial;
 - 102.2. promova novos procedimentos concursais em alternativa a renovações automáticas, no âmbito dos contratos públicos;
 - 102.3. prossiga, em articulação com a GNR e a PSP, a regularização das situações referidas nos pontos 83 a 86.
103. O Tribunal recomenda ao Comandante-Geral da GNR que:
 - 103.1. em articulação com o STA, promova a regularização das situações referidas nos pontos 83 a 86;
 - 103.2. providencie pela revisão do sistema de informação de processamento de remunerações, designadamente na situação de pessoal colocado noutra serviço, e pela consequente adoção de medidas corretivas e de regularização.
104. O Tribunal recomenda ao Diretor Nacional da PSP que:
 - 104.1. em articulação com o STA, promova a regularização da situação referida nos pontos 83 e 84;
 - 104.2. providencie pela revisão do sistema de informação de processamento de remunerações, designadamente na situação de pessoal colocado noutra serviço, e pela consequente adoção de medidas corretivas e de regularização.
105. O Tribunal recomenda à Diretora-Geral da DGO que providencie pela análise das situações referidas nos pontos 64 e 69 e pela consequente adoção de medidas corretivas.
106. O Tribunal recomenda ao CD do IGFEJ que providencie pela emissão de norma para regularizar a situação referida no ponto 70.
107. O Tribunal entende instruir as entidades referidas para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, para as recomendações 102.3, 103 e 104 e, no prazo de 120 dias, para as restantes, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

108. Do projeto 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 respetivo Parecer.



Tribunal de Contas

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

109. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- ao Presidente da República;
- à Presidente da Assembleia da República;
- à Ministra da Justiça;
- ao Presidente do STA;
- aos membros do CA na gerência de 2011 (Anexo 13);
- aos membros do CA nas gerências de 2005 a 2010 (Anexo 14);
- ao Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça;
- ao Comandante-Geral da GNR (extrato dos pontos 1 a 5, 83 a 87, 103 e 107);
- ao Diretor Nacional da PSP (extrato dos pontos 1 a 5, 83, 84, 87, 104 e 107);
- à Diretora-Geral do Orçamento (extrato dos pontos 1 a 5, 64, 69, 105 e 107);
- ao Presidente do CD do IGFEJ (extrato dos pontos 1 a 5, 35, 62, 70, 106 e 107);
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.

Publicidade

110. Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do Relatório disponibilizado no sítio eletrónico do TC.

Emolumentos

111. São devidos emolumentos nos termos do artigo 9.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a nova redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, no montante de 1.716,40 €.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 14 de fevereiro de 2013.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,