

RELATÓRIO N.º 02/09 – 2.ª S

PROC. N.º 48/08 – AUDIT



**Auditoria à Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2009



**ÍNDICE**

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>Fundamento, objectivos e âmbito .....</b>	<b>4</b>
<b>Metodologia .....</b>	<b>4</b>
<b>Condicionantes.....</b>	<b>5</b>
<b>Exercício do contraditório .....</b>	<b>5</b>
<b>CARACTERIZAÇÃO DA IGSJ.....</b>	<b>5</b>
<b>Enquadramento geral .....</b>	<b>5</b>
<b>Organização e funcionamento.....</b>	<b>7</b>
<b>Âmbito de actuação .....</b>	<b>8</b>
<b>Recursos humanos e financeiros .....</b>	<b>8</b>
<b>CARACTERIZAÇÃO DO SCI.....</b>	<b>10</b>
<b>Enquadramento .....</b>	<b>10</b>
<b>Actuação do CC-SCI.....</b>	<b>11</b>
<b>ARTICULAÇÃO ENTRE A IGSJ E O SCI .....</b>	<b>12</b>
<b>ACÇÕES CORRECTIVAS IMPLEMENTADAS .....</b>	<b>15</b>
<b>APRECIACÃO DA GESTÃO DA IGSJ .....</b>	<b>16</b>
<b>Eficiência .....</b>	<b>16</b>
<b>Eficácia .....</b>	<b>17</b>
<b>Qualidade .....</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>22</b>
<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>23</b>
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....</b>	<b>24</b>
<b>Destinatários .....</b>	<b>24</b>
<b>Publicidade .....</b>	<b>24</b>
<b>Emolumentos .....</b>	<b>24</b>
<i>Anexo I – Principais resultados das auditorias concluídas e comunicações efectuadas .....</i>	<i>27</i>
<i>Anexo II – Principais conclusões dos relatórios da IGSJ examinados .....</i>	<i>28</i>
<i>Anexo III – Actividade da IGSJ por tipologia de acções .....</i>	<i>29</i>
<i>Anexo IV – Alegações apresentadas .....</i>	<i>30</i>



## SIGLAS

CC-SCI	Conselho Coordenador do SCI
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DSAGI	Direcção de Serviços de Administração, Gestão e Informática
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGSJ	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ITIJ	Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LEP	Linhas Estratégicas de Planeamento
LO	Lei Orgânica
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MJ	Ministério da Justiça
OE	Orçamento do Estado
PA	Plano de Actividades
PF 2008	Programa de Fiscalização de 2008
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SIAudit	Sistema de Informação das Auditorias do SCI
TC	Tribunal de Contas



## SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório comporta os resultados da auditoria realizada à IGSJ – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, por solicitação da Assembleia da República, ao abrigo do n.º 4 do artigo 62.º da LEO – Lei de Enquadramento Orçamental.

A auditoria teve como objectivos o exame do nível de coordenação e articulação entre a IGSJ e os órgãos de controlo estratégico do SCI – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, o exame das acções correctivas implementadas na sequência da auditoria interna realizada e a apreciação da gestão da IGSJ no âmbito das suas funções de auditoria, inspecção e fiscalização. Para o efeito, examinou-se o grau de implementação das recomendações formuladas, recolheram-se indicadores de produtividade e procedeu-se ao exame de processos de auditoria.

Decorrente de alegados constrangimentos orçamentais, o pessoal de inspecção e demais pessoal em efectividade de funções na IGSJ é inferior a 50% da dotação prevista. Os correspondentes encargos com pessoal representam mais de 90% das despesas, tendo as receitas totalizado 0,93 M€ em 2006 e 0,81 M€ em 2007. O TC – Tribunal de Contas recomenda que sejam reavaliados os referidos constrangimentos orçamentais e de recursos humanos.

A IGSJ integra o controlo sectorial do SCI, como membro do respectivo Conselho Coordenador e participa nas actividades de quatro Secções Especializadas, situando-se o nível de execução das auditorias realizadas naquele âmbito, em 2007, num valor próximo da média apurada relativamente ao conjunto dos membros do SCI, tendo-se verificado, porém, divergências de critérios, entre a IGSJ e o CC-SCI, quanto ao cômputo de acções concluídas.

Na sequência da auditoria interna que identificou um conjunto de fragilidades no sistema de controlo interno, designadamente, nas áreas de disponibilidades, imobilizado e pessoal, a IGSJ implementou, de imediato, diversas medidas correctivas. Consequentemente, o TC recomenda que sejam concretizadas as restantes medidas, designadamente, a conclusão e implementação do Manual de procedimentos internos e do Regulamento do procedimento de inspecção.

Os indicadores fornecidos à presente auditoria, revelando-se insuficientes, permitiram apurar um crescimento na eficiência da IGSJ de 10% em 2007 e de 22% em 2008 e um crescimento na eficácia, tendo o rácio de acções de controlo concluídas face ao planeado passado de 37,5% em 2007 para 80% em 2008. Não obstante as melhorias entretanto introduzidas nos indicadores de actividade, o TC recomenda que seja aperfeiçoada a sua recolha e tratamento, especialmente quanto aos recursos programados e utilizados, com vista a conferir maior fiabilidade à informação produzida.

O exame dos processos de auditoria revelou a existência de práticas que, não acolhendo integralmente a metodologia preconizada no Manual de Auditoria do SCI, carecem de correcção. Embora se registem melhorias nas auditorias mais recentes, ainda existem insuficiências quanto à elaboração e organização dos papéis de trabalho, incluindo a respectiva supervisão. Em consequência, o TC recomenda que a IGSJ continue a aperfeiçoar as práticas adoptadas, de acordo com as metodologias preconizadas no mencionado Manual.



## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objectivos e âmbito*

1. O presente relatório comporta os resultados da auditoria realizada à IGSJ – Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça, inscrita no Programa de Fiscalização do TC – Tribunal de Contas para 2008, por solicitação da Assembleia da República através da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças<sup>1</sup>, ao abrigo do n.º 4 do artigo 62.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – LEO – Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup>.
2. A auditoria incidiu sobre os anos de 2006 e 2007, extravasando, sempre que necessário, este período de referência [recuando até 2005 e/ou avançando até 2008] e teve como objectivos os seguintes:
  - a) exame do nível de coordenação e articulação entre a IGSJ e os órgãos de controlo estratégico do SCI – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;
  - b) exame das acções correctivas implementadas, mormente quanto ao controlo financeiro e protecção de activos, na sequência de uma auditoria interna recentemente realizada;
  - c) apreciação da gestão da IGSJ no âmbito das suas funções de auditoria, inspecção e fiscalização, designadamente quanto à eficiência, eficácia e qualidade na prossecução dos objectivos programados.

### *Metodologia*

3. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias de auditoria acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
4. Procedeu-se ao exame do dossiê permanente existente no TC e da informação recolhida junto da IGSJ e da fornecida pelo CC-SCI – Conselho Coordenador do SCI. Teve-se em conta o resultado da auditoria ao “*Controlo Interno e aos Procedimentos de Execução Orçamental na IGSJ*”<sup>3</sup> e examinou-se o grau de implementação das recomendações formuladas, apoiado em questionários, entrevistas e em testes de conformidade. Recolheram-se indicadores de produtividade e procedeu-se ao exame de processos de auditoria com base em entrevistas e numa ficha especificamente concebida para o efeito

<sup>1</sup> Através do ofício n.º 50/5.ª COF/2008, de 17.04.2008.

<sup>2</sup> Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>3</sup> Mandada instaurar, em Abril de 2008, pelo Inspector-Geral dos Serviços de Justiça.



(abrangendo as fases do processo de auditoria previstas no Manual de Auditoria do SCI, doravante referido como Manual).

### *Condicionantes*

5. Salienta-se a boa colaboração dos dirigentes e técnicos da IGSJ no fornecimento de elementos e informações necessários à realização da auditoria, não se tendo verificado quaisquer condicionantes e/ou limitações à presente acção.

### *Exercício do contraditório*

6. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria, ao actual Inspector-Geral dos Serviços de Justiça, aos Inspectores-Gerais em exercício de funções em 2006 e em 2007 e ao Presidente do Conselho Coordenador do SCI para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas (actual Inspector-Geral dos Serviços de Justiça) foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo IV do presente Relatório.

## **CARACTERIZAÇÃO DA IGSJ**

### *Enquadramento geral*

7. A IGSJ, criada pelo Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho<sup>4</sup> e com orgânica definida pelo Decreto-Lei n.º 101/2001, de 29 de Março, caracteriza-se como serviço central de inspecção, fiscalização e auditoria do MJ – Ministério da Justiça, dotado de autonomia técnica e administrativa, funcionando na directa dependência do Ministro da Justiça.
8. Com a aprovação do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado<sup>5</sup>, que inclui como linha orientadora o fortalecimento da função inspectiva e fiscalizadora do Estado e da reforma da orgânica do MJ (operada pelo Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro), foram ampliadas e reforçadas as áreas de intervenção e as competências da IGSJ, designadamente, no domínio da auditoria técnica, de desempenho e financeira, com vista a intensificar os mecanismos de avaliação e responsabilidade no sistema de justiça.

<sup>4</sup> Lei Orgânica do Ministério da Justiça então em vigor.

<sup>5</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto.



9. Neste quadro, foi aprovado o Decreto Regulamentar n.º 78/2007, de 30 de Julho [doravante referido como LO – Lei Orgânica da IGSJ] que define a missão, atribuições e tipo de organização interna da IGSJ, tendo a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respectivas unidades orgânicas sido determinadas pela Portaria n.º 820/2007, de 31 de Julho.
10. A IGSJ tem por missão desempenhar as funções de auditoria, inspecção e fiscalização, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes, ou cuja actividade é tutelada ou regulada pelo MJ<sup>6</sup> e prossegue, designadamente, as atribuições seguintes:
- realização de inspecções, auditorias, sindicâncias, inquéritos, averiguações, peritagens e outras acções inspectivas, assegurando o acompanhamento das recomendações emitidas;
  - apreciação de queixas, reclamações, denúncias, participações e exposições;
  - auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos do MJ, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno e participação no SCI;
  - proposição da instauração e instrução de processos disciplinares, de inquérito e de averiguações;
  - avaliação da qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho, bem como os resultados obtidos em função dos meios disponíveis, propor medidas relativas à organização e ao funcionamento dos órgãos, serviços e organismos do MJ;
  - apresentação das propostas de medidas legislativas ou regulamentares que, na sequência da sua actuação, se afigurem pertinentes, bem como propor a adopção de medidas tendentes a assegurar ou restabelecer a legalidade dos actos praticados;
  - participação aos órgãos competentes para a investigação criminal dos factos com relevância jurídico-criminal e colaboração com aqueles órgãos na obtenção de provas.
11. O desempenho destas funções tem como escopo fundamental “*a avaliação ao nível estratégico, sistemático e global, do grau de satisfação das necessidades e interesses dos cidadãos proporcionado pelos serviços do MJ e dos custos que essa satisfação implica para aqueles mesmos cidadãos*”<sup>7</sup>. A sua concretização encontra-se firmada em três grandes linhas de orientação estratégica que, em conjunto com a legislação aplicável, enquadram os parâmetros pelos quais se rege a actividade da IGSJ designadamente:
- primado da acção de tipo proactivo – actuação essencialmente proactiva e não meramente reactiva<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> Cfr. artigo 2.º da LO da IGSJ.

<sup>7</sup> Cfr. Plano de Actividades Trienal de 2004-2006 e Plano de Actividades de 2007 da IGSJ.

<sup>8</sup> Cfr. Plano de Actividades de 2007 a actividade da IGSJ deve desenvolver-se com vista à detecção “*de ineficiências, de irregularidades e de ilegalidades, contribuindo para tornar o sistema judicial mais eficaz, mais racional, mais célere e mais qualificado*”.



- abrangência sectorial ou temática da intervenção inspectiva – actividade dirigida para sectores ou temas definidos como prioritários, numa perspectiva estratégica e salvaguardando a efectiva possibilidade de realização do programado;
  - actuação articulada ou conjunta – actividade com outras entidades similares que intervenham, ainda que parcialmente, na área da Justiça [para além da articulação institucionalizada no âmbito SCI].
12. Na prossecução dos seus objectivos, a IGSJ encontra-se sujeita ao regime jurídico da actividade da inspecção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração directa e indirecta do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho, que uniformiza um conjunto de regras comuns a toda a actividade inspectiva estabelecendo, nomeadamente, o dever de cooperação e colaboração com outras entidades, os procedimentos de inspecção, as garantias do exercício da actividade de inspecção e o regime de incompatibilidades e impedimentos do pessoal que exerce funções inspectivas.
13. A actividade da IGSJ é disciplinada pelos instrumentos de previsão e controlo seguintes: planos e relatórios de actividades (e, eventualmente, planos plurianuais), orçamentos e contas de gerência.

### *Organização e funcionamento*

14. A IGSJ é dirigida por um Inspector-Geral<sup>9</sup> competindo-lhe, nomeadamente:
- promover a realização das acções superiormente aprovadas, bem como dos controlos cruzados necessários ao cabal desempenho das acções;
  - representar a IGSJ no CC-SCI;
  - elaborar os planos e os relatórios de actividades e submetê-los a apreciação do Ministro da Justiça;
  - propor ao Ministro da Justiça a adopção de medidas que tiver por convenientes no âmbito das suas competências de acompanhamento da execução das decisões por aquele proferidas.
15. A organização interna dos serviços da IGSJ obedece, nas áreas de missão, ao modelo de estrutura matricial<sup>10</sup>. O pessoal de inspecção no exercício da sua actividade, agrupa-se em equipas multidisciplinares, criadas por despacho do Inspector-Geral, coordenadas por um dos inspectores que as integram<sup>11</sup>. Na prossecução da sua

<sup>9</sup> Coadjuvado por um Subinspector-Geral, competindo-lhe substituir o Inspector-Geral nas suas faltas e impedimentos e exercer as competências que por este lhe sejam delegadas ou subdelegadas – cfr. respectivamente, artigos 3.º e 4.º, n.º 2, da LO da IGSJ. *Em sede de contraditório o Inspector-Geral dos Serviços de Justiça mencionou que “desde 4 de Abril de 2007 (...) é o único dirigente da área de inspecção”.*

<sup>10</sup> Cfr. artigo 5.º da LO da IGSJ, artigo 22.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro (estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado) e artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 276/2007.

<sup>11</sup> De acordo com o artigo 1.º da Portaria n.º 823/2007, de 31 de Julho, para a IGSJ é fixada em três a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares.





actividade, os dirigentes da IGSJ<sup>12</sup> e o pessoal de inspecção gozam de autonomia técnica, estando sujeitos ao princípio da proporcionalidade, ao regime geral de incompatibilidades e impedimentos vigente na Administração Pública e ao dever de sigilo profissional<sup>13</sup>.

16. Na área de suporte, a IGSJ segue o modelo de estrutura hierarquizada, dispondo de uma DSAGI – Direcção de Serviços de Administração, Gestão e Informática, responsável pela gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informáticos, competindo-lhe, designadamente<sup>14</sup>:

- elaborar a proposta de orçamento;
- instruir os processos relativos a despesas, classificar e informar quanto à sua legalidade e cabimentação e efectuar processamentos, liquidações e ordens de pagamento;
- organizar e manter o inventário e cadastro dos bens móveis, incluindo o parque automóvel e assegurar a sua gestão;
- estudar e promover a aplicação de medidas de desenvolvimento organizacional e de modernização administrativa;
- identificar as necessidades em matéria de aplicações informáticas, assegurar a articulação da IGSJ com os demais serviços do MJ e verificar a eficiência das redes de comunicação interna e externa<sup>15</sup>.

### *Âmbito de actuação*

17. O universo de actuação da IGSJ é composto por 17 serviços e organismos, que integram a administração directa e indirecta do Estado – destacando-se a Direcção-Geral da Administração da Justiça que integra 246 tribunais judiciais, administrativos e fiscais e a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais que comporta 50 estabelecimentos prisionais<sup>16</sup> – por órgãos consultivos e por outras estruturas<sup>17</sup>.

### *Recursos humanos e financeiros*

18. Em execução do n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 101/2001, a Portaria n.º 1216/2001, de 23 de Outubro, aprovou o quadro de pessoal da IGSJ, fixando em 24 o

<sup>12</sup> A definição das funções e competências dos dirigentes são as que resultam dos artigos 6.º, 7.º e 8.º do Estatuto do pessoal dirigente – Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, na redacção dada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

<sup>13</sup> O pessoal de inspecção não encontra enquadramento orgânico na actual LO da IGSJ pelo que, haverá que fazer apelo ao disposto no Decreto-Lei n.º 276/2007, sobre a delimitação e conteúdo da sua actividade – cfr. artigos 10.º, 11.º, 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 276/2007.

<sup>14</sup> Cfr. artigo 2.º da Portaria n.º 820/2007, de 31 de Julho (determina a estrutura nuclear dos serviços da IGSJ e as competências das respectivas unidades orgânicas).

<sup>15</sup> Sem prejuízo das competências próprias do ITIJ – Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça e em articulação com este.

<sup>16</sup> Cfr. <http://www.dgaj.mj.pt/> e <http://www.dgsp.mj.pt/>.

<sup>17</sup> Cfr. artigos 3.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 206/2006.



número de lugares do pessoal de inspecção<sup>18</sup> e em 21 os lugares respeitantes aos restantes grupos de pessoal. Porém, o pessoal em efectividade de funções, em 2006 e 2007, situou-se em cerca de 50% da dotação do quadro de pessoal.

Quadro 1 – Recursos humanos

Grupo de Pessoal	Recursos humanos			Var. 2006-2007		Var. 2007-2008		Var. 2006-2008	
	2006	2007	2008 a)	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dirigente	4	2	2	-2	-50%	0	0%	-2	-50%
Inspecção	12	14	12	2	17%	-2	-14%	0	0%
Outro pessoal b)	7	6	6	-1	-14%	0	0%	-1	-14%
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>-1</b>	<b>-4%</b>	<b>-2</b>	<b>-9%</b>	<b>-3</b>	<b>-13%</b>

Fonte: IGSJ - DSAGI.

a) Dados reportados a Setembro de 2008.

b) Inclui os grupos de pessoal: Técnico Superior, Informática, Técnico Profissional, Administrativo e Auxiliar.

19. A actividade da IGSJ é financiada, essencialmente, por verbas do OE – Orçamento do Estado<sup>19</sup>, tendo as receitas totalizado 934 m€ em 2006 e 817 m€ em 2007, o que se traduz num decréscimo de 117 m€ (-12,5%). No que respeita às despesas, constatou-se que passaram de um montante total de 923 m€ em 2006 para 813 m€ em 2007, decrescendo 110 m€ (-12%). Em 2006 e em 2007, os encargos com pessoal representam mais de 90% e as aquisições de bens e serviços cerca de 8% das despesas enquanto que as aquisições de bens de capital, embora registem um acentuado acréscimo em 2007, mantêm uma reduzida expressão<sup>20</sup>, conforme demonstra o quadro seguinte.

Quadro 2 – Despesas

	2006		2007		Variação 2007-2006	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas com o pessoal	842,6	91,3%	733,3	90,3%	-109,3	-13,0%
Aquisição de bens e serviços	78,5	8,5%	67,7	8,3%	-10,8	-13,8%
Aquisição de bens de capital	1,6	0,2%	11,5	1,4%	9,9	618,8%
<b>Despesa Total</b>	<b>922,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>812,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>-110,2</b>	<b>-11,9%</b>

Fonte: Contas de gerência de 2006 e de 2007 da IGSJ.

<sup>18</sup> Dos quais, no máximo de metade da respectiva dotação poderiam ser preenchidos em comissão de serviço, nos termos da alínea b) do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 101/2001. Deste diploma constava já o quadro do pessoal dirigente (1 inspector-geral, 3 subinspectores-gerais e 2 directores de serviços) que, com a reestruturação da orgânica da IGSJ, foi reduzido (de 3 para 1 no número de subinspectores-gerais tendo ainda sido extinguida uma direcção de serviços).

<sup>19</sup> No ano de 2006 a IGSJ foi financiada exclusivamente por verbas do OE. A partir da entrada em vigor da nova LO a IGSJ passou a ter possibilidade de cobrar receitas próprias, que em 2007 totalizaram 20 m€ – cfr. Relatório de Actividades de 2007.

<sup>20</sup> Cfr. Relatórios de Actividades da IGSJ de 2006 e 2007, “o investimento teve uma expressão insignificante devido aos constrangimentos orçamentais”.



## CARACTERIZAÇÃO DO SCI

### *Enquadramento*

20. O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública e integra as inspecções-gerais, a DGO – Direcção-Geral do Orçamento<sup>21</sup>, o IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno<sup>22</sup>, encontrando-se estruturado nos níveis de controlo estratégico, sectorial e operacional<sup>23</sup>.
21. Os órgãos de controlo planeiam, realizam e avaliam as suas acções de forma articulada, consubstanciada nos princípios de coordenação do SCI seguintes<sup>24</sup>:
- suficiência dos controlos – o conjunto de acções de controlo realizados assegura a inexistência de áreas não sujeitas a controlo ou sujeitas a controlos redundantes;
  - complementaridade dos controlos – actuação dos órgãos de controlo no respeito pelas suas áreas de intervenção e pelos níveis em que se situam, com concertação entre eles quanto às fronteiras a observar e aos critérios e metodologias a utilizar nas intervenções;
  - relevância dos controlos – planeamento e realização de intervenções, tendo em conta a avaliação do risco e materialidade das situações objecto de controlo.
22. O CC-SCI tem por missão garantir o funcionamento do SCI, assegurar a observância dos princípios referidos no ponto anterior, consolidar metodologias harmonizadas de controlo e estabelecer critérios mínimos de qualidade do sistema nacional de controlo interno, susceptíveis de garantir um elevado nível de protecção dos interesses financeiros do Estado<sup>25/26</sup>.

<sup>21</sup> Com orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março, que fixa as suas atribuições.

<sup>22</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 2.º e artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que instituiu o SCI.

<sup>23</sup> Controlo estratégico: verificação, acompanhamento e informação, centrado na avaliação do controlo operacional e na realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado. É exercido pela IGF – Inspecção-Geral de Finanças, pela DGO e pela IGFSS; Controlo sectorial: verificação, acompanhamento e informação centrado na avaliação do controlo operacional e na adequação da inserção de cada unidade operativa e respectivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região. É exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno, nos quais se insere a IGSJ; Controlo operacional: verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções. É exercido pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respectiva unidade (cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 166/98).

<sup>24</sup> Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 166/98.

<sup>25</sup> Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 166/98. De acordo com o artigo 7.º do citado diploma legal e do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de Novembro, que estabelece a disciplina operativa do SCI e o modo de funcionamento do CC-CSI, este funciona junto do Ministério das Finanças e é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças exercendo, designadamente, as seguintes competências:

- elaborar e propor ao Governo, recomendações sobre as grandes linhas estratégicas do planeamento das suas actividades;
- emitir e divulgar normas sobre metodologias de trabalho que se mostrem adequadas à melhoria da qualidade e eficácia do exercício dos controlos e directrizes tendentes a viabilizar o aperfeiçoamento técnico-profissional dos recursos humanos afectos ao SCI;
- organizar e manter actualizada uma base de dados sobre a composição do sistema e outros aspectos que se mostrem relevantes para o diagnóstico e avaliação do funcionamento do SCI;



23. O TC pode fazer-se representar nos trabalhos sobre os planos e relatórios anuais, como observador, no CC-SCI, devendo-lhe ser enviados os pareceres sobre os projectos de leis orgânicas dos órgãos sectoriais e regionais de controlo e os pareceres sobre os planos e relatórios sectoriais de actividade<sup>27</sup>.

### *Actuação do CC-SCI*

24. Com base, quer nos contributos dos membros do SCI, quer nos resultados das auditorias efectuadas, o CC-SCI indicou, nas LEP – Linhas Estratégicas de Planeamento para 2006-2008, as áreas e organismos que, numa perspectiva de análise de risco, deveriam ser alvo de especial acompanhamento e auditoria naquele triénio, de acordo com os princípios subjacentes ao sistema (cfr. ponto 21).
25. Nos Pareceres sobre os Planos Sectoriais de Actividades<sup>28</sup> para 2006, 2007 e 2008, o CC-SCI salienta, designadamente:
- o reforço do processo de coordenação estratégico<sup>29</sup> em respeito pelos princípios da suficiência e da complementaridade e a consolidação do ciclo anual de controlo<sup>30</sup>;
  - a adopção do Manual<sup>31</sup> e a observância, nas auditorias e outras acções de cariz financeiro, das áreas de risco identificadas nas LEP 2006-2008<sup>32</sup>;
  - o reduzido número de membros que remetem os seus Planos de Actividades<sup>33</sup>;
26. Em 2006 o CC-SCI realizou três reuniões plenárias e cinco reuniões da Secção Especializada de Informação e Planeamento<sup>34</sup>, não constando do Relatório de Actividades de 2007 qualquer destaque ou informação sobre este aspecto do seu

- 
- assegurar a recolha e tratamento de informação com vista ao acompanhamento e avaliação do funcionamento do sistema;
  - recolher informação relativa ao controlo interno de auditoria de gestão de recursos humanos e modernização administrativa que permita o acompanhamento desta forma de controlo;
  - elaborar e apresentar ao Ministro das Finanças o plano e o relatório anual sintéticos da actividade do SCI, acompanhados de pareceres sobre os planos e relatórios sectoriais de actividades (o relatório de actividades deverá ser apreciado em Conselho de Ministros (n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 166/98) e releva para a informação que acompanha o relatório da Conta Geral do Estado (artigo 63.º da LEO).

<sup>26</sup> A função de controlo financeiro do Estado foi reforçada através da criação do controlador financeiro de área ministerial e da respectiva integração no CC-SCI – artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro.

<sup>27</sup> Cfr. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 166/98.

<sup>28</sup> Emitidos no âmbito da competência atribuída ao CC-SCI nos termos das disposições conjugadas da al. b) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 166/98 e da al. b) do artigo 3.º do Decreto-Regulamentar n.º 27/99 (na parte em que estas disposições se reportam à emissão de parecer sobre os planos sectoriais de actividades).

<sup>29</sup> e.g. para 2006 estavam previstas dez acções em parceria envolvendo oito membros do CC-SCI.

<sup>30</sup> Que se traduz na coordenação estratégica do programa anual de auditorias, no *ano n-1*; acompanhamento da sua execução no *ano n* e relatório síntese dos resultados daquelas auditorias no *ano n+1*.

<sup>31</sup> Por alguns dos membros do CC-SCI em 2006 e pela generalidade daqueles membros em 2007 e em 2008.

<sup>32</sup> E respectivas actualizações para os anos de 2007 e 2008.

<sup>33</sup> Dispondo embora o CC-SCI de informação adicional e completa relativamente às auditorias a realizar, de forma articulada e pela primeira vez em 2007, em aplicação do n.º 2 do artigo 62.º da LEO. No Plano de Actividades de 2008 refere-se que “*a análise incidiu sobre a informação constante dos planos de actividade para 2008, transmitidos, bem como sobre informações alternativas transmitidas pelos restantes organismos, tendo na generalidade sido apontada como razão para a sua não transmissão, a ausência de despacho superior sobre os planos em causa*”.

<sup>34</sup> Cfr. Relatório de Actividades do CC-SCI de 2006.



funcionamento. De acordo com o artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 27/99 “o Conselho Coordenador reúne, em plenário, ordinariamente cinco vezes por ano e extraordinariamente sempre que o presidente, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer dos restantes membros, o convoque (...). O Conselho poderá também reunir por secções especializadas”.

27. Nos Relatórios Anuais Sintéticos dos anos de 2006 e de 2007 e correspondentes Pareceres sobre os Relatórios Sectoriais de Actividades, o CC-SCI, salienta, designadamente:
- o reduzido número de relatórios remetidos pelos membros, havendo que recorrer para a elaboração do relatório síntese, quer da informação solicitada aos organismos de controlo estratégico e sectorial, quer da informação residente no SIAudit – Sistema de Informação das Auditorias do SCI<sup>35</sup>;
  - a conclusão de 328 acções (auditorias, inspecções, fiscalizações e inquéritos, algumas incidindo apenas indirectamente sobre a vertente financeira) em 2006 e 576 em 2007;
  - que se concretizou em 2007 o primeiro programa de auditorias efectuadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 62.º da LEO<sup>36</sup>, que o Manual foi já adoptado pela generalidade dos membros e, ainda, que os documentos metodológicos (matriz de risco, termos de referência e questionários de controlo interno) foram aplicados;
  - a necessidade de dotação dos necessários recursos humanos com valências técnicas específicas e das ferramentas adequadas;
  - a apreensão face à tipologia das deficiências e irregularidades detectadas pelos órgãos de controlo do SCI, designadamente em matéria de controlo interno, sistemas de informação contabilística e financeira, gestão e remunerações de pessoal e contratação pública de bens e serviços.

## ARTICULAÇÃO ENTRE A IGSJ E O SCI

28. A IGSJ integra o controlo sectorial do SCI, sendo membro do CC-SCI e participa nas Secções Especializadas de Informação e Planeamento e de Normas e Metodologias, designadamente, através das actividades seguintes<sup>37</sup>:
- elaboração da matriz de risco e dos termos de referência, das LEP, dos Relatórios de Actividades do SCI e nas demais actividades, designadamente as relativas à criação do SIAudit;
  - auditorias programadas pelo CC-SCI, designadamente as auditorias realizadas, em colaboração com a IGF, à qualidade da despesa do último quadrimestre de 2004 e 2005;

<sup>35</sup> Sistema, em funcionamento desde o início de 2008, que constitui uma ferramenta de suporte ao planeamento e coordenação e um histórico de informação sobre a execução e *follow-up* das auditorias dos diversos membros do CC-SCI.

<sup>36</sup> Quarenta auditorias realizadas por onze entidades, entre as quais a IGSJ.

<sup>37</sup> Cfr. Relatórios de Actividades da IGSJ de 2006 e 2007. Em sede de contraditório foi aduzida a informação de que “(...) no último trimestre de 2008, a IGSJ passou a integrar também a Secção Especializada de Qualificação e Formação do SCI (...) e a Secção Especializada de Coordenação das Hetero-avaliações dos Serviços (SIADAP I)”.



- informação trimestral das acções inspectivas e de auditorias com relevância financeira, em curso ou terminadas, para efeitos de coordenação dessas acções no âmbito do SCI;
  - participação em reuniões do SCI, designadamente as relativas aos “*procedimentos a adoptar na elaboração dos relatórios de auditoria e inspecção, com vista à efectivação de responsabilidades financeiras*”<sup>38</sup>.
29. Das indicações do CC-SCI relativas à necessidade de especial acompanhamento e auditoria, constantes nas LEP 2006-2008, com as actualizações para 2007 e 2008, destaca-se:
- no que respeita ao *princípio da suficiência*:
    - ✓ foram identificadas as seguintes áreas ou entidades do MJ não sujeitas a controlo ou alvo de um baixo esforço de controlo:
      - nenhum organismo do MJ em 2006;
      - todos em 2007;
      - alguns em 2008;
    - ✓ foi indicada a insuficiência de recursos humanos afectos ao controlo financeiro em 2007 e em 2008<sup>39</sup>;
  - no que respeita ao *princípio da relevância*, foram consideradas merecedoras de especial atenção, quer devido à sua relevância material, quer devido a outros factores de risco<sup>40</sup> já identificados em auditorias anteriores, as seguintes áreas ou entidades do MJ:
    - ✓ planeamento, programação, controlo e avaliação orçamental; processo de arrecadação da receita própria dos serviços; despesas com pessoal; contratação pública;
    - ✓ um conjunto de entidades do MJ (cinco em 2006; seis em 2007 e 2008).
30. Nos Pareceres do SCI sobre os Planos Sectoriais de Actividades, relativos aos anos de 2006 a 2008, constam as referências específicas à IGSJ seguintes:
- no que respeita ao relacionamento institucional, a participação da IGSJ nas Secções Especializadas de Informação e Planeamento e de Normas e Metodologias do CC-SCI em 2007;

<sup>38</sup> Resultantes das alterações à lei de organização e processo do TC, consagradas na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

<sup>39</sup> Na “*Actualização para 2008*” das LEP 2006-2008, doze dos membros do CC-SCI, entre os quais a IGSJ, invocam insuficiência de recursos humanos.

<sup>40</sup> v.g. Modelo de gestão susceptível de propiciar menor protecção dos interesses financeiros públicos; Sistema de controlo interno com menor fiabilidade; Organismo ou área onde foram já detectadas situações irregulares de incidência financeira, deficiências ao nível do planeamento e/ou reporte de actividades e nos sistemas de informação e/ou contabilísticos; Recomendações anteriores não implementadas.



- no que respeita ao princípio da complementaridade, relativamente à área “Justiça”, a intenção de realização em 2006 de uma acção de controlo resultante da articulação entre a IGSJ e a DGO<sup>41</sup>;
  - relativamente ao princípio da relevância dos controlos, a menção de programação de acções na área de risco “Qualidade das normas e procedimentos de controlo interno, requeridos pelo n.º 5 do artigo 58.º da LEO” em 2007<sup>42</sup> e 2008 e na área de risco “Sistema de cobrança, arrecadação e contabilização dos fluxos financeiros de receita” em 2008;
  - relativamente ao princípio da suficiência a indicação, no Plano de 2008, da limitação quanto ao número de acções a realizar por “dispor de insuficientes recursos humanos com formação e experiência na área financeira”<sup>43</sup>.
31. Por outro lado, relativamente às acções a realizar ao abrigo do n.º 2 do artigo 62.º da LEO, programadas pelo CC-SCI, a IGSJ tem integrado nos seus planos de actividades e concluído nos prazos previstos aquelas acções, prevendo o respectivo acompanhamento em 2009<sup>44</sup>.
32. Para melhor ilustrar a actividade da IGSJ no âmbito do SCI, foi resumida a execução dos respectivos planos de controlo, no quadro seguinte<sup>45</sup>.

Quadro 3 – Execução dos planos da IGSJ e do SCI

Auditorias	Previstas no Plano			Extra Plano (concluídas)		Total Concluídas (6)=(2)+(4)+(5)
	Previstas (1)	Concluídas (2)	Nível de Execução do Plano (3)	De anos anteriores (4)	Do próprio ano (5)	
<b>IGSJ</b>						
2006	-	-	-	3	1	4
2007	3	2	66,7%	1	0	3
<b>SCI</b>						
2006	360	240	66,7%	59	29	328
2007	448	260	58,0%	144	172	576

Fonte: Pareceres e Relatórios de Actividades do SCI - 2006 e 2007.

<sup>41</sup> Porém, de acordo com o Relatório de Actividades de 2006 do CC-SCI aquela parceria foi “anulada” tendo, contudo, a auditoria sido desenvolvida pela IGSJ.

<sup>42</sup> Cfr. mapa de “Monitorização e acompanhamento da execução das acções” da IGSJ, anexo ao e-mail de 12.10.2007 enviado ao CC-SCI, a auditoria prevista no Plano de Actividades de 2007 da IGSJ transitou para 2008 tendo, em sua substituição, sido realizada em 2007 outra auditoria.

<sup>43</sup> Cfr. Anexo IV do Plano de Actividades da IGSJ de 2008 “os meios financeiros são insuficientes (...) o que afecta a capacidade de recrutamento de inspectores e a execução das acções fora de Lisboa”.

<sup>44</sup> Cfr. “Questionário/Procedimentos (Caracterização da entidade)”.

<sup>45</sup> Notas: Nível de Execução do Plano = Acções concluídas/Acções previstas no Plano. O CC-SCI considera “concluídos”, no ano, os relatórios objecto de despacho pelo respectivo Inspector-Geral até 28 de Fevereiro do ano subsequente.



33. Nos Anexos I e II apresentam-se os principais resultados das auditorias concluídas, destacando-se, relativamente às acções da IGSJ, que foram detectadas deficiências e/ou insuficiências ao nível dos mecanismos de controlo interno, dos sistemas informáticos e de informação contabilística e financeira (e.g. a inexistência de Manuais de Procedimentos de Contabilidade e de Controlo Interno, não actualização dos registos de inventário, incumprimento de requisitos legais na realização de despesas e insuficiência de mecanismos adequados ao bom controlo da receita).
34. O nível de execução alcançado pela IGSJ em 2007 (não calculado para 2006 porque, relativamente a este ano, a IGSJ não elaborou Plano de Actividades) é de cerca de 67%, valor próximo da média apurada relativamente ao conjunto dos membros do SCI.
35. O exame dos Relatórios de Actividades revelou existirem discrepâncias, quanto ao cômputo de acções concluídas, resultantes da divergência de critérios adoptados relativamente ao momento da conclusão pela IGSJ (são considerados “concluídos”, no ano, os relatórios objecto de despacho do Inspector-Geral até 31 de Dezembro) e pelo CC-SCI (são considerados “concluídos”, no ano, os relatórios objecto de despacho do respectivo Inspector-Geral até 28 de Fevereiro do ano subsequente), que evidenciam falta de articulação e harmonização entre aquelas entidades.

## ACÇÕES CORRECTIVAS IMPLEMENTADAS

36. No Relatório da auditoria interna à IGSJ, referido no ponto 4, foram identificados os aspectos positivos seguintes: registos contabilísticos devidamente suportados; processos individuais dos funcionários apropriadamente organizados; eficaz controlo da assiduidade e férias devidamente autorizadas; autorização prévia para a utilização das viaturas de serviço<sup>46</sup>.
37. O Relatório identificou também, um conjunto de fragilidades no sistema de controlo interno, designadamente, nas áreas de disponibilidades, imobilizado e pessoal, tendo, em consequência, formulado as correspondentes recomendações. O exame da implementação dessas recomendações, complementado com a obtenção de prova ou esclarecimentos sobre as medidas ou diligências efectuadas, revelou que:
- a) os serviços da IGSJ acolheram a generalidade das recomendações, em alguns casos antes mesmo de ter sido aprovada a versão final do Relatório<sup>47</sup> tendo, designadamente, procedido à correspondente correcção e/ou implementação dos procedimentos seguintes:
- actualização da afectação de equipamentos informáticos e início da identificação dos bens móveis afectos a cada sala;

<sup>46</sup> O âmbito da acção centrou-se na execução orçamental do primeiro trimestre de 2008, tendo sido efectuado o levantamento dos circuitos e realizados testes no sentido de, por um lado, validar a efectiva implementação dos mecanismos de controlo e, por outro, avaliar a conformidade legal e regularidade financeira da execução orçamental.

<sup>47</sup> O Relatório preliminar foi concluído em Abril de 2008, tendo o Relatório final sido aprovado por despacho do Inspector-Geral de 22 de Outubro de 2008.





- evidência da revisão e conferência das folhas de abonos, rectificação de lapsos detectados, inclusão apropriada de fundamentação, de facto e de direito, relativa à designação dos chefes de equipas multidisciplinares, à realização de trabalho extraordinário, às deslocações de serviço e ao cabimento orçamental;
  - integral registo dos compromissos decorrentes de contratos e verificação da facturação da “Via Verde”, no próprio mês de emissão.
- b) Subsistiam, porém, sem completa resolução as situações seguintes:
- o Manual de procedimentos internos para as áreas contabilística e financeira encontrava-se em fase de conclusão para aprovação;
  - apesar de existir documentação que incorpora um conjunto de regras instituídas para o Serviço de Inspecção, designadamente, os Despachos n.ºs 3/2008 relativo à “Gestão, controlo e arquivo dos processos” e 4/2008 relativos a “Processos de queixa, atendimento de queixosos e consulta de processos”, não existe um Regulamento do procedimento de inspecção<sup>48</sup> [elaboração prevista no Plano de Actividades para 2008]. Por despacho do Inspector-Geral, de 27.10.2008, foi determinada a elaboração de proposta de Regulamento a submeter à aprovação do Ministro da Justiça;
  - o inventário estava incompleto e desactualizado (registos de bens que já não faziam parte do activo imobilizado, bens incorrectamente designados/classificados e não actualização da respectiva localização/afecção);
  - permanece, face à alegada insuficiência de funcionários, a inexistência de segregação de funções na DSAGI.

## APRECIÇÃO DA GESTÃO DA IGSJ

### *Eficiência*

38. Os elementos fornecidos, relativamente à afectação de recursos humanos, apuramento dos correspondentes dias úteis e dos custos previstos e realizados nas auditorias, inspecções e outras acções desenvolvidas pela IGSJ, revelando-se incompletos, em especial nos anos de 2006 e 2007, limitaram a análise evolutiva daqueles indicadores, reportada ao triénio 2006-2008.
39. Na sequência do desenvolvimento e/ou implementação de alguns procedimentos e aplicações de planeamento<sup>49</sup> a IGSJ passou a dispor, recentemente, de um conjunto de indicadores mais completo e fiável, designadamente, quanto à calendarização de cada fase de auditoria e à previsão dos recursos necessários e respectiva quantificação de custos.

<sup>48</sup> A existência de regulamentos do procedimento de inspecção está prevista no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 276/2007 (aplicável à IGSJ nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 3.º).

<sup>49</sup> v.g. “Gestão dos recursos humanos da IGSJ e da afectação dos recursos financeiros e patrimoniais” (MS Project); Grelhas de avaliação de relatórios e de pareceres.



40. Os indicadores apresentados no Quadro 4, respeitantes à actividade da IGJSJ nos anos de 2006 a 2008<sup>50</sup>, evidenciam um contínuo crescimento de eficiência, destacando-se o ano de 2008 com uma variação bastante acentuada, particularmente no que respeita ao número de acções de controlo concluídas (133%), tendo as outras acções registado, igualmente, um significativo crescimento (21%).

Quadro 4 – Indicadores de eficiência

Indicadores	2006	2007	2008	Variação 2006-2007		Variação 2007-2008	
				Valor	%	Valor	%
<b>Acções concluídas</b>							
Acções de controlo a)	4	5	10	1	25%	5	100%
Outras acções b)	246	316	327	70	28%	11	3%
Total	250	321	337	71	28%	16	5%
<b>Recursos Humanos</b>							
Inspectores	12	14	12	2	17%	-2	-14%
<b>Eficiência c)</b>							
Acções de controlo a)	0,33	0,36	0,83	0,02	7%	0,48	133%
Outras acções b)	20,50	22,57	27,25	2,07	10%	4,68	21%
Total	20,83	22,93	28,08	2,10	10%	5,15	22%

Fonte: IGJSJ - Relatórios de Actividades de 2006 e 2007 e dados para 2008 reportados a 25.11.2008.

a) Auditorias, Inspeções, Sindicâncias, Inquéritos e respectivas acções de follow-up.

b) Averiguações, Processos disciplinares, Pareceres, Queixas, Reclamações, Denúncias, Participações e Exposições.

c) N.º de acções concluídas/N.º de inspectores.

41. Os dados recolhidos, desagregados por tipologia de acções (cfr. Anexo III), evidenciam a relevância quer das auditorias (40% a 50%) nas “acções de controlo” quer do tratamento de queixas, reclamações, denúncias, participações e exposições nas “outras acções” (cerca de 97%). Destaca-se também o crescimento, em 2008, de 150% nas auditorias (5 em contraponto com as 2 concluídas em 2007) e de 100% nas averiguações (6 em contraponto com as 3 finalizadas em 2007) e a inexistência de sindicâncias e de processos disciplinares.

### Eficácia

42. A relação entre os objectivos planeados e os resultados obtidos, traduzida pelo nível de execução do Plano, patenteia um acentuado crescimento de acções de controlo concluídas face ao planeado de 38% em 2007 (concluídas 3 das 8 acções previstas) para

<sup>50</sup> Os dados de 2008 reportam-se aos apurados até 25.11.2008.



80% em 2008 (concluídas, até finais de Novembro, 8 das 10 acções previstas)<sup>51</sup>, conforme quadro seguinte.

Quadro 5 – Indicadores de eficácia

Acções concluídas a)	Previstas no Plano			Extra Plano		Total (6)=(2)+(4)+(5)
	Previstas (1)	Concluídas (2)	Nível de Execução do Plano b) (3)	De anos anteriores (4)	Do próprio ano (5)	
2007	8	3	37,5%	1	1	5
2008	10	8	80,0%	0	2	10

Fonte: IGSJ - Planos e Relatórios de Actividades e dados para 2008 reportados a 25.11.2008.

a) Auditorias, Inspeções, Sindicâncias, Inquéritos e respectivas acções de follow-up.

b) Acções concluídas/Acções previstas no Plano.

### Qualidade

43. O Manual, de aplicação obrigatória para os auditores das entidades que integram aquele sistema, distingue três fases no processo de auditoria: planeamento, execução e relato. Resumem-se, a seguir, os principais aspectos identificados nos processos objecto de análise<sup>52</sup>, dois dos quais respeitam às acções que a IGSJ realizou no âmbito do n.º 2 do artigo 62.º da LEO.

## FASES DE AUDITORIA

### PLANEAMENTO

Elaboração do plano de auditoria	São elaborados planos de auditoria que, em geral, abarcam os aspectos essenciais previstos no Manual, designadamente: objectivos, natureza e âmbito, análise de risco, metodologias e procedimentos, recursos necessários e calendarização.
Informação geral sobre a entidade a auditar	Nos processos examinados não constam papéis de trabalho, previstos no Manual, que permitam “evidenciar de forma clara as principais conclusões resultantes do estudo prévio da entidade” <sup>53</sup> .

<sup>51</sup> A inexistência de Plano de Actividades para 2006 inviabilizou o cálculo deste indicador para aquele ano. Por outro lado, não existindo, nos planos de actividades rigorosa previsão relativamente a “Outras acções” (Averiguações, Processos disciplinares, Pareceres, Queixas, Reclamações, Denúncias, Participações e Exposições), não foi calculado o indicador de eficácia relativamente a esta tipologia.

<sup>52</sup> Processos n.ºs A-1/2006, A-1/2007 e A-2/2008.

<sup>53</sup> Cfr. parágrafo 12 das Normas Técnicas de Revisão/Auditoria da OROC - Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (transcrito no ponto 6.1.2 do Manual) “o revisor/auditor deve adquirir conhecimento suficiente da entidade e do seu negócio, através de uma prévia recolha e apreciação crítica de factos significativos, dos sistemas contabilístico e de controlo interno, e dos factores internos e externos que condicionam a estrutura organizativa e a actividade exercida pela entidade”.



Levantamento do sistema de controlo interno	Em dois processos constavam os questionários utilizados <sup>54</sup> mas não estava documentada a valoração do grau de fiabilidade do sistema de controlo interno instituído nem as entrevistas ou testes efectuados.
Materialidade	Embora se deva encontrar presente ao longo de todas as fases do processo de auditoria, assumindo particular importância no planeamento do trabalho (para a determinação da natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a efectuar) e na formação da opinião (para avaliação dos efeitos das situações constatadas, no decurso do trabalho) <sup>55</sup> não se encontrava documentado nem mencionado o nível de materialidade estabelecido <sup>56</sup> .
Avaliação do risco de auditoria	A análise de risco, constante nos planos de auditoria, limita-se a reproduzir o resultado da classificação atribuída à entidade auditada, de acordo com a matriz de risco elaborada no âmbito do SCI <sup>57</sup> . Não existe qualquer análise de risco de auditoria e seus componentes (risco inerente, risco de controlo e risco de detecção) <sup>58</sup> que suporte o planeamento dos trabalhos, designadamente, para efeitos de determinação da dimensão da amostra e da natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a adoptar.
Técnicas de Amostragem	Nos planos de auditoria e nos relatórios são, geralmente, indicadas as técnicas de amostragem utilizadas <sup>59</sup> .
Programas de trabalho	Não estão suficientemente documentados os programas de trabalho contendo a <i>“explicitação formal e detalhada dos procedimentos de verificação a desenvolver, identificados com cada uma das áreas de auditoria, com a finalidade de obter informações probatórias suficientes e adequadas que possibilitem, com um grau de segurança razoável, a formação da opinião”</i> <sup>60</sup> .

<sup>54</sup> Processos n.ºs A-1/2007 e A-2/2008.

<sup>55</sup> Cfr. Ponto 6.1.4 do Manual.

<sup>56</sup> Não obstante existirem nos relatórios referências à *“materialidade”*.

<sup>57</sup> Matriz de risco, multicritério, para o conjunto das entidades do MJ (critérios: estrutura da despesa; natureza da entidade; receitas próprias; expressão financeira; controlo interno).

<sup>58</sup> Cfr. parágrafo 15 das Normas Técnicas de Revisão/Auditoria da OROC (transcrito no ponto 6.15 do Manual) *“o revisor/auditor deve planear o trabalho de campo e estabelecer a natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a adoptar, com vista a atingir o nível de segurança que deve proporcionar e tendo em conta a sua determinação do risco da revisão/auditoria e a sua definição dos limites de materialidade”*.

<sup>59</sup> V.g. *“A (...) técnica de amostragem foi determinada caso a caso, atenta a área de análise em questão e a sua relevância. (...) Para a aquisição de bens e serviços recorreu-se à técnica de amostragem sistemática”* (Proc. n.º A-2/2008); *“a amostra (...) composta por documentos (...) escolhidos (...) através da utilização de técnicas de amostragem não estatísticas (por blocos)”* (Proc. n.º A-1/2007).

<sup>60</sup> Cfr. Ponto 6.1.7 do Manual.



## EXECUÇÃO

Evidências da auditoria Apesar de constarem nos relatórios, as referências à realização de testes de controlo e de conformidade estão insuficientemente justificados e documentados nos papéis de trabalho<sup>61</sup>. Ora, os procedimentos de obtenção de prova materializam-se, essencialmente, na execução de testes devendo ser devidamente fundamentada a sua natureza, oportunidade e extensão e reflectidos em papéis de trabalho os correspondentes resultados.

Organização dos papéis de trabalho de auditoria Os processos examinados estavam suportados por dossiês que, contendo legislação e papéis de trabalho de auditoria, não se apresentavam, em geral, organizados de acordo com os princípios estabelecidos no Manual e com as normas de auditoria nele referenciadas, que estabelecem, designadamente, que *“uma documentação adequada é particularmente importante para a análise, supervisão e garantia da qualidade”* e que não sendo possível determinar o que os papéis de trabalho devem ou não incluir se aceita como princípio geral que *“um conjunto fiável de papéis de trabalho será suficientemente completo e pormenorizado quando permitir que um auditor com experiência, que não tenha uma ligação anterior com a auditoria, verifique a partir desses documentos qual o trabalho realizado para servir de base às suas conclusões”*<sup>62</sup>.

De entre as principais insuficiências apuradas, destacam-se:

- não são constituídos Dossiês Permanentes relativos às entidades auditadas. Por despacho do Inspector-Geral dos Serviços de Justiça, de 30.10.2008, e de acordo com o previsto no Plano de Actividades e no QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização de 2008, foi determinada a criação de uma *“base de dados que reúna toda a informação relevante sobre os organismos dependentes ou tutelados pelo MJ, que ficará a constituir o «dossiê permanente» das auditorias a realizar”*, que deverá estar concluída até ao final de 2008<sup>63</sup>;
- para além do “processo” (constituído essencialmente pelo Relatório, plano de auditoria, despachos do Inspector-Geral e correspondência) são constituídas pastas (Dossiê Corrente) que contêm, essencialmente: questionários, legislação e documentação fornecida ou recolhida junto das entidades

<sup>61</sup> v.g. *“Realização de testes de controlo que permitam validar a informação obtida e verificar o correcto funcionamento do sistema de controlo interno”* (Proc. n.º A-2/2008); *“em complemento aos questionários (...) foram realizados testes de conformidade (...)”. No âmbito da análise à despesa foram realizados testes de controlo”* (Proc. n.º A-1/2007).

<sup>62</sup> Cfr. Linhas directrizes europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, n.º 26.

<sup>63</sup> Em sede de contraditório foi aduzida a informação de que *“a construção do “dossier permanente” de todas as entidades pertencentes ao âmbito de actuação da IGSJ, inserida no Plano de Actividades de 2008 e no QUAR do mesmo ano, (...) foi, como previsto, concluída em 31.12.2008 (...)”*.



auditadas<sup>64</sup>.

- apurou-se que não existe uma prática coerente e permanente de numerar e rubricar todos os documentos que constituem o “processo”;
- a utilização dos novos modelos de questionários e papéis de trabalho previstos nos *“Termos de Referência das auditorias a realizar no âmbito do n.º 2 do artigo 62.º da LEO”* encontra-se ainda numa fase de adaptação, evidenciando as auditorias mais recentes, melhorias na sua utilização;
- os papéis de trabalho não são datados nem rubricados e os documentos não evidenciam a prática de supervisão<sup>65</sup>. Também não são utilizadas remissões, de forma a evitar a duplicação de documentos, nem são seleccionados apenas os elementos relevantes da informação;
- os papéis de trabalho não incluem documentação relativa a entrevistas, cálculos / mapas de procedimentos analíticos, resultados dos testes efectuados ou procedimentos de obtenção de prova / evidências de auditoria;
- os papéis de trabalho não comportam, geralmente, evidências do trabalho de auditoria efectivamente realizado e a respectiva organização não permite, facilmente, a sua relação com cada observação e conclusão da auditoria.

## RELATO/ RELATÓRIO

Relatórios de auditoria	Os relatórios contemplam a estrutura “ <i>mínima</i> ” prevista no Manual (introdução, resultados obtidos, conclusões, recomendações e propostas). Porém, não englobam “ <i>um sumário de apresentação, onde o leitor possa colher em pouco espaço de tempo, os elementos essenciais do documento</i> ” <sup>66</sup> .
Procedimentos de contraditório	É dado cumprimento ao procedimento do contraditório.
<i>Follow-up</i> das recomendações	No objectivo 2 do QUAR – 2008 está previsto “ <i>acompanhar a concretização das recomendações efectuadas em 50% das acções inspectivas concluídas em 2007 e susceptíveis de follow-up</i> ”. Atendendo a terem sido recentemente concluídas as auditorias realizadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 62.º da LEO, as respectivas acções de acompanhamento estão previstas para 2009 <sup>67</sup> .

<sup>64</sup> Cfr. Nota do Inspector-Geral dos Serviços de Justiça, de 25.11.2008, “*relativamente ao dossier corrente, não existem normas escritas, mas foram emanadas instruções verbais no sentido da organização dos papéis de trabalho de acordo com os princípios gerais constantes do Manual e, em particular, por temas e segundo a ordem cronológica*”. Por outro lado, “*as regras para o arquivo da documentação [de auditoria em suporte informático] fazem-se, igualmente de acordo com os princípios constantes do Manual do SCI e por ficheiros de acordo com os temas*” existindo, quanto a este aspecto “*evidência de uma evolução qualitativa*”.

<sup>65</sup> Cfr. ponto 6.2.2 do Manual “*os papéis de trabalho devem ser assinados e datados pelo auditor (...) sendo posteriormente revistos pelo chefe de equipa, o qual deverá deixar evidência dessa revisão*”.

<sup>66</sup> Cfr. ponto 6.3 do Manual.

<sup>67</sup> Cfr. “*Questionário/Procedimentos (Caracterização da entidade)*”.



## CONCLUSÕES

44. A IGSJ é um serviço central de inspecção, fiscalização e auditoria, provido de autonomia técnica e administrativa e directamente dependente do Ministro da Justiça, ao qual estão cometidas funções de auditoria, inspecção e fiscalização, reforçadas pela reestruturação do quadro legal aplicável ao sistema de justiça.
45. Os recursos humanos da IGSJ decresceram 13% no triénio 2006-2008 mantendo-se, actualmente, o efectivo do pessoal de inspecção ao mesmo nível do existente em 2006 (12 inspectores). Do mesmo modo os recursos financeiros evoluíram negativamente de 2006 para 2007, tendo as receitas decrescido 12,5% e, conseqüentemente, as despesas 12%. A insuficiência de recursos financeiros é apontada como limitação da capacidade de recrutamento de inspectores e do número de acções a realizar.
46. A IGSJ integra o controlo sectorial do SCI e, como membro do respectivo Conselho Coordenador, tem participado nas actividades das Secções Especializadas de Informação e Planeamento e de Normas e Metodologias. No último trimestre de 2008, a IGSJ passou a integrar também a Secção Especializada de Qualificação e Formação do SCI e a Secção Especializada de Coordenação das Hetero-avaliações dos Serviços (SIADAP 1). Tem, igualmente, relativamente às acções programadas pelo CC-SCI, integrado nos seus planos de actividades e realizado aquelas auditorias, prevendo que as respectivas acções de acompanhamento ocorram em 2009. Não se esgotando a sua missão na actividade desenvolvida no âmbito do SCI, o nível de execução daquelas auditorias, alcançado pela IGSJ em 2007, situa-se num valor próximo da média apurada relativamente ao SCI. Verificaram-se, porém, divergências de critérios, entre a IGSJ e o CC-SCI, quanto ao cômputo de acções concluídas.
47. A auditoria interna realizada em 2008 à IGSJ, a par de alguns aspectos positivos, identificou um conjunto de fragilidades no sistema de controlo interno, designadamente, nas áreas de disponibilidades, imobilizado e pessoal tendo, em consequência, sido formulado um conjunto de recomendações que, na sua maioria, foram de imediato acolhidas pelos serviços. Posteriormente foram ainda tomadas medidas conducentes à implementação das restantes recomendações (elaboração do Manual de procedimentos internos e do Regulamento do procedimento de inspecção e actualização do inventário) permanecendo, porém, sem resolução, a inexistência de segregação de funções devido à alegada insuficiência de funcionários.
48. Os indicadores fornecidos à presente auditoria, revelando-se insuficientes, especialmente quanto caracterização completa dos recursos programados e utilizados, limitaram a análise evolutiva do triénio 2006-2008. Mais recentemente, a IGSJ passou a dispor de um conjunto de indicadores mais completo e fiável, designadamente, quanto à calendarização das auditorias e à previsão dos recursos e respectiva quantificação dos custos. Ainda assim, os elementos recolhidos permitiram concluir que a eficiência da IGSJ registou, globalmente, um crescimento de 10% em 2007 e de 22% em 2008 (até 25.11.2008).



49. A eficácia, medida pela relação entre os objectivos planeados e aprovados e os resultados obtidos, patenteia igualmente um acentuado crescimento, tendo o rácio de acções de controlo concluídas face ao planeado, passado de 37,5% em 2007 para 80% em 2008 (até 25.11.2008).
50. O exame dos processos de auditoria seleccionados revelou a existência de práticas que, não acolhendo integralmente a metodologia preconizada no Manual, carecem de correcção, uma vez que:
- existem insuficiências, embora se registem melhorias nas auditorias mais recentes, no suporte dos papéis de trabalho (conclusões do estudo prévio; nível de materialidade; avaliação do risco de auditoria; fiabilidade do sistema de controlo interno; programas de trabalho, questionários, entrevistas e testes) e na respectiva indexação e supervisão;
  - a organização dos papéis de trabalho não permite a imediata relação com as observações de auditoria.

## RECOMENDAÇÕES

51. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda:
- ao Governo, através do Ministro da Justiça, que sejam reavaliados os constrangimentos de recursos humanos e orçamentais;
  - à IGSJ que:
    - ✓ continue a promover as medidas conducentes à implementação das recomendações da auditoria interna;
    - ✓ conclua e implemente o Manual de procedimentos internos e o Regulamento do procedimento de inspecção e concretize a actualização do inventário e a segregação de funções na área administrativa, financeira e patrimonial;
    - ✓ aperfeiçoe a recolha e tratamento de indicadores de actividade, especialmente quanto aos recursos programados e utilizados com vista a conferir maior fiabilidade à informação produzida;
    - ✓ continue a aperfeiçoar as práticas adoptadas, de acordo com as metodologias preconizadas no Manual de Auditoria do SCI, designadamente quanto à elaboração e organização dos papéis de trabalho incluindo a respectiva indexação e supervisão;
  - ao CC-SCI que harmonize os critérios quanto à classificação de “relatórios concluídos”.
52. O Tribunal entende instruir o Ministro da Justiça, o Presidente do CC-SCI e o Inspector-Geral dos Serviços de Justiça para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.





## **DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

### ***Destinatários***

53. Deste Relatório são remetidos exemplares:

- ao Presidente da Assembleia da República e ao Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças
- ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ao Ministro da Justiça;
- ao actual Inspector-Geral dos Serviços de Justiça e aos Inspectores-Gerais em exercício de funções em 2006 e em 2007;
- ao Presidente do Conselho Coordenador do SCI;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

### ***Publicidade***

54. Após entregues exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo divulgado através de inserção na página electrónica do Tribunal de Contas.

### ***Emolumentos***

55. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de € 1.716,40.



# Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Tribunal de Contas, aprovado em 22 de Janeiro de 2009

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Luís Pinto Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Raul Jorge Correia Esteves)

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente,







## *Anexo I – Principais resultados das auditorias concluídas e comunicações efectuadas*

ANO: 2007	SCI	IGSJ
<b>Deficiências / Insuficiências</b>		
Deficiências ao nível dos mecanismos de controlo interno	x	x
Insuficiências ao nível dos sistemas de informação de gestão	x	
Insuficiências ao nível dos sistemas informáticos	x	x
Insuficiências nos sistemas de informação contabilística e financeira	x	x
Deficiências nos instrumentos de gestão e prestação de contas	x	
Irregularidades na realização de despesa	x	x
Anomalias no circuito da cobrança de receitas	x	x
Anomalias na contratação pública de bens e serviços	x	x
Deficiências na gestão e controlo de stocks	x	
Anomalias ao nível do exercício de competências	x	
Irregularidades em matéria de gestão de pessoal e remunerações	x	x
Questões relacionadas com o endividamento	x	
Pontos fracos em sede de gestão financeira/orçamental e patrimonial	x	
<b>Comunicações efectuadas</b>		
Envio de relatórios ao TC, face aos indícios da prática de infracções financeiras, as quais são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória	7	-
Transmissão de relatórios ao Ministério Público	2	-
Participações à Administração Fiscal	-	-
Participações aos Tribunais Administrativos Fiscais	1	-
Instauração de inquérito e/ou processos disciplinares	16	-



*Anexo II – Principais conclusões dos relatórios da IGSJ examinados*

**– Processo n.º A-1/2007**

- Inexistência de manual de procedimentos de contabilidade e de controlo interno;
- Ausência de segregação de funções, nomeadamente, no controlo da cobrança e liquidação da receita;
- Não cumprimento, na íntegra, do princípio de unidade de tesouraria;
- Não actualização da informação constante dos registos de inventário;
- Incumprimento de requisitos legais na realização de despesas;
- Dificuldade/impossibilidade de controlo efectivo sobre receitas, consignadas à entidade mas cobradas por terceiros, com repercussão na respectiva contabilização.

**Processo n.º A-2/2008**

- Inexistência de manual de procedimentos e de controlo interno;
- Inexistência de uma unidade de auditoria interna;
- Incongruências nas normas legais que constituem a orgânica da entidade;
- Constituição do fundo de maneio em nome de vários funcionários por um valor superior ao necessário;
- Os recebimentos em numerário e cheque não são, regra geral, diária e integralmente depositados e não são realizadas reconciliações bancárias;
- Fragilidades ao nível da salvaguarda de activos e inexistência de inventário dos bens sob administração ou controlo da entidade, nos termos do CIBE;
- Inexistência de um sistema informático de “facturação” ou qualquer outro mecanismo que proceda ao registo das verbas arrecadadas e à emissão de documentos normalizados de suporte à contabilização da receita;
- Ausência da segregação entre as funções de liquidação e cobrança da receita;
- Ausência de segregação das funções de aprovisionamento (compras), recepção de bens e verificação de facturas;
- O processamento de salários não é objecto de um adequado controlo de revisão, situação particularmente gravosa tendo em conta a ausência de segregação e rotação de funções;
- Os sistemas de informação não funcionam de forma integrada.



*Anexo III – Actividade da IGSJ por tipologia de acções*

Acções concluídas	2006	2007	2008	Variação 2006-2007		Variação 2007-2008	
				Valor	%	Valor	%
<b>Acções de controlo</b>							
Auditorias e <i>follow-up</i>	2	2	5	0	0%	3	150%
Inspeções	1	2	3	1	100%	1	50%
Sindicâncias		1		1	-	-1	-100%
Inquéritos	1		2	-1	-100%	2	-
<b>Subtotal</b>	4	5	10	1	25%	5	100%
<b>Outras acções</b>							
Averiguações	1	3	6	2	200%	3	100%
Processos disciplinares	7	1		-6	-86%	-1	-100%
Pareceres/Projectos Lei		4	3	4	-	-1	-25%
Outras a)	238	308	318	70	29%	10	3%
<b>Subtotal</b>	246	316	327	70	28%	11	3%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>321</b>	<b>337</b>	<b>71</b>	<b>28%</b>	<b>16</b>	<b>5%</b>

Fonte: IGSJ - Relatórios de Actividades de 2006 e 2007 e dados para 2008 reportados a 25.11.2008.

a) *Queixas, reclamações, denúncias, participações e exposições*



*Anexo IV – Alegações apresentadas*

*Urgente*  
*À atenção do DA IV*  
*9/1/2009 Ferreira*

080109 07950

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSPEÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro  
Prof. Doutor Ferreira Dias  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, nº. 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

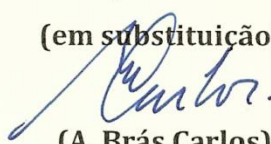
ASSUNTO: Resposta ao Relato do Procº. Nº. 48/08- Audit

No âmbito do processo acima identificado junto tenho a honra de enviar a minha resposta ao Relato, na qualidade de Inspector-Geral da IGSJ, desde 04.04.2007.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspector-Geral

(em substituição)



(A. Brás Carlos)

BC/ML

BGTC 09 0109 00536



**RESPOSTA DO INSPECTOR-GERAL DA IGSJ (DESDE 04 DE ABRIL DE 2007) AO  
RELATO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (Proc<sup>o</sup> n<sup>o</sup> 48/08 – Audit)**

**NA GENERALIDADE**

Qualquer que fosse o suporte legal e o âmbito da auditoria do Tribunal de Contas à Inspeção Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ), esta sempre entenderia uma acção deste tipo como um momento de grande importância no percurso de crescimento quantitativo e qualitativo da sua actividade. O Tribunal de Contas é, justamente, uma primeira referência em auditoria e a IGSJ, criada em 2001, nunca fora auditada por uma entidade externa, pelo que, quando, em Agosto de 2008, esta Inspeção-Geral foi notificada da realização da acção, a mesma foi recebida como uma grande possibilidade de escrutínio das medidas tomadas (*maxime* as implementadas mais recentemente) e de aprendizagem com vista ao incremento futuro da qualidade da sua actividade.

E é gratificante para quem dirige a IGSJ em circunstâncias de excepcional carência de meios<sup>1</sup> verificar que as expectativas fundamentais se concretizaram.

De facto, o Tribunal de Contas referenciou como positivas, nomeadamente:

- a) As medidas de *“desenvolvimento de alguns procedimentos e aplicações de planeamento”* designadamente através da implementação e utilização de uma aplicação de *“Gestão dos recursos humanos e afectação dos recursos financeiros e patrimoniais da IGSJ”* no final de 2007 e de *“grelhas de avaliação de relatórios e pareceres”* que resultaram da ligeira adaptação de outras já existentes antes de 2006 (vd. pontos 38 e 46 do relato);
- b) A implementação sistemática, desde 2007, de práticas de *“calendarização prévia de cada fase de auditoria, com previsão dos recursos necessários e respectiva quantificação dos custos”* (idem);
- c) A construção do *“dossier permanente”* de todas as entidades pertencentes ao âmbito de actuação da IGSJ, inserida no Plano de Actividades de 2008 e no QUAR do mesmo ano, e que foi, como previsto, concluída em 31.12.2008, conforme documento que agora se junta (vd. ponto 41 - *organização dos papéis de trabalho* - do relato);

---

<sup>1</sup> De que se destaca a impossibilidade de aumento do número de inspectores, face à diminuição constante do orçamento que lhe tem sido atribuído nos últimos exercícios, como reconhece o Tribunal de Contas (vd. pontos 18 e 43 do relato); e o facto de o Inspector-Geral, estando em substituição, não poder contar desde 04.04.2007 com a colaboração de um Subinspector-Geral, que a orgânica prevê.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

d) A auditoria interna aos “*sistemas de controlo interno e procedimentos de execução orçamental*” realizada extra-plano em Abril de 2008 por dois inspectores recentemente admitidos na IGSJ (vd. ponto 45 do relato).

Foi também gratificante e motivador verificar as menções do Tribunal de Contas ao “*contínuo crescimento de eficiência, destacando-se o ano de 2008, com uma variação bastante acentuada*” (vd. pontos 39 e 46 do relato). O “*crescimento da eficácia em 2008*”, por seu lado, foi, aliás, naturalmente, superior aos 80% constantes do Relato, uma vez que este apenas pôde reportar-se à actividade desenvolvida até 25 de Novembro deste ano, como adiante se quantifica na resposta aos pontos 37 a 39 (vd. Ponto 47 do relato).

A propósito, é justo recordar que, estes resultados só foram possíveis com uma equipa de colaboradores que, sendo pequena em número, é de grande qualidade técnica e motivação em face do interesse público subjacente à sua actividade.

No que respeita às melhorias imediatas para a actividade da IGSJ resultantes da auditoria, elas começaram desde logo nas reuniões entre a equipa de auditoria do Tribunal de Contas e os chefes de equipa multidisciplinares ouvidos a propósito das acções e relatórios especialmente analisados. Tais reuniões, designadamente, influenciaram positivamente a construção do “dossier permanente” dos serviços integrados ou tutelados pelo Ministério da Justiça, que ao tempo, estava apenas iniciada e apressaram a aquisição de um software de “selecção de amostras”, que veio a ser adquirido ainda em 2008, tal como, reforçada pelo conteúdo deste Relato, foram clarificados aspectos relativos à necessidade de densificar as regras de construção do “dossier corrente”.

Uma última referência, mas não menos importante, para a mútua atitude de grande transparência, vigente entre os elementos do Tribunal de Contas e da IGSJ envolvidos nos trabalhos, bem como para o espírito construtivo como decorreram a reunião formal que antecedeu o início da auditoria e os trabalhos e reuniões da equipa de auditoria com os colaboradores da IGSJ.

#### NA ESPECIALIDADE

Nesta parte são formulados alguns comentários, com a maior objectividade possível, a **propósito de cada ponto do Relato**, onde, no entendimento do actual inspector-geral da IGSJ os mesmos se suscitam. Tais comentários serão, contudo, como se verá, muito breves, uma vez que em nenhum caso se verificam diferenças



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

de entendimento fundamentais. Antes pelo contrário, a esmagadora maioria do conteúdo deste Relato tem a nossa plena concordância.

**Ponto 2 b)** – Faz sentido esclarecer que a referida auditoria foi uma auditoria interna realizada por iniciativa da própria IGSJ em Abril de 2008 com o objectivo de conhecer e resolver as fragilidades que viessem a revelar-se no âmbito dos sistemas de controlo interno e protecção de activos.

**Ponto 13** – Desde 4 de Abril de 2007, o Inspector-Geral, em substituição, é o único dirigente de nível superior da IGSJ e o único dirigente da área de inspecção.

**Ponto 17** – Apesar de todos os esforços, os constrangimentos orçamentais não têm permitido melhorar significativamente a situação de carência de pessoal assinalada no Relato. Os procedimentos concursais efectuados apenas têm conseguido manter o número de inspectores existentes em 2006, uma vez que nos dois últimos anos saíram 4 inspectores (3 para cargos dirigentes e um para gabinete ministerial).

**Ponto 24** – Concorda-se, totalmente, com a necessidade de todas as Inspeções-Gerais passarem a disponibilizar no CC do SCI, atempadamente, os respectivos Planos de Actividades. Pelo seu potencial de articulação e eficiência, esse imperativo é ainda mais evidente para os Planos da IGF, dadas as suas competências horizontais.

**Ponto 27** – Já no último trimestre de 2008, a IGSJ passou a integrar também a Secção Especializada de Qualificação e Formação do SCI, após a sua reactivação, e a Secção Especializada de Coordenação das Hetero-avaliações dos Serviços (SIADAP 1).

**Ponto 28** – Em virtude da acção desenvolvida em 2008, o contributo da IGSJ para as LEP para 2009 já não menciona nenhuma das “entidades de risco” identificadas nos anos anteriores.

**Ponto 33** – Foi, contudo, concluída mais uma auditoria extra-plano, o que totaliza um número igual ao das acções planeadas para o ano.

**Ponto 34** – Sendo real a discrepância apontada pelo Tribunal de Contas, a harmonização só parece poder ser conseguida através da alteração da orientação do SCI, uma vez que os normativos legais relativos à elaboração dos Relatórios de Actividades e do QUAR respeitam ao ano civil.



**Ponto 35** – Também aqui, pode não ser directamente compreensível do texto que se trata de uma auditoria interna determinada e realizada pela própria IGSJ.

**Ponto 36, a)** – Dado o objectivo da auditoria interna, foi apenas um o serviço auditado: a Direcção de Serviços de Administração, Gestão e Informática (DSAGI).

**Ponto 36, b)** – O regulamento do procedimento de inspecção está em fase avançada de elaboração. Por outro lado, embora a existência de apenas duas funcionárias para toda a área administrativa, financeira e patrimonial dificulte a concretização de uma adequada segregação de funções, está a ser analisada a possibilidade de, com as valências existentes, se conseguir este objectivo.

**Pontos 37 a 39** – Como acima se disse, são muito gratificantes e motivadoras as referências ao *“desenvolvimento de alguns procedimentos e aplicações de planeamento”* e ao *“contínuo crescimento da eficiência”* verificado no triénio 2006-2008 e com particular destaque para o ano de 2008. Recorda-se, contudo, que as acções consideradas neste ano foram apenas as concluídas à data do *“encerramento”* da auditoria (25 de Novembro). Desde esse momento até ao final do ano, mais acções foram concluídas e, na tipologia do quadro 4, passou-se para 14 *“acções de controlo”* concluídas e para um rácio de eficiência de 1,17, o que se traduz em 2008 num aumento deste rácio de 225% face ao ano de 2007 e de 254% face a 2006. Quanto ao número de *“outras acções”*, aumentou para 365 até ao final do ano de 2008, o que se traduz num aumento de eficiência de 36% relativamente ao ano de 2007 e de 48% em relação ao de 2006.

**Ponto 40** – A actualização do quadro 5 à totalidade do ano de 2008, seria feita através da inclusão dos seguintes valores: acções concluídas previstas no Plano = 10; acções concluídas extra-plano do próprio ano = 4.

**Ponto 41 (Informação geral sobre a entidade a auditar)** - O *“dossier permanente”*, já construído, vai permitir um melhor estudo prévio das entidades a auditar.

**Ponto 41 (Materialidade) – e §2º do ponto 47**

Com o devido respeito por outras opiniões, a IGSJ entende que tratando-se de auditorias com o objectivo de avaliar os mecanismos de controlo interno implementados e os procedimentos adoptados nos ciclos da receita e da despesa, o princípio da materialidade não é, normalmente, tido em conta. Nestes casos, as amostras utilizadas assentaram na metodologia da estratificação, adoptada às despesas e receitas dos organismos auditados. Isto é, foi seleccionada dentro de



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

cada área (extracto da população) de forma sistemática, um conjunto de itens a auditar, independentemente do seu valor.

Foram considerados como “extractos”, as aquisições de bens e serviços, a receita e cobrança e o processamento de vencimentos.

No caso específico do processo n.º A-1/2007, tal como referido no relatório, foi utilizado, o nível de materialidade de € 5.000, com o objectivo de reduzir o tamanho da amostra, a qual durante o trabalho de campo se verificou excessiva.

Após a auditoria do Tribunal de Contas, em consequência da necessidade de trabalhar com amostras não dirigidas, a IGSJ procedeu à necessária aquisição de software desenvolvido para o efeito.

#### **Ponto 41 (*Avaliação do risco de auditoria*) e §2º do ponto 47**

Pensamos que a metodologia de determinação do risco de auditoria (risco inerente X risco de detecção X risco de controlo), está vocacionada para utilização em testes substantivos, onde o nível de materialidade é tido em consideração como um factor significativo.

No caso de trabalhos de avaliação de controlo interno, não existirá, então, nível de materialidade, nem risco de auditoria. Parece existir, sim, risco de controlo, relativo aos erros não detectados pelos sistemas de controlo interno e erros que contornam os controlos implementados.

No âmbito das auditorias do art. 62º da LEO, no processo de auditoria A-1/2007 ainda não existia como termo de referência uma “check list” que permitisse apurar o risco de controlo. No processo A-2/2008, já estava desenvolvida uma “check-list” para o efeito, a qual não foi utilizada por falta da informação prestada, necessária para o efeito.

#### **Ponto 41 (*Programas de trabalho, questionários, entrevistas, testes...*) e §2º do ponto 47**

A IGSJ tem vindo a melhorar progressivamente a organização dos papéis de trabalho, aproximando-se das melhores práticas. Para esta evolução, em que se inclui a base de dados que fica a constituir o “dossier permanente”, contribuiu também, significativamente, esta auditoria do Tribunal de Contas.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Sem prejuízo do acima referido, salienta-se que a metodologia utilizada nos trabalhos efectuados no âmbito do n.º 2 do artigo 62.º da LEO, foi criada na Secção Especializada de Informação e Planeamento do SCI de acordo com:

- ✓ O manual de auditoria, no que se aplica à avaliação dos mecanismos de controlo interno, e respectivos anexos;
- ✓ Papéis de trabalho criados para a execução de testes de controlo, no que concerne ao recálculo e verificação dos preceitos legais;
- ✓ *Check-lists* criadas já em 2008 no sentido de se poder apurar o risco de controlo em cada área em análise e o risco de controlo geral.

Em concordância com a conclusão constante do relato, haverá um maior controlo quanto à total numeração e rubrica dos documentos do “processo”.

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, em 07 de Janeiro de 2009.

O Inspector-Geral, em substituição

  
(Américo Brás Carlos)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

= Despacho =  
Original para o processo.  
Cópia para a Sr.<sup>a</sup> Helena  
Rebello e Dr. Nuno  
Oliveira.

31.12.2008  
A. Brás Carlos

A. Brás Carlos

INSPECTOR-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA  
(EM SUBSTITUIÇÃO)

DESPACHO

31 / 12 / 2008

Visto com agrado.

Deleguo a Sr.<sup>a</sup> Helena Rebello  
para assegurar a manutenção e  
enriquecimento da "base" em função,  
designadamente, das acções inspectivas  
e elementos relevantes de outra natureza.

A. Brás Carlos

INSPECTOR-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA  
(EM SUBSTITUIÇÃO)

## Base de dados de informação estatutária/financeira dos organismos tutelados pelo Ministério da Justiça

No âmbito do Plano de Actividades e QUAR de 2008, foi desenvolvida uma base de dados com o objectivo de reunir toda a informação considerada relevante sobre os organismos dependentes ou tutelados pelo Ministério da Justiça.

Esta ferramenta, equivalente ao que nas empresas de auditoria se designa geralmente por "dossier permanente" permitirá obter melhores níveis de eficiência na execução das acções realizadas por esta Inspeção, designadamente ao nível do seu planeamento.

A base de dados foi desenvolvida em formato electrónico com recurso à ferramenta Microsoft Office Frontpage 2003, podendo ser acedida através dos navegadores de internet.

Os ficheiros estão guardados nos servidores desta Inspeção, nomeadamente na pasta de partilha do SI - subpasta "Dossier permanente". Existem duas pastas que contêm a informação relevante, a pasta denominada "pagina Web" que contém todos os ficheiros relativos às páginas electrónicas e a pasta titulada "informacao" que contém os ficheiros publicados à imagem da estrutura da informação da página electrónica. A forma de estrutura utilizada e atalhos de acesso encontram-se em anexo.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Todos utilizadores terão permissões de leitura, à excepção do responsável pelo carregamento, publicação e manutenção da informação, a nomear.

À presente data, foi publicada toda a informação disponível nos sítios dos organismos e Diário da República, não obstante se poder aprofundar a investigação no sentido de introduzir elementos adicionais. Acresce referir que, tendo em conta a informação existente na pasta de partilha do SI relativa aos trabalhos de auditoria/inspecção anteriores, poder-se-á aproveitar essa informação recolhida, que não está disponível ao público (despachos, manuais, regulamentos e outros documentos internos).

Um aspecto que importa frisar é o facto desta base de dados tratar-se de uma ferramenta dinâmica, sendo necessário a sua permanente actualização.

Em caso de concordância superior, deverá ser preparado um despacho a nomear um funcionário responsável pela manutenção da informação e orientações aos inspectores para que, no final do trabalho de campo de cada acção inspectiva, seja disponibilizado ao responsável pela actualização da informação, toda a informação a publicar.

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, quarta-feira, 31 de Dezembro de 2008

Pela equipa de projecto,

Nuno Oliveira



Anexo:

**Atalhos de acesso:**

Pasta “PartilhaGSJ”, subpasta “SI”, subpasta “Dossier permanente” e ficheiro “entrada”.

Ou, directamente no navegador da internet.

\\Polaris\PartilhaGSJ\SI\Dossier permanente\pagina Web\dossier permanente\index.htm

**Estrutura da base de dados:**

