

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPEÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

*Atribuído - 24
em Junho - 1
Cópia de ACEDU
22, 21/12/2009*

**Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas
da Justiça, I.P.**

**AUDITORIA AOS SISTEMAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO
(nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental)**

Relatório Final

Processo A – 1/2009

A Equipa de Auditoria:

Bruno Almeida

Preciosa Passinhas

Nuno Oliveira

Agosto de 2009

Índice

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS.....	3
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS	4
I. INTRODUÇÃO	5
1. FUNDAMENTO E OBJECTIVO DA ACÇÃO.....	5
2. METODOLOGIA UTILIZADA	5
3. SELECÇÃO E DIMENSÃO DA AMOSTRA.....	7
II. CARACTERIZAÇÃO DO IGFIJ, I.P.	9
1. ENQUADRAMENTO LEGAL E ESTRUTURA ORGÂNICA.....	9
2. MISSÃO, ÁREAS DE ACTUAÇÃO E ACTIVIDADE DESENVOLVIDA.....	10
3. RECURSOS HUMANOS	12
4. RECURSOS FINANCEIROS.....	15
5. RECURSOS MATERIAIS	19
III. AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	20
1. PONTO PRÉVIO	20
2. AMBIENTE DE CONTROLO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	21
3. ORÇAMENTO	24
4. DISPONIBILIDADES	26
5. IMOBILIZADO E EXISTÊNCIAS.....	35
6. RECEITA E COBRANÇA	45
7. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	63
8. PESSOAL	73
9. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	79
10. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	81
IV. CONTRADITÓRIO	82
V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	83
LISTA DE MAPAS.....	91

Lista de Siglas Utilizadas

CD	Conselho Directivo
CC	Conselho Consultivo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGE	Departamento de Gestão de Empreendimentos
DGP	Departamento de Gestão Patrimonial
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGO	Departamento de Gestão Orçamental
CIT	Contrato Individual de Trabalho
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
ITIJ, I.P.	Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, I.P.
IGTCP, I.P.	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
MJ	Ministério da Justiça
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SCI	Sistema de Controlo Interno
UMC	Unidade Ministerial de Compras

Lista de gráficos e quadros

Gráfico I – Evolução da distribuição dos efectivos por relação jurídica de emprego (2005-2008)	14
Gráfico II – Distribuição dos efectivos por unidade orgânica em 2008	15
Gráfico III – Estrutura interna da receita no ano de 2007	17
Gráfico IV – Estrutura interna da despesa no ano de 2007	18
Gráfico V – Avaliação do sistema de controlo interno do IGFIJ, I.P. por área de controlo	20
Quadro I – Imobilizado registado no balanço do Instituto relativo ao ano de 2007	19
Quadro II – Distribuição das principais rubricas no mês de Julho	76

I. Introdução

1. Fundamento e objectivo da acção

A presente acção de auditoria insere-se no Plano de Actividades da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça para 2009, aprovado por despacho do Senhor Ministro da Justiça de 31 de Dezembro de 2008, e no Plano de Actividades do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno (SCI) da Administração Financeira do Estado, para o mesmo ano.

A acção enquadra-se nas atribuições da IGSJ, elencadas no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 78/2007, de 30 de Julho, e visa dar cumprimento ao estabelecido no n.º 2 do art.º 62º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção conferida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – que estipula que:

“O sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58º devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno à luz dos respectivos princípios de coordenação e tendo presentes os princípios de auditoria internacionalmente consagrados.”

O objectivo da presente auditoria consiste em avaliar os sistemas e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento do Estado instituídos no Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P. (IGFIJ, I.P.), a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º da LEO, que dispõe que *“os serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental e os respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento, os quais poderão envolver, nos casos em que tal se justifique, o recurso a serviços de empresas de auditoria”*, avaliando a sua adequação e operacionalidade, pelo está em causa a emissão de uma opinião sobre o controlo interno existente.

2. Metodologia utilizada

Um sistema de controlo interno pode ser definido como *“o agregado de todas as políticas e procedimentos, adoptados por uma determinada instituição, que prosseguem o objectivo de assegurar:*

- *O respeito das políticas e objectivos da entidade de acordo com os princípios de boa gestão;*

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- *A salvaguarda de activos;*
- *A prevenção e detecção de fraudes e erros;*
- *O cumprimento das disposições legais e regulamentares;*
- *A qualidade, tempestividade e fiabilidade da informação financeira”¹.*

Para atingir estes objectivos, os procedimentos de controlo interno instituídos numa organização deverão sustentar-se em princípios básicos, nomeadamente:

- *“Numa clara definição e atribuição de funções e responsabilidades;*
- *Numa adequada segregação de funções, nomeadamente, assegurar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos;*
- *Na manutenção de sistemas eficazes que assegurem um satisfatório desempenho de funções e na salvaguarda de activos;*
- *No controlo das operações, materializado na realização de validações e conferências da informação”².*

A complexidade e a forma como um sistema de controlo interno deverá estar estruturado variam em função de factores como a dimensão e a natureza da entidade, o número de unidades operacionais e a sua dispersão geográfica.

Na realização da presente acção foram tidos em consideração os princípios e as metodologias preconizadas para as auditorias desenvolvidas no âmbito do SCI, vertidas no “Manual de Auditoria”, adoptado pelo respectivo Conselho Coordenador, e corporizadas nos “Termos de Referência” de suporte às auditorias a realizar no quadro do n.º 2 do artigo 62.º da LEO.

Neste contexto, no desenvolvimento dos trabalhos privilegiaram-se as seguintes tarefas:

- Caracterização geral do IGFIJ, I.P. e das actividades prosseguidas com base na documentação solicitada e em entrevistas;
- Levantamento/descrição dos sistemas e dos procedimentos de controlo interno instituídos, em especial, nas áreas orçamental (receita, despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços) e nas relacionadas com a salvaguarda de activos (disponibilidades, existências e imobilizado);
- Identificação das principais áreas de risco presentes na prossecução das actividades;
- Realização de testes de controlo que permitissem validar a informação obtida e verificar o correcto funcionamento do SCI. A natureza dos testes, a sua extensão e respectiva técnica de amostragem foi determinada casuisticamente, atenta a área de análise em questão e a sua relevância.

¹ “Manual de Auditoria” do SCI da Administração Financeira do Estado, página 15/100.

² Páginas 15/100 e 16/100 do referido Manual.

A presente acção iniciou-se no dia 9 de Fevereiro de 2009 com a apresentação da equipa de auditoria ao presidente e à vogal do Conselho Directivo, Dr. João de Castro e Dr.ª Teresa Ribeiro. Seguidamente, procedeu-se à avaliação preliminar do sistema de controlo interno instituído no IGFIJ, I.P., mediante a realização de entrevistas com os diversos dirigentes das unidades orgânicas, entre os dias 9 a 13 de Fevereiro de 2009. No período compreendido entre 16 de Fevereiro e 31 de Março de 2009 foram efectuados questionários, entrevistas e testes de controlo direccionados a cada uma das áreas em análise, tendo no dia 26 de Março sido apresentadas, ao presidente do CD, as principais conclusões do trabalho desenvolvido.

Refira-se ainda que muitos dos aspectos relacionados com o controlo interno, mencionados neste relatório, não resultam de imposições legais mas de boas práticas de gestão referenciadas na literatura da especialidade.

Cumpra realçar a exemplar colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso do trabalho de campo e também na fase de relato.

Salienta-se, por fim, o facto do IGFIJ, I.P. deter atribuições em áreas, cuja dimensão, complexidade e especificidades, justificam a realização de intervenções autónomas mais incisivas. Referimo-nos, por exemplo, às áreas relacionadas com as receitas e despesas dos processos judiciais e com o sistema de pagamentos do apoio judiciário.

De facto, tratam-se de áreas que, independentemente da identificação de eventuais fragilidades dos sistemas de controlo interno instituídos, efectuada pela presente auditoria, poderão carecer de futuras acções com objectivos mais restritos, amostras mais representativas e análises mais profundas.

3. Selecção e dimensão da amostra

Relativamente à amostra para efeitos de realização de testes de controlo (e não testes substantivos), não foi tida em consideração a materialidade na sua selecção. Não obstante, o universo considerado foi a execução orçamental do IGFIJ, I.P. observada no **3.º trimestre de 2008** conforme apresentado no **Mapa I**, apenso a este relatório.

No que concerne à **Receita e Cobrança** a amostra representou **4,5%** do universo. A selecção aleatória incidiu sobre os recebimentos registados no mês de Setembro, em todas as classificações económicas da receita, de forma a abranger os vários tipos de receitas cobradas pelo IGFIJ, I.P.

Na área do **Pessoal** a amostra foi constituída por 20 funcionários constantes do processamento de vencimentos do mês de Julho. Embora realizado de forma aleatória, o processo de selecção pretendeu abranger todos os códigos de abonos incluídos no referido processamento, de forma

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

a avaliar os circuitos e os mecanismos de controlo existentes para cada um deles. Adicionalmente, foram seleccionados os pagamentos a avançados ocorridos no mês de Julho, efectuados fora do processamento de vencimentos, e os pagamentos relativos aos encargos patronais incidentes sobre o processamento de vencimentos daquele mês. Nesta área a amostra teve um peso de **3,2%** do universo.

Para a **Aquisição de bens e serviços** foram seleccionados 43 pagamentos em várias rubricas de classificação económica, com vista à verificação dos procedimentos de controlo interno inerentes à realização da despesa, tendo-se, para alguns desses pagamentos, procedido igualmente à avaliação do cumprimento dos requisitos legais exigidos em matéria de contratação pública. Globalmente, a amostra representou **24,1%** do universo.

Na área do **Imobilizado** foram seleccionados 15 movimentos contabilísticos ocorridos nas várias subcontas da classe 4, no período de Janeiro a Setembro de 2008, abrangendo diferentes tipos de operações (aquisições, alienações, afectações, transferências, etc.). Foi ainda efectuada uma verificação física aos bens constantes dum Gabinete aleatoriamente seleccionado, e respectivo confronto com os registos existentes na aplicação informática que gere este tipo de bens. Realça-se, no entanto, o facto do universo se encontrar subavaliado em montante impossível de quantificar, conforme melhor se demonstrará no Ponto III.4 deste relatório. Não obstante, nesta área, a amostra teve um peso de **2,7%** do universo.

Por último, na área das **Existências** a amostra representou **30,1%** do universo. Embora as contagens físicas tenham abrangido apenas 5 artigos, aleatoriamente seleccionados, dum total de 500, o grande peso da amostra deve-se à incorrecta valorização de um dos artigos, o qual, representava 26% do total dos bens em stock.

II. Caracterização do IGFIJ, I.P.

1. Enquadramento legal e estrutura orgânica

O IGFIJ, I.P. foi criado pelo Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro³, em resultado da reestruturação operada no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), tendo sucedido ao então Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ)⁴.

O actual IGFIJ, I.P. é resultado de uma série de fusões e reestruturações operadas, nos últimos anos, no seio do MJ. De facto, em 2001, o ex-IGFPJ havia já absorvido as competências:

- Do ex-Gabinete de Gestão Financeira, relativas à gestão dos recursos financeiros do Cofre Geral dos Tribunais e do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça;
- Da Secretaria-Geral do MJ, no âmbito da gestão da frota automóvel do Ministério;
- Dos órgãos, serviços e organismos do MJ no que respeita à aquisição, arrendamento, afectação, alienação e construção de novos edifícios e grandes obras de remodelação e adaptação.

No âmbito do PRACE o IGFIJ, I.P. veio ainda a absorver as competências da Secretaria-Geral do MJ, agora relacionadas com a elaboração dos projectos de orçamento e dos planos de investimento dos serviços e organismos do MJ.

Nos termos da sua actual Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril) o IGFIJ, I.P. é um **instituto público** integrado na **administração indirecta** do Estado, dotado de **autonomia administrativa e financeira** e **património próprio**, e prossegue as suas atribuições sob superintendência e tutela do **Ministro da Justiça**.

A estrutura interna do IGFIJ, I.P. encontra-se em consonância com a Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP)⁵, quer ao nível dos seus órgãos, quer no tipo de organização interna adoptada (hierarquizada). Nesse âmbito, são órgãos do IGFIJ, I.P. o **Conselho Directivo (CD)** e o **fiscal único**.

³ Lei Orgânica do Ministério da Justiça.

⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho (Lei Orgânica do Ministério da Justiça) e cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio.

⁵ Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril.

O CD é composto por um presidente e três vogais, embora à data da presente auditoria apenas se encontrassem nomeados o presidente e dois vogais⁶.

Quanto ao fiscal único, órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto, a sua nomeação apenas ocorreu em Outubro de 2008, através do Despacho n.º 31277/2008, de 1 de Outubro.

A organização interna do IGFIJ, I.P. definida pela Portaria n.º 519/2007, de 30 de Abril, contempla **quatro unidades orgânicas nucleares** e a possibilidade de serem criadas, modificadas ou extintas, por deliberação do CD, um número **máximo de treze unidades flexíveis**. A referida Portaria prevê ainda a existência da **Direcção de Infra-Estruturas da Justiça**, a qual nunca foi provida de dirigentes e funcionários, e a possibilidade de serem criadas, por deliberação do CD, **no máximo, duas equipas de projecto** em simultâneo, para a concretização dos objectivos de natureza multidisciplinar e temporária.

Relativamente às 13 unidades flexíveis, a sua criação e a definição das correspondentes competências foi deliberada em reunião extraordinária do CD, datada de 2 de Maio de 2007 (acta n.º 182/2007). Das 13 unidades flexíveis, designadas Gabinetes, 10 foram integradas nas 4 unidades orgânicas nucleares (que asseguram a actividade “core” do Instituto) e 3 ficaram na dependência directa do CD uma vez que exercem funções de suporte a toda a organização.

Existe ainda uma equipa de projecto denominada “Auditoria e Estudo”, actualmente com dois funcionários afectos.

Para melhor se visualizar a estrutura orgânica actualmente existente, apresenta-se no **Mapa II**, apenso ao relatório, o organograma do IGFIJ, I.P.

2. Missão, áreas de actuação e actividade desenvolvida

O IGFIJ, I.P. tem por missão a gestão unificada dos recursos financeiros do MJ e o estudo, concepção, coordenação, apoio técnico e execução no domínio da gestão do património, das infra-estruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao Ministério da Justiça.

O Instituto actua em **duas grandes áreas de negócio**, através da prossecução das seguintes atribuições:

- **Gestão dos recursos financeiros do MJ:**

⁶ Através dos Despachos n.º 4.290/2007, de 19 de Janeiro e n.º 11.528/2007, de 16 de Maio, com efeitos a 23.01.2007 e 01.05.2007, respectivamente. Posteriormente à elaboração do trabalho de campo da presente auditoria, foi nomeado o terceiro vogal e procedeu-se à substituição de um dos vogais existentes (Despachos n.º 9.803/2009 e n.º 9.804/2009, de 31 de Março, com efeitos a 01.04.2009).

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- Coordenar a elaboração dos projectos de orçamento e dos planos de investimento dos serviços e organismos do MJ, propor as dotações globais a atribuir, bem como acompanhar a respectiva execução orçamental;
 - Requisitar e transferir os fundos provenientes da dotação do orçamento de Estado afecta aos serviços e organismos do MJ;
 - Liquidar, cobrar e registar todas as receitas próprias dos serviços de administração directa do MJ;
 - Arrecadar e administrar as receitas relativas a custas dos processos judiciais e efectuar os pagamentos inerentes;
 - Controlar, em articulação com os tribunais, os serviços prestados por terceiros no âmbito do apoio judiciário e efectuar os pagamentos inerentes.
- **Gestão dos recursos patrimoniais do MJ:**
 - Estabelecer os parâmetros globais de gestão do património afecto ao MJ, promovendo as avaliações necessárias;
 - Planear a necessidade no domínio das instalações dos diversos serviços do MJ, procedendo às necessárias afectações, aquisições, arrendamentos e alienações;
 - Assegurar a inventariação rigorosa dos bens imóveis afectos ao MJ, mantendo actualizado o cadastro;
 - Gerir e afectar as casas de função do MJ;
 - Gerir, em articulação com o competente organismo do Estado, a frota automóvel dos serviços do MJ sem autonomia financeira⁷;
 - Participar na definição programática e coordenar o planeamento e lançamento de obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações dos serviços e organismos do Ministério da Justiça, orientando os respectivos procedimentos da contratação pública, acompanhando a sua execução e assegurando a necessária fiscalização.

A inexistência de um conjunto de indicadores consistentes impossibilitou uma análise da actividade desenvolvida pelo Instituto nos últimos anos.

⁷ Competência actualmente algo indefinida conforme se refere no capítulo relativo à área do Imobilizado.

3. Recursos humanos

Com o intuito de caracterizar os recursos humanos do IGFIJ, I.P., e mais concretamente a sua moldura jurídica, torna-se necessário recuar à criação do ex-IGFPJ.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio (diploma que criou o ex-IGFPJ), foi instituído o regime do contrato individual de trabalho (CIT), tendo sido conferida ao pessoal objecto daquela reestruturação, a possibilidade de optarem por este regime de pessoal, mediante a celebração de CIT. Este direito de opção deveria ser exercido individual e definitivamente, mediante declaração escrita no prazo de 60 dias a contar da data da aprovação do regulamento de carreiras, disciplinar e do regime retributivo do pessoal, **documentos estes que nunca chegaram a ser elaborados**. A celebração de CIT por parte deste pessoal implicaria a exoneração do lugar de origem e a cessação do vínculo ao regime jurídico da função pública.

O pessoal que não optasse pela celebração de CIT continuaria sujeito ao regime geral da função pública, ficando vinculados ao quadro de pessoal aplicável àquele regime, cujos lugares seriam extintos, à medida que vagassem, da base para o topo.

Na sequência daquele diploma, foi publicada a Portaria n.º 1430/2001, de 19 de Dezembro, que aprovou o **quadro de pessoal abrangido pelo estatuto da função pública, prevendo uma dotação de 137 lugares**. Adicionalmente, através do Despacho n.º 8560/2002 (2.ª série), do Ministro da Justiça, datado de 21 de Janeiro⁸, foi aprovado, ainda que provisoriamente, o quadro e a estrutura remuneratória aplicável ao pessoal que celebrasse CIT com o Instituto, sem prejuízo da sua eventual alteração em consonância com o regulamento interno que viesse a ser aprovado nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio (regulamento interno que também nunca veio a ser aprovado). Segundo este Despacho, **o quadro de pessoal em regime de CIT previa uma dotação de 45 lugares**.

Entretanto, em 14 de Maio de 2002, foi o citado despacho revogado pelo Despacho n.º 11813/2002 (2.ª série), da então Ministra da Justiça⁹, com o fundamento de que *“a aprovação de um quadro privativo de um serviço público, mediante mero despacho ministerial, como foi o caso, exigiria um cuidado redobrado na análise das necessidades efectivas dos serviços, e que não parece curial em governo de gestão criar através de despacho meramente provisório um quadro privativo de 45 elementos em 147, ao qual se atribuem remunerações extravagantes do regime geral da função pública, e tendo ainda presente o parecer emitido pela Auditoria*

⁸ Publicado no DR n.º 98, II série, de 27 de Abril de 2002. A produção de efeitos deste Despacho retroagiu ao dia imediato ao da publicação da portaria que aprovou a estrutura orgânica do ex-IGFPJ (ou seja, 27.02.2002), ficando ratificadas as remunerações fixadas nos contratos entretanto celebrados.

⁹ Publicado no DR n.º 119, II série, de 23 de Maio de 2002.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Jurídica do Ministério da Justiça em 6 de Maio de 2002”. Para o efeito, foi de imediato revogado o Despacho n.º 8560/2002, tendo, no entanto, sido mantidas as remunerações do pessoal nomeado para exercer funções de direcção das unidades orgânicas permanentes do Instituto.

A instabilidade estrutural interna do Instituto, causada pela grande rotatividade dos membros do CD do ex-IGFPJ, nunca lhe permitiu a criação de condições com vista à regulamentação da área do pessoal, designadamente através da publicação de um quadro de pessoal em regime de CIT e dos respectivos regulamentos internos.

Com a sucessão do ex-IGFPJ pelo actual IGFIJ, I.P. manteve-se o regime jurídico do CIT, como o regime regra aplicável ao pessoal, e como regime transitório, o da função pública¹⁰, não tendo, no entanto, sido regulamentado o regime do CIT, em parte devido à recente legislação entretanto publicada em matéria dos regimes de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas¹¹.

Do exposto, resulta que, **até finais de 2008, o IGFIJ, I.P. apenas dispunha de um quadro residual**, relativo ao pessoal do regime da função pública, onde se encontravam afectos apenas 72¹² funcionários.

A impossibilidade de contratar efectivos em regime de CIT, em consequência da ausência de um quadro de pessoal para esse efeito, e de recorrer a certos mecanismos de mobilidade interna, em resultado do seu quadro de pessoal do regime da função pública se encontrar encerrado, tem causado grandes constrangimentos ao Instituto, que viu as suas competências serem ampliadas sem a correspondente afectação de recursos humanos.

Neste contexto, o **IGFIJ, I.P. tem vindo, ao longo do tempo, a colmatar as insuficiências de recursos humanos através do recurso a prestações de serviços**, inicialmente, na modalidade de tarefa e avença e, mais recentemente, em virtude dos constrangimentos legais associados à manutenção daqueles regimes, através do recurso a contracto com sociedades unipessoais.

De facto, aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto¹³, o IGFIJ, I.P. comunicou à tutela a existência de 22 colaboradores, na modalidade de tarefa e avença, não

¹⁰ Artigos 10.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril.

¹¹ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

¹² Dados do balanço social de 2008. Nos anos de 2005, 2006 e 2007, encontravam-se afectos 85, 78 e 75, respectivamente, de acordo com os dados dos respectivos balanços sociais.

¹³ Estabelecem os n.º 2 e 3 do artigo 8.º que os serviços que dispusessem de pessoal ao abrigo de contratos de tarefa ou de avença informariam, no prazo de 30 dias contados dessa vigência e de modo fundamentado, o ministro da tutela e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública sobre os contratos cuja manutenção consideraram necessária, fazendo cessar, até 31 de Dezembro de 2006, os contratos de avença que não tivessem sido objecto da referida informação ou que, tendo-o sido, fossem

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

tendo, no entanto, obtido autorização superior para a sua manutenção, pelo que fez cessar os respectivos contratos. Posteriormente, alguns destes tarefeiros/avençados constituíram-se como empresas unipessoais continuando, assim, a exercer funções no IGFIJ, I.P., ao abrigo de contratos de prestação de serviços. Segundo dados fornecidos pelo IGFIJ, I.P., reportados a 30.09.2008, existiam **16 colaboradores neste regime, com um encargo mensal de cerca de € 40 mil**, e essencialmente **direccionado para as áreas de negócio**, conforme se pode verificar no **Mapa III**, em apêndice.

Embora se reconheça que o regime de *outsourcing* permite obter vantagens em termos de flexibilidade e de acesso a recursos especializados, essa solução **comporta, não só elevados encargos financeiros, como também elevados riscos**, podendo conduzir a uma **perda gradual de “know-how” em algumas actividades ligadas ao “core business” do Instituto e consequente ineficácia do controlo sobre os serviços prestados pelos fornecedores**.

O IGFIJ, I.P. dá cumprimento ao estipulado no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, elaborando anualmente o Balanço Social com referência a 31 de Dezembro, tendo o relativo ao ano de 2008, apenas sido remetido à Tutela em 07 de Maio de 2009¹⁴.

De acordo com os balanços sociais dos últimos 4 anos, os efectivos do IGFIJ, I.P. diminuíram de 136, em 2005, para 97, em 2008. No entanto, este último dado não inclui o pessoal em regime de *outsourcing*. O regime da nomeação é o de maior representatividade, tendo atingido 89% dos efectivos em 2008¹⁵.

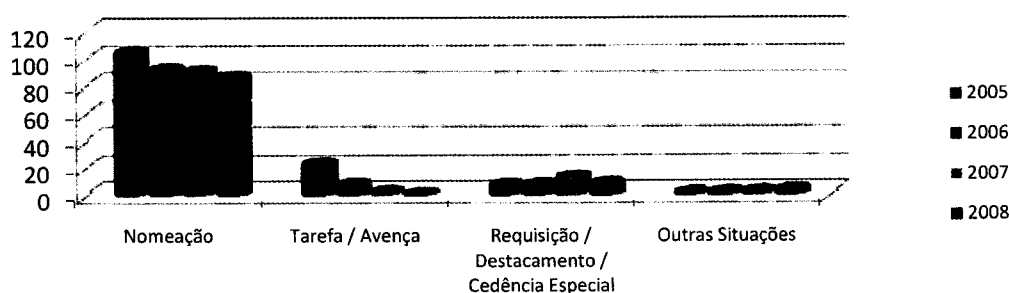


Gráfico I – Evolução da distribuição dos efectivos por relação jurídica de emprego (2005-2008)

considerados desnecessários por parte do ministro da tutela ou dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

¹⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, o balanço social é levado ao conhecimento e apreciação do membro do Governo competente até 31 de Março do ano seguinte àquele a que diz respeito.

¹⁵ O total de efectivos em nomeação inclui nomeações definitivas, provisórias e em comissão de serviço.

Em termos de grupos profissionais, destacam-se os grupos do pessoal administrativo, com 33% do total e os técnicos superiores e os dirigentes, cada um com 21% do total, percentagens aliás, que se têm mantido estáveis no período 2005-2008.

Em 2008, a maioria dos efectivos são do sexo feminino (67 efectivos), situando-se a média etária geral nos 49,5 anos, o que representa uma organização relativamente envelhecida.

Em termos de estrutura habilitacional, o mais representativo é a licenciatura com 44% dos efectivos, seguido da escolaridade obrigatória (9.º ano), com 26% do total. Dos 43 efectivos com grau habilitacional de licenciatura, 20 encontram-se afectos ao DGE e 9 ao DGO, facto revelador do grau de tecnicidade nestas áreas.

Por último, apresenta-se no **Gráfico II** a distribuição dos efectivos, em 2008, pelas diversas unidades orgânicas, destacando-se da sua análise a pouca expressão do DGP, com apenas 8% do total dos efectivos.



Gráfico II – Distribuição dos efectivos por unidade orgânica em 2008

4. Recursos financeiros

Não obstante o IGFJI, I.P. ter sido criado apenas em 2007, a equipa de auditoria procedeu à análise da evolução da sua situação económica e financeira, no triénio 2005-2007¹⁶, considerando para o efeito, nos dois primeiros anos, os dados financeiros dos organismos que o antecederam. Assim, nos anos de 2005 e 2006, foram agregados os dados relativos ao ex-IGFPJ (que engloba também os dados relativos ao ex-FGFJ), ao ex-CGT e ao ex-CCNFJ¹⁷.

Os **Mapas IV a VI**, apensos a este relatório, evidenciam assim a evolução da execução orçamental da receita e da despesa, dos activos e passivos, e dos custos e proveitos, respectivamente, no triénio em causa.

¹⁶ À data da elaboração do presente relatório preliminar, a conta de gerência de 2008 ainda não estava encerrada.

¹⁷ O FGFJ, o CGT e o CCNFJ foram extintos pelo artigo 133.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (orçamento do Estado para 2007).

No entanto, verifica-se que os dados são dificilmente comparáveis, atenta a ocorrência, nesse triénio, de alterações de procedimentos contabilísticos e de factos resultantes da reorganização orçamental no MJ, que desvirtuam qualquer análise comparativa.

A título de exemplo, referem-se algumas dessas situações:

- A partir de 2007, as Conservatórias e Notários passaram a transferir para o IGFIJ, I.P. os valores brutos das suas receitas, ao invés do procedimento anterior que consistia na entrega da receita deduzida das despesas entretanto efectuadas. Tal alteração de procedimento, em 2007, originou um acréscimo significativo ao nível da receita (taxas) e da despesa (transferências correntes);
- O aumento, em 2007, das despesas com aquisição de bens e serviços deve-se, em parte, ao facto do IGFIJ, I.P. ter assumido, como seus, determinados encargos no âmbito do apoio judiciário (peritos médicos, peritos e intérpretes, solicitadores de execução, administradores de insolvência e despesas com transcrições);
- Ao nível das despesas com pessoal, a volatilidade dos valores no triénio (passando de € 213,4 milhões em 2005, para € 39,8 milhões em 2006 e € 75,4 milhões em 2007) é justificada, por um lado, pelos pagamentos pontuais, em 2005 e 2007, de dívidas à Caixa Geral de Aposentações nos montantes de € 175,1 milhões e € 72,0 milhões, respectivamente¹⁸. Por outro lado, em 2007, transitou do IGFIJ, I.P. para a DGAJ a responsabilidade pelo pagamento de certos abonos aos magistrados¹⁹, fazendo decrescer as despesas com o pessoal no Instituto, incrementando, no entanto, as despesas com transferências correntes.

Por se tratarem de dados cuja comparação depende da conjugação de um conjunto de factores, optou-se por analisar mais detalhadamente, neste relatório, apenas os dados financeiros de 2007.

Assim, **as receitas cobradas em 2007** (excluindo o saldo da gerência) **totalizaram € 761,2 milhões**, dos quais 75,7% se referem a *“Taxas, multas e outras penalidades”*, donde se destacam as taxas de justiça (€ 112,3 milhões) e as taxas de registo (€ 432,1 milhões).

¹⁸ Note-se que em 2005 o ex-IGFPJ foi beneficiário de uma transferência de € 150 milhões provenientes do Orçamento Rectificativo¹⁸, para fazer face ao pagamento da dívida à CGA, o que fez, naquele ano, aumentar significativamente as receitas do capítulo *“Transferências correntes”*.

¹⁹ Encargos com remunerações dos Magistrados em regime de substituição e acumulação, bem como os respectivos subsídios de compensação e fixação.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

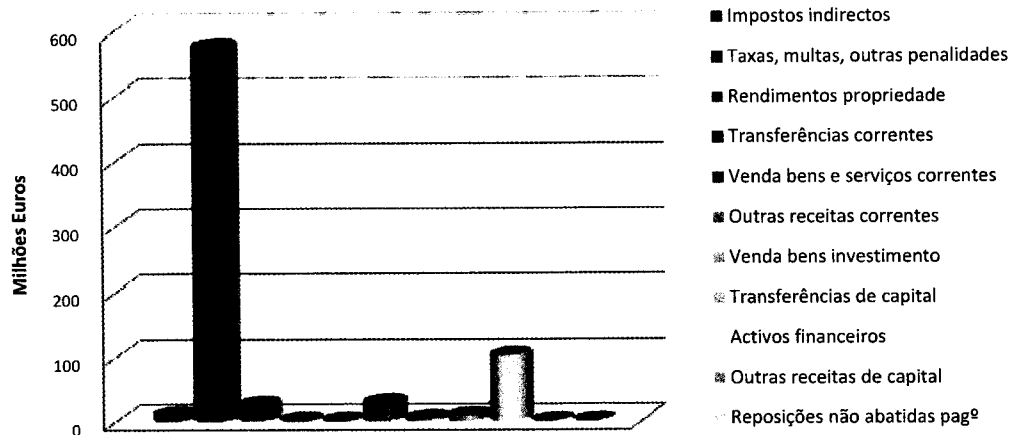


Gráfico III – Estrutura interna da receita no ano de 2007

Em 2007, as dotações do Orçamento do Estado tiveram um peso residual (€ 9,8 milhões), constituindo **as receitas próprias do IGFIJ, I.P. (€ 751,4 milhões) a sua principal fonte de financiamento**, com um peso de 98,7% no total das receitas.

O IGFIJ, I.P. movimentou ainda cerca de € 720 milhões relativas a receitas extra-orçamentais oriundas do sistema judicial.

Relativamente à despesa, esta cifrou-se nos € 842,3 milhões, o que conduziu à **redução do saldo de gerência existente**, passando de um saldo inicial de € 172,6 milhões para um saldo final de € 91,5 milhões.

Os agrupamentos da despesa com maior representatividade são as transferências correntes, a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal, com 72,5%, 14,0% e 8,9%, respectivamente, do total da despesa verificada em 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

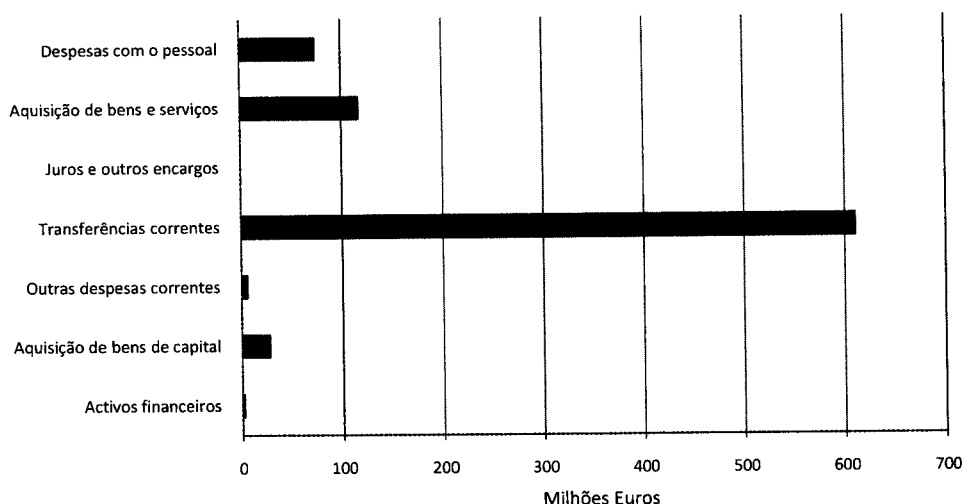


Gráfico IV – Estrutura interna da despesa no ano de 2007

O grau de execução orçamental da receita situou-se nos 100,4% enquanto que o da despesa atingiu os 98,8%.

Ao nível do Plano de Investimentos (PIDDAC) a receita representou apenas 2,0% (€ 15,5 milhões) do total da receita cobrada, enquanto que a despesa apresentou um peso de 3,4% (€ 29,0 milhões) do total da despesa paga.

Na óptica patrimonial, o activo líquido do IGFIJ, I.P. situava-se em 2007 nos € 1.084,5 milhões, assumindo particular relevo na sua estrutura as Disponibilidades com 69,7% do total, seguido do Imobilizado com um peso de 29,7%.

Os elevados montantes em disponibilidades (€ 756,1 milhões) articulam-se com as dívidas a terceiros reflectidas no passivo, na ordem dos € 687,8 milhões, traduzindo essencialmente os montantes à guarda do IGFIJ, I.P. no âmbito do sistema judicial.

Os fundos próprios do IGFIJ, I.P. atingiam os € 394,4 milhões, nos quais se incluem resultados positivos acumulados de cerca de € 9,6 milhões.

Os proveitos e os custos ascenderam a € 756,7 milhões e € 739,2 milhões, respectivamente, permitindo atingir um resultado positivo no exercício de € 17,5 milhões.

5. Recursos materiais

O património do IGFIJ, I.P. em 2007 ascendia a € 332,8 milhões, dos quais apenas 3,2% se encontrava totalmente amortizado / provisionado, conforme se verifica no quadro seguinte.

Assume particular destaque a conta *Edifícios e Outras Construções* com 91,3% do total do imobilizado, reflexo do vasto património imobiliário do IGFIJ, I.P..

Conforme melhor se analisará mais adiante neste relatório, o património do IGFIJ, I.P. encontra-se subavaliado em montante impossível de quantificar, devido à existência de um conjunto de imóveis, cuja situação jurídica e registral ainda não se encontra regularizada.

Imobilizado	Activo Bruto	Amortizações / Provisões	Activo Líquido
Bens de Domínio Público			
Edifícios	€ 89.784	€ 6.734	€ 83.050
Imobilizações Incorpóreas			
Propriedade Industrial	€ 185.777	€ 155.674	€ 30.103
Imobilizações Corpóreas			
Edifícios e outras construções	€ 304.012.833	€ 5.686.663	€ 298.326.170
Equipamento básico	€ 3.034.407	€ 2.191.416	€ 842.991
Equipamento de transporte	€ 300.800	€ 154.418	€ 146.383
Ferramentas e utensílios	€ 29.101	€ 24.854	€ 4.247
Equipamento administrativo	€ 1.345.905	€ 836.138	€ 509.767
Outras imobilizações corpóreas	€ 5.501.788	€ 1.491.854	€ 4.009.934
Imobilizações em curso	€ 17.614.225	€ 0	€ 17.614.225
Adiant ⁹ p/ conta imob. Corp.	€ 730.072	€ 0	€ 730.072
TOTAL	€ 332.844.692	€ 10.547.749	€ 322.296.942

Quadro I – Imobilizado registado no balanço do Instituto relativo ao ano de 2007

III. Avaliação dos sistemas e procedimentos de controlo interno na execução orçamental

1. Ponto prévio

Para a realização desta auditoria adoptaram-se os princípios e metodologias preconizados para as auditorias desenvolvidas no âmbito do SCI, vertidos no Manual de Auditoria adoptado pelo respectivo Conselho Coordenador, corporizado nos Termos de referência e Questionários de controlo interno de suporte às auditorias a realizar no quadro do n.º 2 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O gráfico seguinte evidencia a avaliação dos sistemas de controlo interno por área/objectivos de controlo do IGFIJ, I.P., tendo presente as evidências obtidas e os questionários de controlo interno realizados. Globalmente, o Instituto obteve a classificação qualitativa de Suficiente.

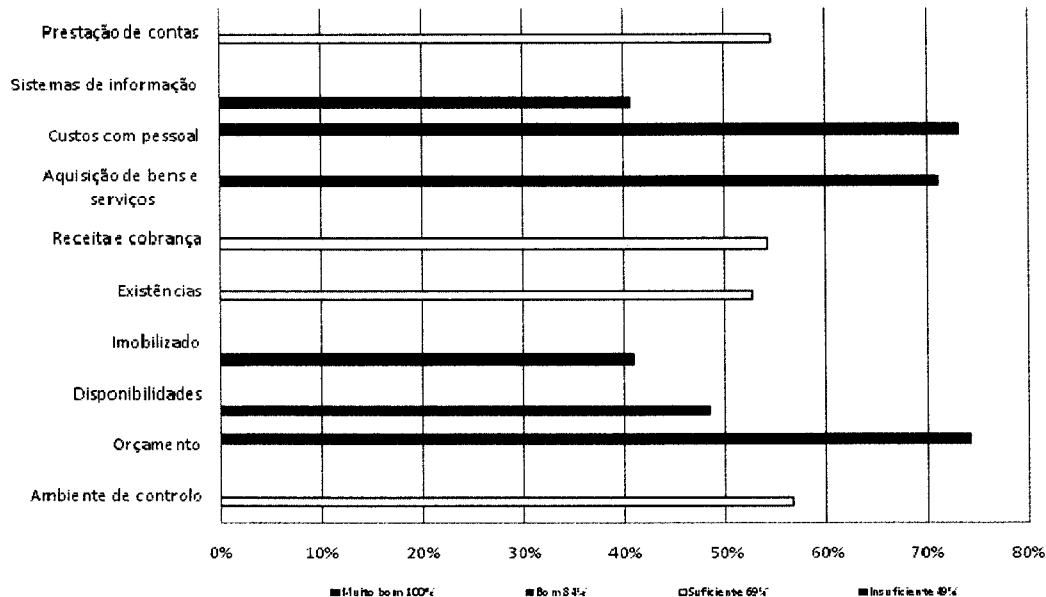


Gráfico V – Avaliação do sistema de controlo interno do IGFIJ, I.P. por área de controlo

Nos pontos seguintes do relatório será abordada, por área de controlo, a avaliação dos respectivos sistemas e procedimentos de controlo interno.

2. Ambiente de Controlo e Estrutura Organizacional

O IGFIJ, I.P. procede anualmente à elaboração de planos e relatórios de actividades, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Todavia, não são elaborados planos estratégicos que enquadrem formalmente a actividade anual numa perspectiva de médio prazo. Os planos estratégicos, não sendo legalmente obrigatórios, poderão constituir um importante instrumento de planeamento.

O plano de actividades para 2008, remetido à tutela em **2 de Julho de 2008**²⁰, apresenta, de forma articulada e em perfeita harmonia com o QUAR para esse ano, os objectivos estratégicos e operacionais com as respectivas metas e indicadores de medida. A materialização dos objectivos anuais é depois efectuada através de programas que vão especificar os objectivos a atingir por cada unidade orgânica e os respectivos indicadores de medida. Todavia, estes objectivos não estão calendarizados (incluindo aqueles cuja unidade de medida do indicador é o próprio tempo), o que permitiria o seu melhor acompanhamento ao longo do ano. Relativamente aos recursos humanos e financeiros, o documento limita-se a quantificar o número de funcionários existente no ano anterior (a 31 de Dezembro de 2007) e a apresentar o volume de receita e despesa estimada, **não havendo uma afectação e interligação entre estes e os programas definidos para as unidades orgânicas, o que impossibilita o apuramento dos custos associados aos programas e actividades desenvolvidas.**

No mesmo sentido, verifica-se que no relatório de actividades para o ano 2007 **não foi feita a comparação entre as actividades planeadas no correspondente plano e os resultados alcançados, pelo que não são apresentados os desvios ocorridos nem graus de concretização das actividades planeadas.** Embora sejam apresentados, de um modo genérico, os recursos humanos afectos às diversas unidades orgânicas, não é feita **qualquer valorização financeira das respectivas actividades.**

A estrutura orgânica vigente, ao nível das unidades nucleares, corresponde à prevista nos Estatutos, tendo o CD deliberado constituir 13 unidades flexíveis e definido as respectivas competências.

Importa todavia referir que existe uma equipa de projecto²¹ sem que exista uma deliberação formal do CD nesse sentido, a qual deveria conter, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos o IGFIJ, I.P., *"a sua composição e chefia, o âmbito das funções que lhe são cometidas, os objectivos a prosseguir e a respectiva calendarização"*. Estas equipas podem ser constituídas

²⁰ Nos termos do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, *"o plano anual de actividades (...) após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento"*.

²¹ Com a designação "Auditoria e estudos". A criação de equipas de projectos está prevista no artigo 7.º dos Estatutos o IGFIJ, I.P.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

para concretizar objectivos de natureza multidisciplinar e temporária que requeira a intervenção simultânea de diversas unidades orgânicas. No caso em questão, as funções exercidas são de apoio e assessoria ao CD, em especial ao Sr. Presidente, o que parece não corresponder aos fins de uma equipa de projecto, tal como legalmente definidos, pelo que importa encontrar outro enquadramento para a sua afectação.

Já quanto à Direcção de Infra-Estruturas da Justiça, prevista nos artigos 1.º e 2.º dos Estatutos, constata-se que a mesma não tem qualquer funcionário afecto, sendo as suas atribuições, em certa medida, paralelas com as do próprio Departamento de Gestão Patrimonial. Neste sentido, a sua pertinência parece ser questionável.

Relativamente ao Gabinete de Contratação, o seu enquadramento no Departamento de Gestão de Empreendimentos poderá não ser o mais adequado, tendo em conta que este gabinete realiza tarefas não apenas para aquele departamento mas para todo o Instituto.

Num sentido mais vasto, refira-se que a reestruturação operada pela actual lei orgânica ainda não está totalmente operacionalizada, existindo atribuições que não estão a ser prosseguidas pelos respectivos departamentos, e outras que o são, embora por departamento diferente do legalmente previsto.

O IGFIJ, I.P. debate-se com uma escassez de recursos humanos, o que tem de algum modo condicionado o seu melhor desempenho. A forma de contornar este constrangimento tem sido, como já se referiu, o recurso ao *outsourcing*, inicialmente através de contratos de tarefa e avença e, actualmente, a contratos com empresas unipessoais.

Ao nível dos recursos financeiros, de acordo com a informação prestada pelo Instituto, os últimos anos são caracterizados pelo decréscimo do volume da receita, o que pode levantar sérios obstáculos ao desempenho futuro.

Num outro plano, o facto de ter existido, com o anterior Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, alguma instabilidade ao nível dos órgãos directivos, constitui também um factor destabilizador.

O CD reúne semanalmente, dando assim cumprimento ao estipulado no artigo 22.º da lei quadro dos institutos públicos²². Todavia, verifica-se **não existirem delegações de competências deste órgão em qualquer dos seus membros**, designadamente do seu Presidente. Com efeito, é entendimento do Instituto que não estando expressamente previsto no diploma que instituiu o IGFIJ, I.P. essa possibilidade (ao contrário do que acontecia anteriormente com o ex-IGFPJ), tal hipótese se encontra vedada. Esta posição é ainda

²² Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

sustentada no argumento de que o diploma que criou o Instituto, enquanto norma especial, prevalecer sobre as disposições da lei quadro acima referida²³.

Todavia, nos termos do artigo 35.º do Código do Procedimento Administrativo²⁴, *“os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria”*. Deste modo, entende-se ser norma habilitante suficiente, na ausência de qualquer referência na lei que consagrou o IGFIJ, I.P., o previsto na referida lei quadro dos institutos. Concretamente no que toca à autorização da despesa, o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, define que a competência para autorizar despesa é do dirigente máximo do serviço, podendo ser delegada e subdelegada.

Na ausência de delegação de competências, os membros do CD tomam as decisões necessárias no âmbito dos respectivos pelouros (designadamente quanto à autorização de despesa), sendo depois todas essas decisões ratificadas em reunião do CD. Este modo de funcionamento encontra algum enquadramento no artigo 6.º da lei orgânica do Instituto, o qual estabelece que *“o presidente do conselho directivo tem competência para tomar todas as decisões e praticar todos os actos que, dependendo de deliberação do conselho directivo, não possam por motivos imperiosos de urgência aguardar a reunião do conselho, devendo tais decisões ou actos ser submetidos a ratificação do conselho directivo na primeira reunião ordinária subsequente”*. Ainda assim, esta hipótese apenas pode ser exercida pelo presidente e em circunstâncias especiais, **nunca podendo ser definida como funcionamento normal** para o CD.

Existem contactos regulares entre os membros do CD e os dirigentes dos diversos departamentos e gabinetes, o que **possibilita o permanente acompanhamento da actividade do Instituto**. Todavia, não são reuniões formais, nas quais são apresentados e discutidos os resultados alcançados pelas diversas unidades orgânicas de forma partilhada. Ao formalizar-se momentos específicos de acompanhamento da actividade (por exemplo, trimestrais), está-se atribuir maior dignidade à função de acompanhamento da evolução do desempenho do Instituto nas suas diferentes áreas de actuação (e conseqüentemente à sua performance global), muitas vezes preterida pelos dirigentes perante as decisões quotidianas.

Relativamente a políticas de rotação de funções, as carências de recursos humanos não têm possibilitado a mais adequada implementação a este nível.

²³ O artigo 23.º da lei quadro dos institutos públicos determina que compete ao presidente do CD, designadamente, *“exercer as competências que lhe sejam delegadas pelo conselho directivo”*, afirmando ainda que *“o presidente pode delegar, ou subdelegar, competências (...) nos vogais”*.

²⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, tendo a última alteração ocorrido pela Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho.

Ao nível de regulamentos internos, previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei 128/2007, de 27 de Abril, verifica-se que os mesmos ainda não foram elaborados.

Por último, mas não menos importante, uma referência ao facto de **não existir um manual de controlo interno** no Instituto que defina, clara e expressamente, os circuitos dos documentos e as responsabilidades funcionais pela realização das diferentes tarefas, conferências e controlos. O trabalho de levantamento de processos recentemente realizado no âmbito da implementação de uma nova versão da aplicação, SAP pode ser aproveitado como ponto de partida para a criação deste manual.

3. Orçamento

No projecto de orçamento são considerados os contributos da generalidade das unidades orgânicas, sendo esta tarefa coordenada pelo vogal do CD que tem a seu cargo a gestão interna e pelo Departamento de Gestão Orçamental. O projecto de orçamento é enquadrado pelas orientações estratégicas superiormente definidas e tem por referência dados de anteriores execuções orçamentais.

As áreas de pessoal e de despesas com consumíveis são analisadas pelo Gabinete de Recursos Humanos e Logística. Por sua vez, o Gabinete de Sistemas de Informação fornece indicações sobre eventuais necessidades de aquisições de material informático que vão suportar as estimativas a realizar nas rubricas de capital. A área do acesso ao direito, onde se inclui as despesas com apoio judiciário, cabe ao Departamento de Gestão Financeira. O Departamento de Gestão de Empreendimentos está essencialmente ligado ao orçamento de PIDDAC.

Em 2008, o orçamento de funcionamento do IGFIJ, I.P. contemplava apenas a actividade 257 – *Gestão de recursos financeiros*, prevista na “*lista e codificação das áreas de actividade para a elaboração do orçamento de Estado*”. Salvo melhor opinião, deveria também ter sido utilizada a actividade 219 – *Acesso ao direito e aos Tribunais*, designadamente no que concerne à área do apoio judiciário.

O Instituto tem-se debatido com problemas de sub-orçamentação, resultantes da insuficiência do “*plafond*” que lhe é anualmente atribuído, sendo essas carências reflectidas em atrasos no pagamento (ou mesmo na transição de dívidas para o ano seguinte) de despesas com correios (CTT) e com o apoio judiciário. A título de exemplo, no orçamento inicial para 2009 estão previstos cerca de € 33 milhões para o apoio judiciário quando as estimativas realizadas pelo IGFIJ, I.P. apontam para um volume de despesa na ordem dos € 60 milhões.

As alterações orçamentais respeitam as disposições legais vigentes, tendo sido submetidas à autorização da entidade competente e estão, de um modo geral, adequadamente suportadas.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

O IGFIJ, I.P. está a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, suportado em tecnologia SAP, faltando ainda desenvolver uma contabilidade analítica de modo a que a **informação contabilística constitua um verdadeiro instrumento de apoio à gestão, possibilitando análises de eficiência e eficácia e a avaliação dos objectivos realizados.**

Regra geral, os compromissos estão adequadamente suportados. No entanto, relativamente a algumas rubricas de despesa, nomeadamente deslocações e estadas e formação, o Instituto regista um cabimento e um compromisso inicial com base em estimativas de consumo. Posteriormente, à medida que a despesa é realizada, as respectivas facturas dos fornecedores são associadas a estes movimentos. Se relativamente ao movimento do cabimento este procedimento é o correcto, **o facto de estar a ser assumido compromissos por estimativa contraria as regras contabilísticas.** Com efeito, nos termos do ponto 2.6 — *Especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais do POCP, “na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição oficial, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço”.* Deste modo a **informação financeira é desvirtuada, pois no mapa de execução orçamental estão registados compromissos assumidos que, de facto, ainda não o foram.**

Para além da gestão do seu orçamento interno (funcionamento e PIDDAC), o IGFIJ, I.P. é ainda responsável pela coordenação de todo o orçamento de investimento do MJ, bem como do orçamento de funcionamento dos serviços integrados do ministério. Para obter a informação necessária para o efeito, nomeadamente ao nível da execução orçamental e compromissos assumidos, o Instituto recorre a um programa designado SAD-SIC²⁵, no que diz respeito aos serviços integrados, e a documentação em suporte papel relativamente aos serviços e fundos autónomos.

Não existindo uma única fonte de informação, a obtenção de dados agregados obriga a um tratamento acrescido, o que implica perdas de eficiência. De acordo com a informação prestada, embora tenha sido solicitado pelo IGFIJ, I.P., a Direcção-Geral do Orçamento nunca permitiu o acesso às suas bases de dados, o que simplificaria esta tarefa.

²⁵ Que transitou da Secretaria-Geral do MJ aquando da respectiva transferência de competências.

4. Disponibilidades

Contas bancárias

No **Mapa VII**, apenso a este relatório, encontram-se discriminadas as várias contas bancárias do IGFIJ, I.P., com indicação do fim a que se destinam e com os respectivos saldos bancário e contabilístico, reportados a 30 de Setembro de 2008.

Da sua leitura, extrai-se que o IGFIJ, I.P. dispunha de **16 contas bancárias** (12 na Caixa Geral de Depósitos - CGD e 4 no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. – IGTCP, I.P.) e ainda Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), cujos saldos bancários ascendiam a **€ 944 milhões, 89% dos quais sediados na CGD**, o que **consubstancia uma situação evidente de não cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado**, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 6 de Junho²⁶.

No entanto, os responsáveis do IGFIJ, I.P. justificam este incumprimento invocando que o **IGTCP, I.P. não oferece uma prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência**. O IGFIJ, I.P. alega as vantagens de proximidade e as facilidades operativas oferecidas pela CGD na arrecadação das suas principais receitas: emolumentos e imposto de selo oriundos das Conservatórias e Cartórios Notariais e taxas de justiça e outros valores no âmbito do sistema judicial.

De facto, ao nível das receitas oriundas das Conservatórias e Cartórios Notariais, o protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça, a CGD e o BES permite a recolha de valores junto de alguns serviços dependentes do IRN.²⁷ No âmbito das custas judiciais, foram desenvolvidas diversas funcionalidades informáticas entre a CGD, o IGFIJ, I.P. e o ITIJ, I.P. por forma a assegurar, quer ao nível da receita²⁸, quer ao nível da despesa²⁹, a integração automática de

²⁶ Recentemente, foi efectuada uma auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças ao IGFIJ, I.P. (Processo n.º 2008/88/A3/393, de Novembro de 2008) sobre a temática “*Cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado em Serviços e Fundos Autónomos*”, concluindo no mesmo sentido.

²⁷ Note-se que no âmbito do protocolo assinado entre a ex-Direcção Geral do Tesouro e várias instituições bancárias, é possível efectuar depósitos bancários junto destas, mas em contas do Tesouro.

²⁸ Os ficheiros informáticos provenientes da CGD contendo a informação dos diversos “*Números de Identificação de Pagamento*” (NIP), são descarregados na aplicação informática *SICJ – Sistema de Informação das Custas Judiciais*, ficando automaticamente afecto ao respectivo processo judicial.

²⁹ Mensalmente, através do SICJ, são apuradas e processadas todas as ordens de pagamento autorizadas pelos tribunais, procedendo o IGFIJ, I.P. ao pagamento dos respectivos montantes às entidades por aqueles indicadas. Note-se que estes processamentos mensais envolvem enormes quantidades de pagamentos (a título de exemplo, no mês de Setembro de 2008, foram efectuados pagamentos na ordem dos € 40 milhões, que envolveram cerca de 3.600 transferências bancárias e a emissão de 12.250 cheques).

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

ficheiros, emissão informatizada de cheques, controlo sobre cheques emitidos e sobre cheques descontados, etc.

Por entender que não se encontra em situação de incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, o IGFIJ, I.P. defende que os juros bancários auferidos na CGD constituem receitas próprias, **não tendo nunca efectuado a respectiva entrega ao Estado**³⁰, conforme dispõem anualmente os decretos-lei de execução do orçamento³¹. Os argumentos do IGFIJ, I.P. constam do seu Ofício n.º 8.004 de 20.06.2008, remetido à 1.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

Recentemente, têm sido encetados contactos junto do IGTCP, I.P. no sentido da adesão do IGFIJ, I.P. à Rede de Cobranças do Estado sustentada no Documento Único de Cobrança (DUC). Em matéria das Custas Judiciais, prevê-se a implementação do DUC em Abril de 2009, com a entrada em vigor do novo *“Regulamento das Custas Judiciais”*, perspectivando-se, posteriormente, a sua adopção no âmbito da arrecadação das receitas oriundas das Conservatórias e dos Cartórios Notariais e das receitas cobradas pelos Serviços da Administração Directa do MJ.

Adicionalmente aos saldos identificados no **Mapa VII**, o IGFIJ, I.P. dispõe ainda de verbas dispersas em contas da CGD com a designação de **“Depósitos Obrigatórios”**. De facto, a Lei do Orçamento de Estado para 2007³² determinou que *“os depósitos existentes na CGD na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro”³³, são objecto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, mediante ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos”*. No entanto, coexistindo ainda situações por regularizar, a Lei do Orçamento de Estado para 2009³⁴ veio reafirmar, no seu artigo 170.º, que os depósitos obrigatórios que não tivessem sido objecto de transferência para a conta do IGFIJ, I.P. por força da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, seriam objecto de transferência imediata independentemente de qualquer formalidade. Para o efeito, a CGD, no prazo de 30 dias, deveria identificar todas as situações existentes, proceder às respectivas transferências bancárias e informar o IGFIJ, I.P. Segundo informações prestadas pelo IGFIJ, I.P.³⁵, a CGD ainda

³⁰ No ano de 2007, os juros auferidos na banca privada ascenderam a € 24,2 milhões.

³¹ Ver artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março: *“Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental”*.

³² Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

³³ Altera o Código das Custas Judiciais.

³⁴ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

³⁵ Via email datado de 20.04.2009.

não efectuou tal apuramento, encontrando-se agendada uma reunião entre a CGD e o Instituto para tratar deste assunto, **desconhecendo-se actualmente quais os montantes envolvidos.**

Relativamente ao circuito das receitas, o facto da sua esmagadora maioria entrar directamente nas contas bancárias do IGFIJ, I.P. (via transferência bancária ou através de transacções efectuadas directamente nos balcões da CGD, em terminais de pagamento automático - TPA ou em caixas multibanco), diminui os riscos associados à movimentação física de verbas. As receitas arrecadadas directamente no IGFIJ, I.P. são residuais (por exemplo, venda de cadernos de encargos), sendo as mesmas depositadas imediatamente no dia seguinte.

À excepção dos pagamentos relacionados com os processos judiciais, realizados junto da CGD pelos motivos já expostos, e dos vencimentos ao pessoal, **a generalidade dos pagamentos a fornecedores é efectuada com recurso ao “homebanking” do IGTCP, I.P.** Para o efeito, o IGFIJ, I.P. transfere as verbas necessárias das contas da CGD (“Emolumentos” e “Imposto de selo”) para a conta n.º 6179 no IGTCP, I.P. Nesta matéria, **poderia o IGFIJ, I.P. instituir mecanismos que lhe permitissem periodicamente canalizar os seus excedentes de tesouraria gerados das referidas contas da CGD para o IGTCP, I.P.** e não somente os montantes necessários aos pagamentos, minimizando assim o incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria.

A movimentação das contas bancárias é efectuada mediante a **assinatura de apenas um dos membros do CD** (pela vogal, Dr.ª Teresa Ribeiro, na sua ausência ou impedimento, pelo presidente, Eng.º João Castro, e na sua ausência ou impedimento, pelo vogal, Eng.º João Martinho). **Recomendam as boas práticas de controlo interno, que as contas bancárias sejam movimentadas, no mínimo, por duas pessoas, cujas funções sejam independentes.**

Relativamente às fichas de assinaturas constatou-se que as mesmas se encontravam actualizadas.

Imediatamente após o encerramento contabilístico mensal (por volta do dia 15 do mês seguinte) a Coordenadora do Gabinete de Gestão de Tesouraria **elabora as reconciliações bancárias, evidenciando ausência de segregação de funções** nesta matéria³⁶.

Para as contas bancárias na CGD é efectuado mensalmente o “upload” do extracto bancário, para a aplicação informática SAP, onde, **manualmente, os valores são cruzados e compensados.** Relativamente às contas bancárias no IGTCP, I.P. ainda não é possível efectuar este procedimento, uma vez que este não disponibiliza os extractos bancários em formato que permita o seu “upload”.

³⁶ Recomendam as boas práticas de controlo interno que as reconciliações bancárias sejam efectuadas por colaborador que não pertença à secção de Tesouraria e que na secção de contabilidade não tenha acesso às contas correntes.

As reconciliações bancárias são elaboradas em **documento normalizado**, em folha de Excel, não sendo, no entanto, superiormente visadas, denotando assim **ausência de um efectivo controlo de revisão**. Segundo informações obtidas, também **não se encontra instituída a prática de análise periódica dos itens em aberto**, sendo apenas analisados e, eventualmente regularizados, aquando da elaboração da conta de gerência.

A análise das reconciliações bancárias referentes ao mês de Setembro de 2008, permitiu apurar a existência de **inúmeros itens em aberto (na ordem dos € 264 milhões)**, cuja natureza e dilação temporal, **retiram toda a credibilidade a estes documentos, instrumentos fundamentais do controlo interno, e condicionam a fiabilidade da informação financeira produzida**.

Reconhece-se porém que o **elevado número de operações** mensalmente registado nalgumas contas bancárias, não é compatível com a elaboração manual das reconciliações bancárias, devendo o IGFIJ, I.P. desenvolver mecanismos que permitam a sua automatização.

Por outro lado, alguns pagamentos são **registados contabilisticamente no SAP por montantes globais**, e não individualmente detalhados. São exemplos disso os pagamentos relacionados com os processos judiciais e apoio judiciário, cuja informação detalhada apenas se encontra residente nas respectivas aplicações informáticas. Esta situação impossibilita, logo à partida, a elaboração de reconciliações bancárias credíveis.

Destacam-se **algumas das situações detectadas, que pela sua natureza, montante e antiguidade, importam ser urgentemente averiguadas** e, eventualmente, regularizadas:

- Em 2005, data em que se iniciou a elaboração das reconciliações bancárias das contas da CGD n.º 625939330 – “*Depósitos Autónomos*” e n.º 601445530 – “*Processos Judiciais*”, **ficaram por reconciliar € 7,2 milhões³⁷, que assim permanecem até à data**. Embora se desconheça a real natureza destes itens em aberto, apenas poderão tratar-se de pagamentos efectuados das contas bancárias sem que tenha sido efectuado o correspondente registo contabilístico, ou, de recebimentos registados contabilisticamente, cuja entrada na conta bancária não se efectivou;
- Nas reconciliações bancárias das contas da CGD n.º 604436230 – “*Processos Judiciais – cheques*” e n.º 605490230 – “*Processos Judiciais – cheques substituídos*” constam montantes, globalmente apurados, de **cheques em trânsito na ordem dos € 16 milhões³⁸**. Segundo informações prestadas, estes valores são **apurados meramente por**

³⁷ € 1.256.494,81 inscrito em “*Outras operações a adicionar ao saldo bancário*” na reconciliação bancária da conta “*Depósitos Autónomos*” e € 5.944.021,59 inscrito em “*Outras operações a adicionar ao saldo bancário*” na reconciliação bancária da conta “*Processos Judiciais*”.

³⁸ € 15.732.000,23 na conta “*Processos Judiciais – cheques*” e € 294.518,70 na conta “*Processos Judiciais – cheques substituídos*”.

diferença de forma a acertar as reconciliações bancárias. O facto dos registos contabilísticos referentes aos processamentos mensais oriundos do *SICJ* serem efectuados no *SAP*, de forma global, e não pagamento a pagamento, impossibilita a identificação dos cheques em trânsito. No entanto, constando essa informação no *SICJ*, poderiam ser desencadeados mecanismos que permitissem, de uma forma mais credível, identificar nas reconciliações bancárias os itens desta natureza. A equipa de auditoria solicitou que fosse extraído do *SICJ*, listagem detalhada dos cheques em trânsito, reportada a 30.09.2008, tendo sido apurado um total de **8.295 cheques em trânsito que ascendem a € 4,9 milhões³⁹, donde resulta uma diferença por explicar nas referidas reconciliações bancárias na ordem dos € 11,1 milhões;**

- Nas reconciliações bancárias das contas da CGD n.º 625939330 – “*Depósitos Autónomos*” e n.º 601445530 – “*Processos Judiciais*” existem mensalmente diferenças por reconciliar (ora positivas, ora negativas), com a designação “*Diferença entre a Link⁴⁰ e o extracto*”, cujo valor acumulado a Setembro de 2008 ascende a cerca de € 90 mil positivos⁴¹, na primeira conta, e € 2,4 milhões negativos⁴², na segunda conta.

A justificação apresentada pelo IGFIJ, I.P. prende-se com o “*corte das operações*”, isto é, não existir uma correspondência directa entre o intervalo temporal considerado pela *Link* no apuramento da receita, e os créditos nas contas bancárias.

De forma a validar a informação fornecida, a equipa de auditoria efectuou testes à receita do mês de Setembro, relativa aos “*Depósitos Autónomos*”, tendo concluído o seguinte:

- A receita apurada pela *Link*, no montante de € 25.488.832,36, refere-se exactamente aos NIP pagos entre as 0 horas do dia 01.09.2008 e as 23:59h do dia 30.09.2008. Já os montantes creditados nas três contas bancárias⁴³ no mês de Setembro de 2008, num total de € 25.434.358,53, referem-se a NIP pagos entre as 20:52h do dia 30.08.2008 e as 20:42h do dia 29.09.2008, originando assim, nesse mês, uma diferença positiva por reconciliar de € 54.473,83. Atendendo a que todos os meses existem estas diferenças que se vão

³⁹ Cheques com datas compreendidas entre 1 de Junho e 30 de Setembro de 2008. Note-se que os cheques do IGFIJ, I.P. são válidos até ao último dia do terceiro mês seguinte ao da sua emissão, procedendo o Instituto semestralmente à anulação dos cheques cuja validade entretanto expirou (a última anulação de cheques verificou-se em Agosto de 2008, tendo sido anulados todos os cheques emitidos até Maio de 2008).

⁴⁰ A *Link*, como melhor se verá, é a empresa que presta apoio informático no âmbito do sistema informático para o tratamento da área do sistema judicial.

⁴¹ Foi contabilizada receita que ainda não tinha dado entrada na conta bancária.

⁴² Verbas creditadas na conta bancária, cuja receita não foi contabilizada.

⁴³ Contas da CGD n.º 625939330 – “*Depósitos Autónomos*”, n.º 609695830 – “*Depósitos Autónomos – Seg. Social*” e n.º 629518730 – “*Depósitos Autónomos – CGA*”.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

compensando mês após mês, o valor acumulado das mesmas deveria corresponder ao somatório dos NIP pagos entre as 20:43h do dia 29.09.2008 e as 23:59h do dia 30.09.2008, que no caso em concreto totaliza € 57.603,53. Ora, tal não se verifica, uma vez que o IGFIJ, I.P. refere, quanto ao mês de Setembro, que estão em reconciliação € 89.573,54⁴⁴, **ficando por explicar o diferencial de € 31.970,01.**

Relativamente à receita oriunda dos “Processos Judiciais”, o ficheiro da Link totaliza € 18.140.487,47, enquanto que os créditos bancários ascendem a € 17.358.727,84, donde resulta uma diferença de € 781.759,63, relativamente ao mês de Setembro de 2008. **A diferença acumulada deveria rondar os 800 mil euros positivos⁴⁵, valor bastante aquém da diferença acumulada patente na reconciliação bancária (os € 2,4 milhões negativos anteriormente referidos), ficando por explicar a respectiva diferença.**

Do exposto, conclui-se portanto que ainda que as diferenças mensalmente apuradas entre os ficheiros da Link e os créditos nas várias contas bancárias resultem efectivamente do “corte de operações”, não existe qualquer correspondência entre os valores decorrentes deste corte e os valores constantes nas respectivas reconciliações bancárias.

- Na reconciliação bancária da conta CGD n.º 609694930 – “*Conta Geral*” existem **inúmeros itens por reconciliar datados de 2002** relativamente aos quais o IGFIJ, I.P. **desconhece a natureza**, alegando que foi o ano de arranque do sistema informático, a grande rotatividade e a pouca sensibilidade dos funcionários que à data efectuavam as reconciliações, as deficiências ao nível do arquivo da documentação, etc;
- Igualmente, na reconciliação bancária da conta CGD n.º 800101926 – “*Custas Judiciais*” existem **inúmeros itens por reconciliar relativos aos anos de 2004 a 2007**. A equipa de auditoria seleccionou três desses itens⁴⁶ e solicitou o respectivo suporte documental, tendo a contabilidade referido que “(...) *nunca recepcionou qualquer documentação para registo dos valores referidos, desconhecendo do que se trata*”. Estranha-se a justificação apresentada, pois tratando-se de pagamentos a terceiros, obrigatoriamente terá de existir um documento interno a ordenar o pagamento;

⁴⁴ Corresponde ao somatório das diferenças mensais compreendidas entre 31.07.2007 e 30.09.2008, identificadas pelo Instituto na reconciliação bancária de Setembro de 2008.

⁴⁵ Aproximadamente os 3 ficheiros da SIBS datados de 30.09.2008 que só foram creditados na conta bancária da CGD no dia 01.10.2008, com os valores de € 242.049,60, € 100.245,12 e € 453.550,20.

⁴⁶ Operações a adicionar ao saldo bancário: € 22.019,19 com a designação “*CH TC LIS 7114863344*” de 05.01.2004; € 205.152,73 com a designação “*SPGTTRF*” de 06.07.2004 e € 105.347,96 com a designação “*Transferência a débito*” de 05.03.2007.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- Encontra-se em aberto nas reconciliações bancárias das contas “*Depósitos autónomos*”, “*Depósitos autónomos – CGA*”, “*Depósitos autónomos – Seg. Social*” e “*Processos Judiciais*” **toda a receita (extra-orçamental) cobrada nos meses de Maio a Setembro de 2008**, uma vez que **não foram efectuados os respectivos registos contabilísticos**. Esta situação desvirtua a informação contabilística, atento o volume de tais receitas (por exemplo, € 43,6 milhões em Setembro 2008);
- A reconciliação bancária da conta CGD n.º 604436230 “*Processos Judiciais – cheques*” evidencia a existência de um crédito bancário de **€ 744.424,84** ainda não registado contabilisticamente com a descrição “***Devolução de cheques falsificados***”⁴⁷. Questionado o IGFIJ, I.P. foi a equipa de auditoria informada que se trataram de 9 cheques emitidos pelo Instituto (um em Dezembro de 2004 e os restantes durante o ano de 2007) que foram objecto de falsificação ou adulteração por terceiros. Embora a CGD não tenha detectado, em todo o processo de pagamento dos cheques, qualquer falha ou negligência, segundo as boas práticas bancárias em uso, que lhe possa ser imputada, assumiu o referido encargo, exclusivamente devido ao bom relacionamento existente entre a CGD e o Instituto, considerando-se no direito de retorno sobre todas as verbas que venham, no âmbito dos processos judiciais desencadeados pelo Instituto, eventualmente a ser recuperadas⁴⁸.

Embora no processo de emissão de cheques das custas judiciais existam vários intervenientes, designadamente o IGFIJ, I.P. na elaboração do processamento mensal, o ITIJ, I.P. na criação do ficheiro informático, e uma empresa externa em regime de *outsourcing* (Edinfor, na altura) responsável pela emissão e expedição dos cheques, **não foram desencadeadas pelo IGFIJ, I.P. averiguações internas que permitissem a detecção de eventuais falhas ou negligências ao longo do circuito.**

A preocupação imediata do Instituto centrou-se na criação de procedimentos de controlo que prevenissem novas ocorrências deste género. Para tal, foi instituído um mecanismo de controlo que consiste no envio pelo IGFIJ, I.P. à CGD de ficheiro informático com informação sobre os cheques emitidos (n.º, beneficiário e montante), para efeitos de confronto com o cheque apresentado no banco para pagamento⁴⁹. Este

⁴⁷ Existe ainda um valor de € 27.680,42 relativo a um cheque falsificado em Dezembro de 2007, que a CGD ainda não assumiu.

⁴⁸ Ofício n.º 1691/08-DBI de 13.08.2008 da CGD. Segundo informações do IGFIJ, I.P. todos os processos queixa-crime apresentados pelos crimes de falsificação estão a decorrer os seus termos no Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) de Lisboa, não tendo o Instituto, até à presente data, recebido qualquer notificação sobre o desenrolar dos mesmos.

⁴⁹ Segundo informações prestadas pelo IGFIJ, I.P., após a implementação do referido mecanismo de controlo, a CGD já detectou vários cheques que foram objecto de falsificação.

ficheiro é enviado à CGD antes dos mesmos serem emitidos e expedidos pela empresa prestadora de serviços;

- Na reconciliação bancária da conta CGD n.º 605490230 “*Processos Judiciais – cheques substituídos*” encontram-se em aberto € 1,1 milhão referente a cheques emitidos (em Dezembro de 2007, Janeiro, Março e Abril de 2008) cujo registo contabilístico não foi efectuado. Para além de desvirtuar a informação contabilística, evidencia falta de articulação entre o Departamento de Gestão Financeira e o Gabinete de Contabilidade;
- Encontram-se por reconciliar muitos itens relativos a débitos de comissões bancárias⁵⁰ e juros credores⁵¹, cuja existência não se justificaria se houvesse uma adequada e periódica articulação entre a funcionária responsável pela execução das reconciliações bancárias e o Gabinete de Contabilidade;
- Constam do balancete da contabilidade, reportado a Setembro de 2008, três contas com saldos, cujas contas bancárias já foram encerradas. Embora os saldos em causa sejam insignificantes⁵², deverá ser diligenciada a sua regularização;
- Por último, refere-se que algumas reconciliações bancárias⁵³ se encontram incompletas ao nível do preenchimento das datas e descritivos da natureza das operações em aberto, o que condiciona a sua análise, retirando-lhe credibilidade e valor.

Salienta-se por último, o facto de **não existirem normas escritas que regulem os procedimentos na área das disponibilidades.**

Fundo de Maneio

No ano de 2008 foram constituídos **três fundos de manei**o: um para o Secretariado do CD (€ 375,00), outro para o GRHL (€ 870,00) e um terceiro para o DGP (€ 1.500,00). As suas constituições foram devidamente autorizadas pelo CD, existindo para cada fundo de manei

o, um responsável pela sua movimentação.

As reconstituições dos fundos de manei

o foram efectuadas pelo montante dos documentos pagos, não existindo, no entanto, uma periodicidade definida para o efeito⁵⁴. De facto, ao longo

⁵⁰ Exemplos: contas CGD “*Emolumentos*”, “*Conta Geral*” e “*Processos Judiciais – cheques*”.

⁵¹ Por exemplo, € 60.537,41 datado de 06.07.2007 na conta CGD “*Processos Judiciais*” e respectivo IRC no montante de € 12.107,82.

⁵² Contas POCP “*1316 – conta 1007 – CCNFJ*”, “*1317 – conta 1008 – CGT*” e “*134 – conta 7903 – FGFJ*” com saldos contabilísticos de € 1,19, € 0,34 e – € 2,25, respectivamente.

⁵³ Por exemplo, contas CGD “*Emolumentos*”, “*Imposto de Selo*” e “*Conta Geral*”.

do ano de 2008, verificaram-se 6 reconstituições no fundo de maneiio do Secretariado do CD, 2 no fundo de maneiio do GRHL, não se tendo verificado nenhuma no fundo de maneiio do DGP, o que indicia que **os mesmos foram constituídos por valores superiores às necessidades**.

Relativamente à liquidação dos fundos de maneiio, foram cumpridos os prazos legais para o efeito.

Todas as fases associadas ao fundo de maneiio (constituição, reconstituição e liquidação) encontram-se correctamente contabilizadas.

A análise documental das despesas pagas por fundo de maneiio⁵⁵ permitiu apurar o seguinte:

- Os pagamentos referem-se a despesas urgentes, inadiáveis e de pequeno montante, encontrando-se devidamente suportados documentalmente;
- **Não existe prévia autorização para a realização da despesa:** por norma vão sendo efectuados os pagamentos através do fundo de maneiio, sendo apenas “autorizados” pelo CD aquando na respectiva reconstituição (trata-se efectivamente de um visto e não de uma autorização, pois a despesa já foi consumada). Relativamente ao fundo de maneiio do DGP, não constava qualquer tipo de autorização/visto nas despesas apresentadas;
- **Nem sempre se encontra justificada a necessidade da despesa,** principalmente no caso dos fundos de maneiio geridos pelo DGP e pelo Secretariado do CD;
- Apurou-se uma diferença de € 51,48 nas despesas pagas através do fundo de maneiio DGP, porquanto o suporte documental totaliza € 742,43 e apenas foram contabilizados € 690,95. Consequentemente, o valor da liquidação do fundo de maneiio apresenta a mesma diferença;
- **Ausência de uniformização ao nível do suporte documental** apresentado aquando das reconstituições dos fundos de maneiio. Por exemplo, o DGP elabora uma conta corrente à qual anexa os documentos, enquanto que o Secretariado do CD e o GRHL elaboram Informações e anexam os documentos de despesa (o GRHL junta ainda todas as “requisições” efectuadas ao fundo de maneiio);
- **Não é aposto carimbo de pago nos documentos,** incorrendo-se no risco de reintrodução dos documentos no circuito dos pagamentos.

⁵⁴ Por exemplo, no final de cada semana, quinzena ou mês, ou quando o numerário em caixa atinja um limite que se considere mínimo.

⁵⁵ Relativamente aos fundos de maneiio do Secretariado do CD e do GRHL, foram seleccionadas as reconstituições efectuadas no mês de Agosto de 2008. Já quanto ao fundo de maneiio do DGP, foi seleccionada a respectiva liquidação.

Para o ano de 2009, e à data da presente auditoria, ainda não tinha sido constituído qualquer fundo de maneiço, uma vez que se encontram em fase de reformulação os procedimentos internos nesta área (eventualmente, existir um único fundo de maneiço). Por tal facto, não foi possível à equipa de auditoria efectuar qualquer contagem física aos valores existentes em cofre.

5. Imobilizado e Existências

Imobilizado

Conforme já referido anteriormente, o IGFIJ, I.P. detém importantes competências no domínio da **gestão do património, das infra-estruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao MJ**, das quais de destacam⁵⁶:

1. Assegurar de forma racional e eficiente a **gestão e a administração dos bens imóveis** que constituam o património imobiliário afecto ao MJ:
 - i. Procedendo à **atribuição dos bens móveis** que lhe estão afectos;
 - ii. Organizando e actualizando o **cadastro e inventário** do património do Estado;
 - iii. Elaborando planos e propostas de **aquisição, de arrendamento e de alienação** de património imobiliário;
 - iv. Realizando as **avaliações** do património imobiliário existente ou a afectar aos órgãos, serviço o organismos do MJ.
2. Participar na definição programática e coordenar o planeamento e lançamento de **obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações** dos serviços e organismos do MJ, orientando os respectivos procedimentos de contratação pública, acompanhando a sua execução e assegurando a necessária fiscalização;
3. Gerir e afectar as **casas de função do MJ**;
4. Gerir, em articulação com o competente organismo do Estado, a **frota automóvel dos serviços e organismos do MJ sem autonomia financeira**.

Esta **área de negócio** encontra-se cometida ao Departamento de Gestão de Empreendimentos (DGE), relativamente às atribuições previstas no ponto 2, e ao Departamento de Gestão Patrimonial (DGP), no que às restantes atribuições diz respeito.

⁵⁶ Alíneas f) a l) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril.

Adicionalmente, são desempenhadas pelo Gabinete de Recursos Humanos e Logística (GRHL) as funções de **gestão e administração dos bens móveis do IGFIJ, I.P.**, muito embora tais atribuições não lhe tenham sido legalmente cometidas na deliberação do CD que procedeu à criação das várias unidades flexíveis e à definição das respectivas competências⁵⁷.

Do exposto, resulta que a função **“gestão patrimonial do MJ” se encontra repartida por três Gabinetes/Departamentos, sendo simultaneamente considerada pelo IGFIJ, I.P., uma área de negócio e uma área de apoio.**

Seguidamente irão ser abordados os mecanismos de controlo interno associados aos diferentes tipos de bens cuja gestão incumbe ao IGFIJ, I.P.

Bens imóveis que constituem o património imobiliário afecto ao MJ

O IGFIJ, I.P., através do DGP, é actualmente responsável pela gestão e administração de cerca de **1.500 imóveis**⁵⁸, sendo que o seu cadastro e inventário **não se encontra organizado de acordo com as regras e procedimentos previstos na Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 10 de Março** (regula o cadastro e inventário dos bens do Estado – CIBE).

O Instituto **não dispõe de suporte de informação único que agregue a totalidade do seu património imobiliário** e garanta a integralidade da informação prestada, sendo a sua gestão e administração efectuada com **recurso a diversas folhas de Excel**.

Em resposta à solicitação da equipa de auditoria (listagem global dos imóveis geridos pelo Instituto, com informação relativa à sua localização, titularidade, afectação, valorização, etc.), foram disponibilizados cerca de 10 ficheiros de Excel **com informações nem sempre completas e actualizadas, sem uniformização ao nível do seu tratamento e, por vezes, não coerentes entre si**⁵⁹ ou repetidas nos diferentes ficheiros⁶⁰.

Os referidos ficheiros nem sempre se encontram valorizados, sendo assim **impossível quantificar o património imobiliário gerido**⁶¹ pelo IGFIJ, I.P. Em termos contabilísticos,

⁵⁷ Reunião Extraordinária do CD de 02.05.2007 (Acta n.º 182/2007).

⁵⁸ Cerca de 600 instalações dos Registos e Notariados, 350 casas de função, 340 tribunais, 50 estabelecimentos prisionais, 50 serviços centrais, 30 edifícios da Polícia Judiciária e 15 centros educativos.

⁵⁹ A título de exemplo, a Conservatória do Registo Predial de Queluz consta do ficheiro *“Instalações do IRN”* como sendo propriedade do Estado, e simultaneamente do ficheiro *“Arrendamentos soma”* como se tratando de instalações arrendadas.

⁶⁰ Alguns edifícios constam simultaneamente do ficheiro *“Edifícios da Polícia Judiciária”* e *“Edifícios Lisboa Serviços Centrais”*.

⁶¹ Não inclui imóveis arrendados.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

encontravam-se registados, em 30.09.2008, cerca de € 313 milhões⁶², valor **subavaliado em montante impossível de precisar**.

O IGFIJ, I.P. tem vindo a regularizar a situação jurídica do seu património imobiliário junto das competentes conservatórias do registo predial, tendo, nos anos de 2003 a 2008, procedido à regularização de cerca de 260 imóveis, cujos valores patrimoniais ascendem a aproximadamente € 30 milhões⁶³. Embora solicitado, desconhece-se a quantidade de imóveis que estão por regularizar.

Por reconhecer que se trata de uma matéria vital para a sua missão, o IGFIJ, I.P. definiu metas com vista à total regularização dos imóveis, as quais se encontram plasmadas nos QUAR de 2008⁶⁴ e 2009⁶⁵.

A articulação do DGP com o GC efectua-se mediante o envio de notas internas com a informação relevante para efeitos dos correspondentes registos contabilísticos. Assim, à medida que o DGP procede à regularização patrimonial dos imóveis, mediante o registo junto das competentes conservatórias do registo predial (ou outras vezes, apenas no final do ano para efeitos de encerramento das contas), informa o GC para que seja efectuado o respectivo registo contabilístico.

Não obstante o procedimento instituído, sucedem por vezes situações de imóveis que são alienados e que não estavam registados contabilisticamente, ocorrendo simultaneamente o registo contabilístico do bem e o seu correspondente abate⁶⁶.

Também foi detectada uma situação em que o valor comunicado ao GC não correspondia ao efectivo valor patrimonial do bem. Foi o caso do registo relativo à Conservatória do Registo Predial de Queluz, cujo valor patrimonial constante da caderneta predial urbana ascende a € 456.971,53, tendo o DGP comunicado ao GC, através da Nota Interna n.º 134/2008, de 14/4, o valor de € 436.216,00.

De igual modo, também foram detectadas situações de imóveis alienados em determinado ano, mas cujo registo contabilístico de abate apenas ocorreu dois anos mais tarde⁶⁷. Em muitos dos

⁶² € 149.380,00 em “*Terrenos e recursos naturais*” e € 312.875.313,32 em “*Edifícios e outras construções*”.

⁶³ Informação retirada dos diversos mapas de Excel facultados pelo IGFIJ, I.P. com a indicação dos imóveis registados em nome do Instituto nos anos respectivos.

⁶⁴ Objectivo n.º 3 – Aumentar em 10% os registos e respectiva contabilização dos imóveis das Casas de Função e em 100% o registo e contabilização dos imóveis onde estão instalados os Tribunais.

⁶⁵ Objectivo n.º 3 – Aumentar em 30% o âmbito de cobertura da inventariação e da regularização matricial e registral dos edifícios próprios ou afectos ao IGFIJ, IP.

⁶⁶ A título de exemplo, em 2008 foram vendidas 4 casas de função em Lamego das quais apenas 3 tinham sido objecto de comunicação ao GC, como casas registadas em nome do IGFIJ, I.P., no ano de 2005.

casos, o GC apenas tem informação sobre o património alienado quando as verbas em causa lhe são creditadas na conta bancária.

Do exposto, resulta de forma clara que **os procedimentos instituídos entre o DGP e o GC não garantem a total e constante actualização da informação financeira produzida, pondo em causa a sua fiabilidade.**

Apenas em meados de 2009 o módulo da SAP responsável pela gestão do imobilizado (AA – Asset Accounting) entrará em funcionamento, prevendo-se que assegure, de um modo integrado, a globalidade da informação sobre o património do IGFIJ, I.P. e a sua permanente actualização. Para tanto será indispensável que exista um levantamento credível do património e um adequado trabalho de inserção de dados no sistema.

Bens móveis afectos aos imóveis geridos pelo IGFIJ, I.P.

O IGFIJ, I.P. apenas exerce algum controlo relativamente aos bens móveis existentes nas diversas casas de função. De facto, no processo individual de cada casa existem, em suporte papel, listagens contendo o inventário dos bens. No entanto, não existe um sistema de informação único que agregue a totalidade dos bens, ainda que num ficheiro de Excel, assim como também não existe reflexo contabilístico dos mesmos. Apenas no momento da alienação desses bens existe reporte de informação por parte do DGP ao GC, para efeitos de registo contabilístico (em simultâneo, do bem e do respectivo abate).

Relativamente aos bens móveis afectos aos restantes imóveis geridos pelo IGFIJ, I.P. não existe qualquer tipo de intervenção do Instituto, desconhecendo-se a natureza e volume do património em causa.

Importa ainda referir que as competências da DGAJ entroncam com as do IGFIJ, I.P., já que àquela direcção-geral compete, nomeadamente, programar as necessidades de instalações dos tribunais e colaborar no planeamento e na execução de obras de construção, remodelação ou conservação, bem como assegurar o fornecimento e a manutenção de equipamentos dos tribunais, exercendo o controlo e a inventariação dos mesmos.

⁶⁷ É o caso da alienação de duas casas de função no Fundão, operada em Junho de 2006, mas cujo abate contabilístico apenas foi registado em 2008, aquando do recebimento da última tranche, pelo que as demonstrações financeiras daqueles anos não reflectiram de forma fiel as operações efectuadas (ao nível das dívidas de terceiros e do imobilizado do Instituto).

Gestão das obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações dos serviços e organismos do MJ

À data da presente auditoria, o IGFIJ, I.P., através do DGE, **não possuía nenhum sistema de informação** que permitisse efectuar a gestão e acompanhamento das obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações dos serviços e organismos do MJ.

Pelo DGE tramitam as diversas fases de uma empreitada, desde a elaboração do respectivo projecto, ao acompanhamento e fiscalização da obra, passando pelos correspondentes procedimentos para a contratação pública. No entanto, a informação relativa a essas fases **encontra-se dispersa e arquivada de forma não sistematizada e uniformizada**.

No âmbito da aposta do IGFIJ, I.P. em sistemas de informação, prevê-se igualmente para meados de 2009, a implementação do SIGE – Sistema de Informação de Gestão de Empreendimentos, o qual comunicará com o SAP, ao nível da informação relevante para efeitos contabilísticos.

Existe um planeamento anual das obras a realizar, que por vezes fica comprometido pela imprevisibilidade e urgência de certos trabalhos que surgem no decorrer do ano. De facto, a intervenção do IGFIJ, I.P. ao nível das obras de conservação das instalações é, essencialmente, **reactiva**. Por falta de recursos humanos disponíveis, não são efectuadas visitas e vistorias periódicas às instalações, a fim de aferir da necessidade de intervenção de obras, reagindo o IGFIJ, I.P. às solicitações prementes dos serviços e organismos do MJ⁶⁸.

Na sua actividade o DGE articula-se com o DGP, ao nível da gestão do património, e com o GC, ao nível da gestão do orçamento (necessidades de alterações orçamentais) e da contabilidade (contabilização dos bens, conferência das facturas, etc.).

Actualmente, o GC vai contabilizando as facturas relativas a empreitadas na conta 44 – *Imobilizações em curso*⁶⁹ e, apenas no final do ano, mediante informação do DGE, procede à transferência para as respectivas contas de imobilizado corpóreo, não sendo possível, com este procedimento, ter informação financeira sistematicamente actualizada⁷⁰.

⁶⁸ Segundo esclarecimentos prestados pelo CD, encontra-se em fase de autorização pela Tutela a abertura de um procedimento de aquisição relativo a manutenção preventiva das instalações do MJ.

⁶⁹ Abrange as imobilizações de adição, melhoramento ou substituição enquanto não estiverem concluídas.

⁷⁰ À data de 30.09.2008 existiam € 22,6 milhões de imobilizado em curso.

Frota Automóvel dos serviços e organismos do MJ sem autonomia financeira

O IGFIJ, I.P., através do DGP, **não prossegue as atribuições previstas na sua lei orgânica, ao nível da gestão da frota automóvel dos serviços e organismos do MJ sem autonomia financeira**, porquanto se limita a desencadear os respectivos procedimentos de aquisição e atribuir as viaturas aos Serviços, ficando toda a gestão cometida a estes, justificando a ausência dessa gestão centralizada com a carência de recursos humanos disponíveis. Em 2005, o DGP efectuou um levantamento do parque automóvel existente, mediante pedidos de informação aos Serviços e Organismos do MJ sem autonomia financeira, o qual se demonstrou bastante incompleto por ausência de respostas de muitos dos Organismos. Deste modo, o DGP não possui informação global das viaturas cuja gestão lhe está legalmente conferida.

Note-se que, recentemente, foi produzida legislação que confere à Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) atribuições em matéria da gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE)⁷¹, situação que vem esvaziar, em parte, a esfera de competências do IGFIJ, I.P. Assim, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de Agosto, ficou centralizada na ANCP a gestão do PVE, excepto no que diz respeito à manutenção, assistência e reparação dos veículos que já se encontrem, naquela data, afectos aos respectivos serviços ou entidades utilizadores (artigo 25.º), mantendo-se assim, as competências do IGFIJ, I.P. nesta matéria.

O IGFIJ, I.P. prestou informação à ANCP, nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de Agosto, e da Portaria n.º 382/2009, de 2 de Março, tendo registado no portal da ANCP os veículos que lhe estão afectos (9 viaturas). No entanto, verificou-se que no referido portal constavam 20 veículos, uma vez que aquela Agência, aquando da constituição da base de dados, integrou a informação proveniente da ex-Direcção-Geral do Património, a qual se encontra actualmente desactualizada. O IGFIJ, I.P. tem diligenciado junto da ANCP a regularização desta situação.

Bens móveis do IGFIJ, I.P.

A gestão/administração dos bens móveis do IGFIJ, I.P. é efectuada pelo GRHL com recurso à aplicação informática *Quidgest*⁷². O cadastro e inventariação desses bens obedecem às regras e procedimentos definidos na Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 10 de Março.

⁷¹ Nos termos dos Decretos-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, (cria a Agência Nacional de Compras Públicas) e n.º 170/2008, de 26 de Agosto, (estabelece o regime jurídico do parque de veículos do Estado, abrangendo a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afectação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição).

⁷² Inclui as 9 viaturas afectas ao IGFIJ, I.P.

Regra geral, quando recepcionado, o GRHL procede à classificação do bem segundo as regras do CIBE, sendo-lhe atribuído um número de inventário, o qual é apostado no bem através de etiqueta própria, a fim da sua permanente identificação, constando toda a informação relevante para a sua caracterização da *Ficha F1 – “Ficha de Identificação do bem”*.

Excepção ao anteriormente descrito prende-se com a aquisição de material informático. Nestes casos, o material recepcionado fica à guarda do GSI, que, apenas no momento da afectação do equipamento, solicita ao GRHL a inventariação do bem e a emissão das respectivas etiquetas. Durante o intervalo que medeia a aquisição e a afectação (nalguns casos, atentas as quantidades adquiridas, a dilação de tempo é grande), **os bens encontram-se por inventariar**⁷³.

É de referir que não existe qualquer ligação deste módulo da *Quidgest* ao módulo de contabilidade do SAP, pelo que **não se encontra garantida a respectiva coerência da informação**, existindo até duplicação de alguns procedimentos (por exemplo, ao nível do registo dos dados da factura, das amortizações, etc.).

Anualmente, o GRHL procede ao processo de verificação física dos bens, mediante o recurso a dispositivo de infra-vermelhos que procedem à leitura do código de barras presente na etiqueta colada em cada bem. Esta informação é descarregada no *Quidgest* que executa, de forma automática, a sua conciliação com os registos existentes no sistema. As diferenças existentes são depois analisadas para serem objecto de nova recontagem e eventual regularização. De acordo com a informação prestada pelo GRHL, os desvios apurados derivam normalmente de alterações de localização que não foram objecto de actualização na respectiva ficha. Salienta-se, nesta matéria, que **as regularizações efectuadas na *Quidgest* em resultado das verificações físicas anuais não são reportadas à Contabilidade para efeitos do respectivo registo contabilístico**.

A última verificação física de bens foi efectuada durante os meses de Setembro e Outubro de 2008, ainda nas instalações da Av. 5 de Outubro, tendo-se apurado € 5.429,89 de diferenças de inventário relativas a 77 bens.

Importa referir que a realização de verificações físicas periódicas dos bens, embora revista fulcral importância, não deve substituir outros mecanismos de controlo de carácter preventivo, designadamente a implementação de procedimentos que garantam a permanente actualização das fichas de imobilizado, incluindo eventuais alterações de afectação/localização de bens (que devem ser sempre comunicadas para esse efeito).

Relativamente ao “*Mapa síntese dos bens inventariados*” (modelo F4 anexo à referida portaria), constatou-se que os **dados não se apresentavam consistentes**, entre listagens com diferentes

⁷³ Nos termos do CIBE, os bens do activo imobilizado devem manter-se em inventário desde a sua aquisição, recepção e inventariação até ao seu abate (artigo 28.º).

graus de detalhe⁷⁴. Quando comparados os valores destas listagens (cerca de € 2 milhões) com os dados constantes do balancete contabilístico reportado a 30.09.2008, as **divergências são significativamente superiores**. Assim, se à conta 42 excluirmos os valores referentes a “*Terrenos e recursos naturais*” e “*Edifícios e outras construções*”, atingimos o valor de € 11 milhões⁷⁵, bastante superior ao constante na aplicação informática *Quidgest*, evidenciando assim falta de coerência e fiabilidade na informação financeira produzida.

Para efeitos de realização de testes de controlo na área da gestão dos bens móveis do IGFIJ, I.P., seleccionou-se aleatoriamente o Gabinete de Projectos, do Departamento de Gestão de Empreendimentos, tendo solicitado a respectiva listagem dos “*Bens inventariados*” a ele afectos, e procedido à verificação da existência física e operacionalidade dos respectivos bens. Como conclusão desse trabalho, resulta a **identificação de apenas 70% dos bens constantes da referida listagem**. De facto, dos 190 bens apenas foi possível identificar 133, não se tendo localizado os restantes 57 bens. Adicionalmente, foram identificados 67 bens, que estando presentes no Gabinete de Projectos, não estavam elencados naquela listagem.

Estas incorrecções resultam, em parte, da recente mudança de instalações do IGFIJ, I.P., operada em Dezembro de 2008, não tendo sido entretanto actualizada a informação residente na *Quidgest* relativa à localização física dos bens. Paralelamente, e em resultado da implementação durante o ano de 2009 (previsivelmente, no mês de Maio) do módulo de SAP relativo à gestão do immobilizado, foi decidido superiormente a descontinuação da *Quidgest*, pelo que **todas as alterações patrimoniais ocorridas desde Janeiro de 2009 até à data, não se encontram reflectidas nesta aplicação informática**, o que pode potenciar os riscos ao nível da salvaguarda de activos.

Relativamente aos abates, foram seleccionados os últimos três movimentos⁷⁶, os quais foram objecto de autorização prévia por deliberação do CD, encontrando-se adequadamente suportados⁷⁷. Relativamente aos bens abatidos, detectou-se nova inconsistência do “*Mapa síntese dos bens inventariados*” reportado a 30.09.2008, pois tratando-se de abates ocorridos em data posterior àquela, deveriam os bens ainda constar nessa listagem, situação que não se verificou.

⁷⁴ O mapa síntese dos bens inventariados, por grupos do classificador geral, totalizava € 2.095.901,24, enquanto que a listagem detalhada bem a bem ascendia a € 2.051.882,18, ambos reportados a 30.09.2008.

⁷⁵ € 3.383.812,08 em “*Equipamento básico*”, € 300.800,12 em “*Equipamento de transporte*”, € 30.673,81 em “*Ferramentas e utensílios*”, € 1.624.931,75 em “*Equipamento administrativo*” e € 5.643.793,56 em “*Outras imobilizações corpóreas*”.

⁷⁶ Ocorridos em 16 e 20 de Outubro de 2008 e 9 de Fevereiro de 2009.

⁷⁷ Sugere-se apenas como melhoria aos documentos que suportam os abates (auto de abate / destruição / alienação), a identificação da pessoa responsável pela recolha dos bens.

Por último, relativamente aos bens móveis do IGFIJ, I.P., importa mencionar a existência de segregação entre as funções de valorização e inventariação de bens e as funções de contabilidade, assim como entre as funções de verificação física e validação de possíveis divergências.

Transversal às diferentes temáticas da gestão patrimonial do Instituto anteriormente abordadas, assume particular relevo a **ausência de um manual de procedimentos**. Um documento desta natureza deverá conter, nomeadamente, as regras e procedimentos relativos à inventariação dos bens, os mecanismos de controlo sobre a localização dos bens e forma de comunicar eventuais alterações, as instruções para a contagem física dos bens e sua comparação com os registos existentes, os procedimentos a seguir relativamente a bens fora de serviço, abatidos ou totalmente amortizados mas ainda em serviço, etc.

Quanto ao registo anual das amortizações, o seu cálculo é efectuado manualmente tendo em conta os registos contabilísticos existentes nas diversas contas da classe 4, aos quais é aplicada a correspondente taxa de amortização. Refere-se ainda a inexistência dum registo sistematizado para cada bem, do montante anual e acumulado das amortizações, e consequentemente, do seu valor bruto e líquido.

Existências

O IGFIJ, I.P. detém dois pequenos armazéns nas suas instalações, de acesso reservado, onde são essencialmente armazenados os bens consumíveis de secretaria. A gestão dos armazéns encontra-se informatizada, sendo utilizado o módulo do programa *Quidgest* próprio para esse fim, existindo uma funcionária responsável pelo registo, inventariação, gestão e controlo das existências. Contabilisticamente estes bens são registados, pela totalidade, como custos do exercício, no momento da sua aquisição, **não existindo, assim, adequado reflexo nas demonstrações financeiras destes activos**⁷⁸.

A listagem retirada da *Quidgest*, reportada a 23.03.2009, continha cerca de 500 artigos valorizados em aproximadamente € 47 mil. No entanto, detectou-se que essa listagem se encontrava sobreavaliada em cerca de € 12 mil, derivado da incorrecta valorização do artigo n.º 2052015 – *Cola líquida totocola 66ml*⁷⁹.

⁷⁸ Os bens deviam ser inicialmente registados na classe 3-Existências e, à medida que vão sendo consumidos, registados na respectiva conta de custos da classe 6.

⁷⁹ A valorização unitária deste artigo era de € 168,53, quando o valor correcto seria de € 0,42. À data de reporte da listagem existiam 72 unidades em stock.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Para efeitos de controlo, é realizada uma contagem anual dos artigos em armazém. Segundo informações prestadas, nessas verificações físicas raramente são apuradas diferenças, uma vez que o fiel de armazém vai, ao longo do ano, corrigindo as divergências detectadas. Nas recepções de material, o fiel de armazém conta o stock existente, e imputa as eventuais diferenças ao GRHL (como se, em causa, estivesse um consumo deste gabinete) sem que, no entanto, as mesmas sejam objecto de investigação e autorização superior. Deste modo, **não é possível quantificar as diferenças de inventário apuradas ao longo do ano, por inexistência de um registo informático identificador desse tipo de operação, nem apurar responsabilidades pela sua existência.**

Uma vez que não existem diferenças de inventário, o GRHL limita-se a elaborar uma Informação, que submete à autorização do CD, onde identifica alguns bens deteriorados ou obsoletos, solicitando assim o seu abate. Desta Informação não é dado conhecimento ao GC, servindo unicamente para actualizar os stocks na *Quidgest*.

No final de cada ano, são igualmente elaborados pelo GRHL quadros e gráficos resumo dos movimentos ocorridos em armazém, assim como dos consumos por departamento/gabinete. Esta informação é apenas para consumo interno do GRHL, uma vez que não é divulgada aos demais departamentos/gabinetes.

Refere-se ainda a inexistência em arquivo dos documentos que suportam a contagem física anual das existências. De acordo com os esclarecimentos prestados, cada funcionário encarregue das verificações físicas aponta manualmente numa listagem de stocks retirada da *Quidgest* (onde são ocultadas as quantidades) as contagens efectuadas. No final, a responsável pela área da Logística compila, manualmente, todas as contagens efectuadas numa nova listagem, de modo a compará-las com os stocks teóricos, destruindo as listagens anteriores. Este procedimento, **não permite evidenciar as contagens efectivamente efectuadas, nem os responsáveis pelas mesmas.**

Também nesta área, tal como referido para o imobilizado, salienta-se a inexistência de um manual de controlo interno, que regule o registo, inventariação, gestão e controlo das existências.

Relativamente à valorização das existências, apurou-se que as entradas em armazém são valorizadas ao “custo de aquisição”, sendo utilizado o “custo médio ponderado” como método de custeio das saídas em armazém.

O registo informático das entradas de bens em armazém é efectuado, no momento da sua recepção, com base na guia de remessa/transporte do fornecedor.

Já quanto às saídas de armazém, verificou-se que o IGFIJ, I.P. utilizava, até Dezembro de 2008, um sistema de requisições internas por via electrónica, mediante o qual um responsável de cada Gabinete procedia à requisição de material (até dia 8 e 21 de cada mês). Na posse dessa informação, o responsável do armazém emitia uma “Saída de armazém”, que lhe permitia a

actualização permanente dos stocks na *Quidgest*, a qual era assinada pelo beneficiário dos bens no momento da sua entrega (até dia 15 e 30 de cada mês). Em Janeiro de 2009, conforme já referido anteriormente, a *Quidgest* foi descontinuada, passando a gestão de stocks a ser efectuada no módulo *MM – Materials Management* do SAP (previsivelmente a partir do mês de Maio). Até lá, as saídas de armazém estão a ser registadas manualmente numa aplicação informática provisória, mediante requisições internas em suporte papel, o que pode potenciar alguns riscos ao nível do controlo interno.

A equipa de auditoria realizou também contagens físicas a cinco artigos, tendo detectado diferenças em apenas um dos casos. Refira-se que os armazéns estavam limpos e bem organizados, existindo uma perfeita identificação dos bens nos respectivos locais de armazenagem (prateleiras) o que facilita os procedimentos de armazenagem, controlo e saída de armazém.

6. Receita e cobrança

Nos termos do artigo 11.º da sua lei orgânica, são receitas próprias do IGFIJ, I.P.:

1. As receitas provenientes do sistema judicial e do sistema registal e notarial que lhe sejam atribuídas nos termos da lei;
2. Os rendimentos de aplicações junto do Tesouro;
3. Os donativos, heranças ou legados;
4. As que resultem da remuneração dos seus saldos de tesouraria;
5. Os subsídios que lhe sejam atribuídos por qualquer entidade, nacional ou estrangeira;
6. As amortizações, resgate e alienação de imobilizações financeiras;
7. O produto de alienação de imobilizações corpóreas;
8. Os rendimentos dos bens próprios;
9. As originadas pela prestação de serviços ou venda de bens;
10. Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título.

Estas receitas estão consignadas à realização de despesas do Instituto, durante a execução do orçamento do ano a que respeitam, podendo os saldos não utilizados transitar para o ano seguinte. O IGFIJ, I.P. pode ainda dispor das receitas provenientes de dotações que lhe sejam atribuídas no Orçamento do Estado.

Sistema registral e notarial

Nos termos do n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo 155.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, “(...) os emolumentos cobrados em cada mês, por cada conservatória, secretaria ou cartório notarial e arquivo central, incluindo, no que respeita às conservatórias e cartórios, a parte que lhes couber na receita do arquivo central, constituem integralmente receita do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça”.

O IGFIJ, I.P. é titular de uma conta bancária⁸⁰ cujo único fim é a arrecadação destas verbas. De acordo com os procedimentos vigentes, as diversas conservatórias/cartórios devem depositar, no início de cada mês, os valores arrecadados durante o mês anterior e remeter ao Instituto a respectiva guia de receita e o comprovativo da realização do depósito. Em 2008 entregaram receita ao Instituto cerca de 1 100 conservatórias/cartórios.

O acompanhamento das verbas depositadas é realizado através de um sistema informático designado por JDBANK. Neste programa são integrados, de forma automática, os movimentos ocorridos na conta bancária anteriormente referida. Uma funcionária é responsável por fazer a conciliação entre estes valores e os comprovativos de depósito enviados pelas conservatórias/cartórios.

Os valores são conciliados no JDBANK de acordo com a tipologia dos actos objecto de tributação emolumentar⁸¹ de modo a que, aquando do seu registo contabilístico, possam ser classificados no artigo de classificação económica apropriado. O registo no sistema contabilístico (SAP) é efectuado de forma automática, de acordo com a informação resultante do processo de conciliação descrito.

Os comprovativos dos depósitos enviados pelas conservatórias/cartórios que são objecto de conciliação em cada mês são numerados sequencialmente e arquivados, sendo este o único suporte documental existente no Instituto.

Em face do exposto verifica-se, desde logo, que **o IGFIJ, I.P. não é parte activa no processo de cobrança, sendo essa função exercida por cada conservatória/cartório, ficando os controlos realizados pelo Instituto limitados aos procedimentos pós cobrança.** Quer isto dizer que o IGFIJ, I.P., apesar do controlo de valores efectuado através da aplicação JDBANK, não dispõe de informação ou de qualquer mecanismo que lhe permita validar a correcção dos montantes que lhe são entregues relativamente ao que foi efectivamente recebido pela conservatória/cartório.

⁸⁰ Conta com a designação “Emolumentos” da CGD.

⁸¹ Actos de registo predial, comercial, etc.

Assim, o único controlo realizado pelo IGFIJ, I.P. consiste em apurar, com base em mapas extraídos do JDBANK, quais os valores que, tendo sido depositados na conta, não foram objecto de conciliação, e diligenciar no sentido de verificar a sua proveniência, verificando quais as conservatórias/cartórios que não remeteram o comprovativo de depósito.

De acordo com as explicações obtidas, a forma encontrada para realizar esta tarefa consiste em verificar qual o balcão da CGD onde o depósito foi efectuado no sentido de contactar as conservatórias/cartórios da respectiva localidade e solicitar os correspondentes comprovativos de depósito em falta. Se para a generalidade do território nacional essa tarefa será relativamente simples, embora sempre morosa, na região de Lisboa e do Porto o processo revela-se mais complexo.

Salienta-se que esta tarefa poderia ser agilizada se a informação necessária para a sua realização estivesse sistematizada num único mapa, em vez do recurso ao cruzamento de diversa informação e mapas existentes no JDBANK.

No final de cada ano, pese embora o esforço de conciliação, subsistem sempre verbas na referida conta bancária para as quais não se conseguiu identificar a proveniência. Nestes casos, o Instituto reconhece a totalidade deste valor como receita própria, que em 2008 atingiu cerca de € 61 601,38, classificando-a como Outras Receitas Correntes. Este procedimento, em bom rigor, não deveria ser realizado. Com efeito, nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001⁸², de 20 de Agosto, nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada. Desconhecendo o Instituto a origem daquelas verbas, apenas poderá presumir que se tratam de emolumentos do sistema registral e notarial, sendo-lhe igualmente impossível identificar a tipologia do acto em questão, necessária para efeitos da correcta classificação económica.

Caso o Instituto não procedesse deste modo, os montantes por conciliar ir-se-iam acumulando como “receita por identificar” nas reconciliações bancárias, o que impossibilitava a sua utilização para a realização de despesa.

Salienta-se que o IGFIJ, I.P. está a implementar uma nova versão do sistema SAP que visa integrar os processos e a informação de gestão numa única plataforma informática, prevendo-se a descontinuação da aplicação JDBANK. Esta situação representará uma redução no já parco controlo exercido. Com efeito, de acordo com a informação obtida, **existem actualmente mapas (extraídos do JDBANK) cuja emissão não será possível obter através do SAP.**

⁸² Lei de enquadramento orçamental, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Decorrente da actividade do sistema registral e notarial, são também arrecadadas verbas referentes a certidões pedidas on-line através do portal do cidadão⁸³. Nestes casos os utilizadores podem efectuar o pagamento por cartão de crédito ou num multibanco, sendo o dinheiro creditado em contas bancárias específicas do Instituto. Mensalmente, o IGFIJ, I.P. procede à contabilização destas verbas como receita própria.

Refira-se a este propósito que foram detectadas incorrecções nos valores contabilizados pelo IGFIJ, I.P. Foi o caso da receita referente ao mês de Setembro (doc. 2200003579) que foi contabilizada por € 68 872,00 quando deveria ter sido por € 68 904,40. Esta diferença resulta do facto de terem sido abatidos € 32,40 relativos a comissões bancárias. Importa pois corrigir esta situação **uma vez que contraria o princípio da não compensação**, previsto no artigo 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o qual determina que *“todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza”*.

Imposto do selo

O Código do Imposto do Selo e a respectiva Tabela Geral, aprovados pela Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, têm vindo a sofrer várias alterações, uma das quais introduzida pelo Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro. Este diploma veio aditar o n.º 26 – *Entradas de capital* à Tabela Geral do Imposto do Selo, determinando que os valores cobrado por notários, conservadores e outras entidades públicas respeitantes às operações compreendidas no referido n.º 26 constituíam receita própria do ex-IGFPJ.

À semelhança do referido para as receitas provenientes do sistema registral e notarial, o IGFIJ, I.P. é detentor de uma conta bancária exclusiva para a arrecadação destas verbas, na qual as entidades cobradoras devem depositar os montantes por si arrecadados, devendo igualmente enviar ao Instituto o documento comprovativo dessa entrega.

O IGFIJ, I.P. procede à confrontação entre os montantes depositados na supracitada conta bancária e a documentação recepcionada no sentido de apurar os valores não conciliados.

Ao contrário das receitas provenientes do sistema registral e notarial, neste caso não existe qualquer sistema informático que suporte o controlo dos valores auferidos, sendo esta tarefa realizada de forma manual, com o apoio de folhas de cálculo, **o que prejudica o melhor controlo sobre a entrega dos montantes relativos ao Imposto do Selo.**

⁸³ Integradas nas contas 0035.0412.00002301930.85 da CGD e 0781.0112.00000001020.18 do IGTCP, I.P.

Após o registo contabilístico da receita no SAP, é emitido o respectivo documento (designado *comprovativo recebimento*) que fica apenso à documentação enviada pelas conservatórias/notários.

Também neste caso o IGFIJ, I.P. procede, no final de cada ano, ao registo da receita não conciliada como sua receita própria (mesmo sem o respectivo documento comprovativo e, por se tratarem de montantes depositados na conta bancária que movimenta a receita relativa a Imposto do Selo, assumindo ser esta a natureza da receita), o que contraria as já mencionadas regras de execução orçamental de liquidação e cobrança de receita. Em 2008 este valor cifrou-se nos € 127 950,94.

Sistema judicial

O Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto, veio introduzir diversas alterações ao Código do Processo Civil, tendo em vista o combate à morosidade processual. Uma das medidas previstas consistiu em desonerar as secretarias dos tribunais das *“tarefas de liquidação, emissão de guias e contabilidade da taxa de justiça inicial e subsequente ao longo do processo, as quais serão da responsabilidade do interessado, limitando-se aquelas a verificar a junção do documento comprovativo do pagamento ou da sua isenção”*.

Por sua vez, pelo Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho⁸⁴, foi criado o então Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, tendo-lhe sido atribuídas importantes competências nas áreas financeira e patrimonial.

Em consequência, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 320-B/2000, de 15 de Dezembro, foram introduzidas alterações ao Código das Custas Judiciais⁸⁵, tendo a Portaria n.º 1178-B/2000, também de 15 de Dezembro, determinado que seria o ex-IGFPJ a entidade responsável pelo sistema de gestão e controlo das receitas e despesas das custas dos processos judiciais.

Para articular esta profunda mudança do funcionamento judicial, foram emitidos diversos ofícios circular pela Direcção-Geral da Administração da Justiça⁸⁶ (alguns em conjunto com o ex-IGFPJ) com instruções e procedimentos a observar pelas secretarias dos tribunais.

Em síntese, com as alterações legislativas realizadas em 2000/2001 no quadro do processo civil e custas judiciais, as competências de gestão e controlo das receitas e despesas no âmbito

⁸⁴ Aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Justiça à época.

⁸⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro.

⁸⁶ Ofícios circular n.º 39 e 40, ambos de 28 de Dezembro de 2000, e n.º 8, 10 e 12 de 20 de Março, 2 de Abril e 23 de Abril de 2001, respectivamente (só para mencionar alguns).

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

processual saíram da esfera das secretarias dos tribunais, estando actualmente cometidas ao IGFIJ, I.P.

Os utentes da justiça efectuam, diariamente, pagamentos relativos a taxas de justiça e a outros encargos, previstos no Código das Custas Judiciais, quer sob a forma de pagamento antecipado por autoliquidação, quer de pagamento por guia.

Os pagamentos podem ser efectuados por três vias: nos balcões da CGD, em terminais de pagamento automático (TPA) ou em caixas multibanco. Independentemente da modalidade adoptada pelo utente, as verbas são directamente arrecadadas numa das quatro contas bancárias existentes para o efeito⁸⁷, havendo o cuidado de distinguir, em contas bancárias separadas, os depósitos autónomos, relativos a valores cujo destino final não está definido, das restantes verbas. A informação relativa aos montantes arrecadados é diariamente enviada, via ficheiro electrónico, pela CGD e pela SIBS ao Instituto.

Para suportar a gestão desta actividade o IGFIJ, I.P. dispõe de um programa informático, designado por Sistema Informático de Custas Judiciais (SICJ), que foi desenvolvido pela empresa Link Consulting. Através do apoio prestado por esta empresa, os ficheiros electrónicos acima referidos são integrados no SICJ de modo a que o sistema reflecta os montantes efectivamente arrecadados no âmbito do sistema judicial.

Todos os pagamentos são identificados inequivocamente através de um número de identificação (NIP – número de identificação de pagamento), pelo que é possível identificar o estado de cada pagamento. Assim, existem pagamentos que estão em estado “*pendente*”, isto é, que ainda não estão afectos a qualquer processo (só para pagamentos antecipados por autoliquidação), ou “*conciliado*”, para os pagamentos que já estão afectos a um processo em concreto. O registo de afectação de um pagamento a um processo é feito nas secretarias dos tribunais.

Mensalmente o IGFIJ, I.P. deveria proceder ao registo contabilístico destas verbas como receita extra-orçamental. Com efeito, tratando-se de valores cujo destino o Instituto, no imediato, não conhece, e que apenas estão à sua guarda, seria este o procedimento correcto a adoptar. No entanto, à data da auditoria, ainda não tinha sido registado qualquer montante relativo ao ano de 2008, salientando-se ainda que nos mapas de controlo orçamental da receita (e no da despesa, relativamente aos pagamentos efectuados neste âmbito) dos anos de 2005 a 2007 do ex-IGFPJ, estes valores também não se encontravam devidamente reflectidos. **O registo**

⁸⁷ Contas 0035.0697.00601445530.36, 0035.0697.00625939330.16, 0035.0697.00609695830.44 e 0035.0697.00629518730.07, todas da CGD.

contabilístico destes valores devia ser adequada e atempadamente efectuado, quanto mais não fosse pela grandeza dos valores em causa⁸⁸.

Os pagamentos a terceiros no âmbito processual são efectuados centralmente pelo IGFIJ, I.P. em resultado da elaboração, nas secretarias dos tribunais, da conta dos processos. Em função dessa informação, inserida pelos oficiais de justiça no SICJ, o Instituto realiza mensalmente um processamento neste sistema informático para apurar todas as entidades/pessoas que têm valores a haver e os respectivos montantes.

O processamento mensal é realizado por lotes distintos que abrangem, por um lado, as empresas e particulares e, por outro, as designadas entidades especiais. Ao contrário das primeiras, as entidades especiais funcionam em regime de “conta corrente”, isto é, o sistema informático apura o valor global que aquelas entidades têm a receber relativamente à totalidade dos processos incluídos no processamento mensal, emitindo um único pagamento pelo valor total.

Os pagamentos são efectuados por cheque ou transferência bancária. No primeiro caso, depois do CD ter autorizado os lotes e de ter sido efectuado o respectivo registo no SICJ, o sistema informático gera um ficheiro que é enviado por CD-ROM à empresa Copydata. É esta entidade que procede à emissão das cartas/cheque⁸⁹ e à respectiva expedição por correio. Na mesma altura é enviado, através do ITIJ, I.P., um ficheiro para a CGD com os dados relativos aos cheques emitidos, o que vai possibilitar que aquele banco os possa validar aquando da sua apresentação a pagamento. De acordo com a informação recolhida, os cheques são sempre nominativos e cruzados. Tratando-se de pagamento por transferência bancária, a informação necessária à sua concretização é enviada à CGD no ficheiro anteriormente referido, sendo a Copydata responsável pela emissão dos avisos de transferência (a informar os beneficiários da realização de uma transferência a seu favor).

Tanto os cheques como as transferências são emitidos por uma conta bancária própria para pagamentos processuais. Esta conta é provida pelo valor do processamento mensal, sendo transferidos os valores das contas nas quais os utentes da justiça efectuaram inicialmente as entregas. Os dados associados ao processamento mensal permitem apurar, de acordo com a informação carregada pelas secretarias dos tribunais, que montante deve provir das contas de depósitos autónomos e da conta que acolhe as restantes verbas.

Caso a secretaria de um tribunal apure que existem erros na conta de algum processo, o Instituto pode, mediante comunicação formal (por exemplo, fax) bloquear o seu

⁸⁸ No orçamento de 2008 estavam previstos mil milhões de euros de receita extra-orçamental.

⁸⁹ As cartas/cheque são semelhantes às utilizadas, por exemplo, pela DGCI no reembolso de impostos.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

processamento. Isto só é possível enquanto o respectivo lote não for encerrado. Assim, e após correcção por parte da secretaria, a conta do processo em causa entrará, já corrigida, num processamento subsequente.

Se, pelo contrário, a detecção de determinado erro numa conta de um processo ocorrer após sua inclusão num processamento, caberá à secretaria do tribunal contactar a pessoa que auferiu retribuição indevida e diligenciar a sua reposição.

Refira-se que os procedimentos descritos e vigentes à data da auditoria serão objecto de adaptação, a curto prazo, dado estar o Instituto em processo de implementação do DUC, no sentido de dar integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

Relativamente a valores autoliquidados, importa referir que nos termos do Código das Custas Judiciais, o documento comprovativo do pagamento da taxa de justiça perde a sua validade no prazo de 90 dias a contar da data da respectiva emissão se não tiver sido, entretanto, afecto a um processo. No entanto, pode o interessado requerer ao IGFIJ, I.P. o seu reembolso, mediante a entrega do original, dispondo para isso de um prazo de 180 dias. Nestes casos, o Instituto verifica no SICJ se o documento em causa já foi afecto a algum processo, sendo que, em caso negativo, procede ao respectivo reembolso por cheque ou transferência bancária nos moldes anteriormente descritos. Refira-se ainda que, findo este prazo, os montantes não reclamados revertem como receita para o Instituto.

Situação semelhante acontece com os cheques emitidos pelo IGFIJ, I.P. que, caso não sejam apresentados a pagamento até ao último dia do terceiro mês seguinte àquele em que foram emitidos, perdem a validade a favor do Instituto. Para o efeito, é solicitada semestralmente uma listagem à Link com esta informação, no sentido de apurar o valor a contabilizar como receita. A última anulação de cheques foi realizada em Agosto de 2008 e reporta-se aos cheques emitidos até 31 de Maio de 2008, tendo resultado na assunção de € 4,9 milhões de receita.

Em circunstâncias especiais, definidas no Código das Custas Judiciais, quando o titular do cheque se encontre impedido de o apresentar a pagamento no prazo referido, pode ainda o IGFIJ, I.P., mediante requerimento do interessado, proceder ao respectivo pagamento. Para o efeito, deverá o titular apresentar o original da carta/cheque junto do Instituto, sendo este substituído por um cheque manual. A informação referente à substituição é então carregada no SICJ, ficando identificado o cheque substituído e o substituto. Como os cheques manuais são emitidos sobre uma conta bancária específica⁹⁰, esta terá de ser reforçada por contrapartida da

⁹⁰ Com a designação “*Cheques substituídos*”.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

conta por onde as cartas/cheque são emitidas (caso o cheque substituído ainda não tenha sido anulado) ou pela conta de receita (no caso do cheque substituído já ter revertido como receita do Instituto).

Para efeitos de realização de teste aos procedimentos descritos foi seleccionado o processamento realizado no mês de Setembro.

Relativamente à receita, de acordo com a informação extraída pela Link do SICJ, o valor apurado saldou-se nos € 43,6 milhões. Sobre esta matéria, e tal como já havia sido mencionado no capítulo das disponibilidades, importa apenas referir que existe uma discrepância entre este valor e os montantes efectivamente creditados em conta bancária, pelo facto de serem consideradas diferentes datas de referência. Assim, se o IGFIJ, I.P. considera, à luz do princípio contabilístico da especialização, os proveitos efectivos de um determinado mês (ou seja, os valores autoliquidados ou pagos por guias das zero horas do primeiro dia do mês até às 24 horas do último dia), já os montantes entrados em conta bancária num determinado dia através da SIBS correspondem, grosso modo, à receita do dia anterior.

No que toca aos pagamentos realizados pelo IGFIJ, I.P., verificou-se que os lotes relativos a empresas e particulares atingiram o valor de € 22,9 milhões, tendo sido emitidos 12 250 cartas/cheque e 3 618 ordens de transferência. Para as entidades especiais foram apurados € 20,2 milhões, dos quais 19,3 milhões constituem receita própria do Instituto.

Com efeito, com a aprovação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro⁹¹, o Cofre Geral dos Tribunais e o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça foram extintos, tendo-lhes sucedido, para todos os efeitos legais, o ex-IGFPJ. Deste modo, todas as verbas consignadas àqueles cofres previstas no Código das Custas Judiciais constituem, actualmente, receita do IGFIJ, I.P.

No entanto, verificou-se que apenas foi contabilizado como receita € 15,0 milhões dos € 19,3 milhões apurados no processamento. Questionado o Instituto, concluiu-se que na origem de tal situação estava o facto de **não existir na conta bancária da receita** (por onde são arrecadadas as restantes verbas que não depósitos autónomos) **dotação suficiente para cobrir a despesa apurada no processamento**. Embora esta situação **nunca tenha sido aprofundadamente analisada** pelo IGFIJ, I.P., foram apresentadas várias causas justificativas desta ausência de verbas.

Por um lado, aquando da transição das funções de gestão e controlo das receitas e despesas do sistema judicial para a esfera do então ex-IGFPJ nos anos 2000/2001 (já que era esta a entidade responsável por arrecadar e administrar as receitas do Cofre Geral dos Tribunais), **foram**

⁹¹ Aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2007.

recepcionados, à data, por aquele instituto, valores referentes a saldos de processos que se encontravam em curso que terão sido contabilizados como sua receita própria e, entretanto, gastos em despesa, em vez de terem ficado à sua guarda para suportar as respectivas despesas dos processos, aquando da elaboração da respectiva conta.

Questionado o Instituto sobre qual o montante global efectivamente recebido nestas condições, verificou-se **nunca ter sido realizada a sua quantificação**, mostrando-se essa tarefa agora muito complexa dada a dilação temporal. Com efeito, **o ex-IGFPJ nunca terá efectuado qualquer controlo e acompanhamento sistemático sobre as entidades e os valores envolvidos.**

Até Fevereiro de 2009, **o valor acumulado de receita própria que o Instituto deixou de arrecadar por falta de verba na conta bancária referida atingiu os € 256,7 milhões**, podendo-se considerar este como o valor que o IGFIJ, I.P. entregou ao “sistema de justiça” a título de “reembolso”.

No entanto, como se desconhece o montante que terá sido **indevidamente utilizado pelo ex-IGFPJ, também nada se pode afirmar sobre o esforço de “reembolso” já realizado pelo IGFIJ, I.P., nem garantir que a falta de verba sentida na conta de receita tenha, como única explicação, as razões apontadas.**

Um segundo factor apresentado como justificação para a ausência de verbas na conta de receita prende-se com o facto de ainda existirem saldos relativos a depósitos obrigatórios na CGD que nunca foram transferidos para as contas do IGFIJ, I.P. Nesse sentido, e tal como anteriormente referido, pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro⁹², foram introduzidas alterações ao Código das Custas Judiciárias, tendo o artigo 124.º deste código passado a conter uma norma a determinar que *“os depósitos existentes na Caixa Geral de Depósitos na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, são objecto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, mediante ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos”*⁹³. No mesmo sentido, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro⁹⁴, no seu artigo 170.º, determina que *“os depósitos obrigatórios existentes na Caixa Geral de Depósitos na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, e que não tenham sido objecto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ, I. P.), em cumprimento do disposto n.º 8 do artigo 124.º do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, são objecto de transferência imediata para a conta do IGFIJ, I.P.,*

⁹² Aprovou o Orçamento do Estado para 2007.

⁹³ O Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro procedeu a uma profunda revisão do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro.

⁹⁴ Aprovou o Orçamento do Estado para 2009.

independentemente de qualquer formalidade, designadamente de ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos". De acordo com a informação obtida, não terá ainda a CGD procedido em conformidade, estando agendada uma reunião entre o CD do Instituto e a CGD para tratar deste assunto. **No entanto, estes valores terão sempre de ser creditados nas contas bancárias relativas a depósitos autónomos, não justificando a falta de verbas na conta bancária relativa às restantes verbas.**

Um terceiro e último factor está relacionado com eventuais erros, por parte dos oficiais de justiça, na elaboração de algumas contas dos processos, que terão resultado em **pagamentos realizados pelo IGFIJ, I.P. com valores arrecadados pela conta das restantes verbas quando deveriam ter sido suportados por receita das contas de depósitos autónomos**. De acordo com a informação recolhida, a Link terá apurado cerca de € 87 milhões nestas circunstâncias.

No sentido de validar os saldos bancários existentes a 30 de Setembro de 2008 nas quatro contas que movimentam a receita do sistema judicial, a equipa de auditoria solicitou uma listagem, extraída do SICJ, com toda a receita "em aberto", discriminativa de todos os pagamentos (NIP) realizados pelos utentes de justiça (quer sejam antecipados por autoliquidação ou por meio de guia) que não tivessem sido incluídos em processamentos, àquela data. O valor global apurado deveria corresponder aos montantes existentes nas contas bancárias do Instituto, apenas com a divergência do último processamento realizado (pois embora no SICJ esses NIP já fossem tratados como processados, na realidade o valor do processamento só é transferido para a conta de pagamentos no mês seguinte). **Feita esta comparação, verificou-se que o valor apurado pela LINK totalizava cerca de € 604,6 milhões, sendo o valor nas contas bancárias (corrigido do processamento de Setembro) de € 703 milhões⁹⁵.**

Este apuramento parece contradizer a ausência de verbas em questão, já que as contas do Instituto apresentam um valor superior ao que supostamente deveriam ter, não tendo sido possível apurar o motivo de tal divergência, que poderá dever-se ao valor ora encontrado não corresponder ao valor real, ou eventualmente em falhas na comunicação de saldos efectuada pelos tribunais, aquando do início da utilização do SICJ.

Esta comparação entre os saldos bancários e os NIP "em aberto" é um controlo elementar no sentido do IGFIJ, I.P. controlar se os valores que deveriam estar à sua guarda correspondem, efectivamente, aos que se encontram nas contas bancárias.

⁹⁵ Saldos bancários de € 745 milhões, abatidos de € 42 milhões do processamento.

A um outro nível, o facto de várias operações do circuito descrito não serem realizadas directamente pelo IGFIJ, I.P. (estando externalizadas) constituem potenciais fragilidades de controlo. Saliendam-se dois aspectos essenciais.

Por um lado, o IGFIJ, I.P. **está bastante dependente da Link**, não só no que respeita ao tratamento e obtenção de informação do SICJ, como à própria manutenção do sistema informático. Basta referir que a intervenção daquela empresa é necessária, por exemplo, para integrar os ficheiros da SIBS e da CGD no SICJ, ou para extrair dados do sistema (nomeadamente algumas listagens solicitadas no âmbito da presente auditoria). Sendo este sistema de informação um importante pilar no funcionamento da Justiça, **não se pode deixar de ponderar os riscos associados a esta externalização e os potenciais impactos de uma eventual quebra desse serviço.**

Por outro lado, o facto da impressão e remessa das cartas/cheque ser realizada por uma empresa levanta iguais preocupações. Com efeito, o controlo exercido pelo IGFIJ, I.P. acaba no momento em que o ficheiro com os dados relativos às cartas/cheque a emitir (incluindo o nome do beneficiário e o valor a pagar) é remetido à Copydata. A partir desse momento, qualquer alteração realizada aos dados do ficheiro que altere os beneficiários e os valores das cartas/cheque a emitir deixam de ser controladas pelo Instituto. Pode-se sempre argumentar que, como a CGD recebe um ficheiro idêntico ao remetido para a Copydata, esse controlo é realizado por aquela instituição bancária e eventuais adulterações serão sempre detectadas aquando da apresentação do cheque a pagamento. Não obstante, e **dadas as lacunas detectadas ao nível das reconciliações bancárias, o Instituto nunca terá assim um verdadeiro controlo sobre os cheques emitidos.** Esta preocupação assume particular importância uma vez que, de acordo com a informação recolhida, quando o IGFIJ, I.P. passar a cumprir o princípio da unidade de tesouraria e as funções actualmente exercidas pela CGD passarem para a esfera do IGTCF, I.P., **a actual verificação realizada pela CGD não será assegurada.**

Em síntese, no âmbito da gestão das verbas relativas ao sistema de justiça, existem preocupantes fragilidades ao nível do controlo, o que se pode revelar particularmente nefasto tendo em consideração o elevado número de operações e os montantes envolvidos, o que poderá implicar a necessidade de futuras acções específicas nesta área.

Importa ainda referir que foi **detectada uma diferença no cálculo do IRS/IRC a entregar ao Estado** relativamente ao processamento de Setembro. De facto, o valor entregue pelo Instituto relativamente ao processamento em causa foi de € 117 652,16 quando deveria ter sido € 117 831,57, existindo assim uma diferença a regularizar de € 179,41. Lapsos desta natureza poderiam ser evitados se os valores a entregar ao Estado funcionassem agregados numa entidade especial o que, embora inicialmente previsto, nunca veio a acontecer.

Alienação e devolução de casas de função

Nos termos da lei⁹⁶, nas localidades onde se mostre necessário, o Ministério da Justiça põe à disposição dos magistrados, durante o exercício da sua função, casas de habitação mobiladas, genericamente designadas como casas de função, sendo o IGFIJ, I.P. a entidade responsável pela sua gestão e afectação⁹⁷. De acordo com o que foi informado, desde algum tempo para cá que a estratégia seguida vai no sentido do desinvestimento nestas estruturas, pelo que o Instituto tem vindo a desfazer-se destes activos.

As casas de função podem constituir património próprio do IGFIJ, I.P. existindo, contudo, situações em que a propriedade é do Estado ou de Câmaras Municipais. Embora residuais, existem ainda casos em que as casas de função são arrendadas, obrigando ao pagamento de uma renda por parte do Instituto.

No caso das casas de função que são sua propriedade, o Instituto tem vindo a proceder à respectiva alienação, revertendo o produto obtido para financiar projectos de investimento previstos no orçamento de investimento (PIDDAC). Para além disso, o Instituto tem vindo a devolver as casas propriedade das Câmaras Municipais aos respectivos municípios, mediante compensação pelos investimentos realizados. Esses investimentos podem ser simples obras de remodelação ou manutenção, ou mesmo construção de raiz em terrenos cedidos pelos municípios.

Analisada a receita relativa ao mês de Setembro, importa tecer alguns comentários relativamente ao processo de alienação das casas de função do Fundão, sitas na Avenida da Liberdade⁹⁸. Ao contrário de outras situações analisadas, em que os procedimentos tramitaram pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças⁹⁹, este imóvel foi alienado directamente pelo IGFIJ, I.P. ao município do Fundão.

O interesse da Câmara Municipal do Fundão nas referidas casas inseria-se, tal como justificado pela própria autarquia, no âmbito do *“projecto de requalificação urbanística da Rua Vasco da*

⁹⁶ Veja-se o artigo 29.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e o 102.º do Estatuto do Ministério Público.

⁹⁷ Alínea j) do n.º 2 do artigo 3.º da sua lei orgânica.

⁹⁸ Um imóvel constituído por duas habitações, sendo uma por andar, do tipo T3.

⁹⁹ Nos termos do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, que aprovou a orgânica desta direcção-geral, *“a DGTF sucede nas atribuições da Direcção-Geral do Património em matéria de aquisição, arrendamento, administração e alienação dos activos patrimoniais do Estado e na intervenção, nos termos da lei, em actos de gestão de bens”*.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Gama na cidade do Fundão, destinado a promover o reordenamento adequado daquela rua e, por inerência, da própria Avenida da Liberdade". Assim, seria objectivo da câmara proceder à demolição das casas "para posterior alienação do lote e construção de uma urbanização, que inclui a abertura de uma nova rua"¹⁰⁰.

Assim, o Instituto solicitou à ex-Direcção-Geral do Património a avaliação das casas, em Fevereiro de 2004, tendo obtido na resposta, em Abril do mesmo ano, dois valores de avaliação: um de € 269 280 que tem como pressuposto a defesa e valorização das preexistências, outro de € 537 700 assente no tipo de lote, possibilidade/capacidade construtiva e localização. O valor homologado foi de € 530 000.

Após várias tentativas de negociação frustradas, o município apresentou uma proposta de aquisição pelo valor de € 300 000, tendo a ex-Direcção-Geral do Património informado, em Dezembro de 2005, que *"face ao valor proposto para a aquisição pelo Município, deve o IGFP Justiça fundamentar a vantagem da alienação em benefício do interesse público, a fim do assunto ser oportunamente submetido a despacho de S. Exa. o SETF"*¹⁰¹ (Secretário de Estado do Tesouro e Finanças).

No entanto, em Maio de 2006, o Instituto elaborou uma informação (registo 07146, de 16 de Maio de 2006), que submeteu a Sua Ex.^a o Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, solicitando autorização para proceder à alienação das casas de função em causa, pelo valor de € 300 000, por ajuste directo, tendo por fundamento o interesse público nos termos do artigo 10.º do Despacho Normativo n.º 27-A/2001¹⁰².

Após obtida a autorização referida, a alienação das casas foi consumada por escritura de compra e venda, no dia 26 de Junho de 2006, outorgada pelo ex-IGFPJ e o Município do Fundão.

Perante esta situação importa referir que:

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2006, **esta alienação estava dependente da autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças, situação que não se verificou no caso em questão;**
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da referida lei, conjugado com o n.º 3 do artigo 10.º do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, **a venda por ajuste directo deveria ter-se processado através da ex-Direcção-Geral do Património, das direcções de finanças ou dos serviços locais de finanças da Direcção-Geral dos Impostos, o que não aconteceu;**

¹⁰⁰ Ofício 07146 do IGFIJ, I.P. datado de 16 de Maio de 2006.

¹⁰¹ Extracto do despacho do Director-Geral do Património, exarado na Informação n.º 2005-SDGI-289.

¹⁰² Alterado e republicado pelo Despacho Normativo n.º 30-A/2004, de 30 de Junho.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

3. Relativamente à forma de pagamento, conjugando os artigos 15.º e 7.º, ambos do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, importa referir que sendo o pagamento efectuado em prestações (tendo assim ficado expresso na escritura de venda), o IGFIJ, I.P. deveria ter acrescido *“juros sobre o capital em dívida, de acordo com as taxas em vigor para o diferimento de pagamentos de dívidas ao Estado”*. **Tal não foi seguido pelo Instituto.**
4. Nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da lei antes referida, *“independentemente da base legal, as alienações e onerações de imóveis (...), têm como referência o valor apurado em avaliação promovida pela Direcção-Geral do Património”*. Não obstante se possa entender o interesse público subjacente a esta operação, e mesmo considerando que a avaliação referida poderá não ter valor vinculativo¹⁰³, o que é um facto é que o valor da alienação (€ 300 000) ficou substancialmente abaixo do homologado pela ex-Direcção-Geral do Património (€ 530 000), **pelo que não se pode considerar que o Instituto tenha respeitado, mesmo que a título meramente indicativo, este valor;**
5. Nos termos do artigo 15.º do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, *“após pagamento integral do preço do imóvel, é emitido o respectivo título de alienação por ajuste directo, nos termos do Decreto-Lei n.º 115/2000, de 4 de Julho”*, estando previsto naquele diploma que este título é bastante para efeitos de registo predial. **Porém, tal título não foi emitido pelo ex-IGFPJ, tendo sido elaborada uma escritura de compra e venda, formalismo que não estava previsto no despacho normativo mencionado.**

Quanto à devolução das casas de função às autarquias, não havendo o interesse em manter esses imóveis, o IGFIJ, I.P. começa por efectuar o levantamento dos valores aplicados na construção (normalmente através de subsídios concedidos à câmara) e/ou reparação da casa objecto de devolução. O montante apurado é actualizado, sendo utilizado para o efeito os coeficientes de desvalorização da moeda aprovados anualmente por portaria¹⁰⁴ do Ministério das Finanças. O valor actualizado serve de ponto de partida para a negociação com as respectivas câmaras municipais, sendo que, havendo mútuo acordo, é celebrado um protocolo

¹⁰³ Sobre esta matéria observe-se que o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que veio estabelecer as disposições gerais sobre a gestão dos bens imóveis (tendo revogado o Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio), veio estabelecer, no seu artigo 108.º, que *“o valor homologado serve de referência às operações imobiliárias realizadas ao abrigo de presente decreto-lei, não podendo da utilização do procedimento da hasta pública ou do ajuste directo resultar um valor de venda inferior a esse valor”*.

¹⁰⁴ O artigo 44.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro, e o artigo 50.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, prevêm a actualização anual dos coeficientes de desvalorização da moeda para efeitos de correcção monetária dos valores de aquisição de determinados bens e direitos.

entre o Instituto e o município a definir os termos da devolução, sendo igualmente lavrado um auto de entrega que é assinado pelo representante do município.

Nas situações em que o Instituto receba o valor da alienação em prestações, verificou-se que o **acompanhamento realizado pelo IGFIJ, I.P. do cumprimento do plano de pagamentos, por parte da entidade devedora, não é feito com a regularidade mais adequada.** Veja-se, a título de exemplo, que no caso da alienação da casa do Fundão foi acordado o *“preço de trezentos mil euros, sendo que setenta e cinco mil euros são pagos no acto da presente escritura e o restante pago trimestralmente até à sua liquidação total”*. Deste modo, o valor remanescente deveria ter sido liquidado pela autarquia durante o segundo trimestre de 2007. Todavia, o último pagamento, no valor de € 150 000, correspondente a duas prestações, só foi efectuado a 8 de Abril de 2008, na sequência de uma insistência feita pelo Instituto a 19 de Março de 2008.

Por outro lado, **o facto dos valores em dívida não estarem espelhados contabilisticamente, para além de destorcer a informação financeira, reduz os mecanismos de controlo associados às dívidas de terceiros. Deste modo, deverão ser repensados os mecanismos de controlo e a articulação entre o Departamento de Gestão Patrimonial e o de Gestão Orçamental.**

Contraprestação e rendas

Tal como já havia sido mencionado, os artigos 29.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais¹⁰⁵ e 102.º do Estatuto do Ministério Público¹⁰⁶ dispõem que *“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 respectivas remunerações”*, cabendo ao IGFIJ, I.P. a gestão e afectação destas casas.

O valor da contraprestação mensal acima referida foi fixado em Maio de 1982, **não tendo sido objecto de qualquer actualização**, pelo que os montantes actualmente arrecadados pelo Instituto são de € 10,97 para um Juiz de Direito ou Magistrado do Ministério Público, de € 16,96 para um Juiz de Círculo ou Procurador da República, de € 18,46 para um Juiz Desembargador ou Procurador-Geral Adjunto e de € 20,45 para um Juiz Conselheiro, Vice Procurador-Geral ou Procurador-Geral da República.

¹⁰⁵ Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com as alterações posteriores.

¹⁰⁶ Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ao nível dos procedimentos, verifica-se que as casas são entregues aos magistrados, ouvido o respectivo Conselho Superior, sendo assinado um auto de entrega. As contraprestações inerentes à utilização da referida habitação são devidas a partir dessa data.

Todo o acompanhamento das casas de função é efectuado com base numa aplicação desenvolvida pelo ITIJ, I.P em dBASE 4, que permite efectuar o registo das ocupações e dos montantes arrecadados, bem como obter a respectiva informação histórica. À data da auditoria encontravam-se ocupadas cerca de 43 casas.

Os magistrados procedem ao depósito da contraprestação numa conta do Instituto, devendo remeter cópia do respectivo talão da CGD para efeitos de contabilização e controlo. Os valores arrecadados são contabilizados em SAP e registados na aplicação referida existindo uma “*conta corrente de ocupação*” para cada casa.

De acordo com a informação recolhida, quando existem situações de contraprestações em atraso, o Instituto procede ao envio de cartas aos magistrados solicitando o respectivo pagamento e, em situações extremas de incumprimento crónico, a situação é remetida para execução fiscal. As últimas cartas enviadas a solicitar o pagamento da contraprestação datam de Maio de 2009 (já depois do trabalho realizado pela equipa de auditoria), existindo 11 casos remetidos para execução.

Um primeiro aspecto que importa referir é a existência de **situações em que a periodicidade dos pagamentos não é mensal**. Relativamente à casa n.º 2534, por exemplo, verifica-se que são habitualmente pagas entre 9 e 14 contraprestações, de uma só vez, postecipadamente. O último pagamento realizado relativo a esta casa, recebido pelo Instituto em 4 de Setembro de 2008, dizia respeito ao período de Outubro de 2007 a Setembro de 2008. Refira-se ainda que o valor pago foi de € 132,64 quando deveria ter sido de € 131,64. Pequenas diferenças como esta foram sistematicamente encontradas nos pagamentos recebidos relativamente a esta casa, umas a favor e outras contra o Instituto.

O valor em dívida para com o Instituto, em Março de 2009, de acordo com mapas do referido sistema de informação, totaliza € 2 396,01 e diz respeito a 26 situações distintas. No entanto, como o IGFIJ, I.P. não distingue os momentos de liquidação e de cobrança da receita, **estas situações nunca chegam a ficar espelhadas financeiramente, tanto no balanço, como no mapa do controlo orçamental da receita**.

Para além destas contraprestações, o IGFIJ, I.P. arrecada rendas relativas a contratos de arrendamento. As verbas são mensalmente arrecadadas sendo emitido o correspondente recibo de quitação. O Instituto procede, nos termos legais, à actualização anual do valor da renda.

Ainda que inexpressivas do ponto de vista financeiro, conclui-se que sobre estas receitas **não incidem controlos sistemáticos de acompanhamento, nem são diligenciados procedimentos de cobrança com a periodicidade adequada.**

Receitas dos serviços do Ministério

Nos termos alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da sua lei orgânica é atribuição do IGFIJ, I.P. *“liquidar, cobrar e registar todas as receitas próprias dos serviços de administração directa do Ministério da Justiça”*.

De acordo com os procedimentos definidos, os serviços da administração directa são responsáveis pela arrecadação das receitas próprias resultantes das suas actividades, tipificadas nas suas leis orgânicas, devendo, no momento da arrecadação, emitir um talão/recibo (em nome do IGFIJ, I.P.) comprovativo do recebimento do utente/cliente. Mensalmente, deverão aqueles organismos entregar as respectivas verbas numa conta bancária em nome do Instituto e, simultaneamente, enviar por correio electrónico a *“Guia de Depósito”* devidamente codificada, para efeitos de controlo e de contabilização.

Na posse deste documento, o IGFIJ, I.P. procede ao registo contabilístico da receita, de acordo com a sua natureza, na classificação económica adequada (indicada pelos próprios serviços na *“Guia de Depósito”*). Deste modo, **as receitas próprias de todos os serviços da administração directa do Ministério da Justiça ficam centralizadas e contabilizadas no orçamento do IGFIJ, I.P..**

Verificou-se, todavia, que à data da auditoria o Instituto ainda não tinha efectuado tais registos relativamente a todo o ano de 2008, **não estando por isso espelhado nas suas demonstrações financeiras os montantes entregues pelos serviços.**

Para além do referido, sobre esta matéria existe uma questão de fundo que importa analisar, que se prende com uma aparente **incongruência entre as leis orgânicas dos serviços da administração directa do Ministério da Justiça, que procederam à atribuição de receitas próprias àqueles organismos, consignando-as às suas despesas, e as competências do IGFIJ, I.P. referidas quanto à sua liquidação, cobrança e registo dessas mesmas verbas.**

Efectivamente, não se vislumbra como poderão estas receitas estar consignadas à despesa de um serviço (no caso, os serviços de administração directa do Ministério da Justiça) quando, de facto, estão espelhadas na execução orçamental de um outro organismo (o IGFIJ, I.P.).

Em sentido inverso, também não parece ser adequado que não estando estas importâncias previstas, nos termos do artigo 11.º da sua lei orgânica, como receita própria do IGFIJ, I.P., possam ser por este contabilizadas na fonte de financiamento 510, como sua receita própria.

Juros

Os juros contabilizados pelo IGFIJ, I.P. no período em análise estão essencialmente relacionados, por um lado, com a remuneração dos saldos das contas de depósitos à ordem na CGD e, por outro lado, com a venda de casas de função em prestações.

Relativamente ao primeiro caso, e tal como referido no capítulo das Disponibilidades, o IGFIJ, I.P. contabiliza como receita própria os juros das contas de depósitos à ordem, não os entregando nos cofres do Estado, **contrariando assim as normas anualmente aprovadas nos decretos-lei de execução orçamental**¹⁰⁷.

Relativamente à contabilização destes juros, refira-se que o Instituto procede ao registo contabilístico do valor líquido (após retenção), o que **contraria o princípio orçamental da não compensação**, previsto no artigo 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

O valor dos juros relativos à alienação das casas de função é remetido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sendo registado como receita própria.

Outras receitas

O Instituto dispõe ainda de dotações do Orçamento do Estado, no âmbito do PIDDAC. O pedido de libertação de crédito é efectuado com base nas facturas recebidas e cujo pagamento se preveja efectuar no mês subsequente.

O Instituto auferir ainda valores residuais relativos à venda de cadernos de encargos.

7. Aquisição de bens e serviços

Ao nível da aquisição de bens e serviços devem ser consideradas três tipologias diferentes de despesas: por um lado, as associadas à sua actividade enquanto entidade responsável pela gestão de activos dos serviços e organismos do Ministério da Justiça (principalmente no que concerne à construção e manutenção de edifícios), por outro, as relativas ao próprio funcionamento do Instituto, e ainda as associadas ao apoio judiciário. As primeiras têm normalmente a sua tramitação associada aos Departamentos de Gestão de Empreendimentos (existindo casos também tramitados pelo Departamento de Gestão Patrimonial), estando as segundas essencialmente ligadas ao Gabinete de Recursos Humanos e Logística e o apoio judiciário ao Departamento de Gestão Financeira.

¹⁰⁷ Tal como já referido, ver artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Relativamente às primeiras, as necessidades de despesa são apresentadas pelos serviços e organismos do MJ, solicitando diversas intervenções. Por outro lado, os próprios técnicos do Instituto, nas deslocações que realizam às instalações referidas, identificam diversas carências. Estas necessidades, depois de hierarquizadas, vão consubstanciar os projectos de intervenção a integrar no PIDDAC. Existem ainda situações de urgência às quais o IGFIJ, I.P. tem de responder e que não podem ser planeadas.

Independentemente de estar em causa um projecto ou uma obra, o Gabinete de Projectos elabora uma proposta de abertura de procedimento na qual consta, para além do procedimento proposto, o valor estimado do encargo, a composição do júri, a estimativa do prazo e o pedido de cabimento. São também enviados, em anexo, uma proposta de ofício-convite e o programa de encargos.

Depois de obtida a respectiva informação de cabimento, dada pelo Gabinete de Contabilidade, e o Gabinete Jurídico e do Contencioso se ter pronunciado sobre a proposta, a mesma é submetida à aprovação do CD.

A tramitação do processo é então assumida pelo Gabinete de Contratação que realiza toda a tramitação processual, de acordo com procedimento legal adoptado, até ao momento da adjudicação. Com a adjudicação, é informada a contabilidade no sentido de ser registado o compromisso, condição necessária para a assinatura do contrato. A minuta do contrato é sempre aprovada pelo CD.

Tratando-se de um projecto, no Gabinete de Projectos é designado um arquitecto responsável pelo acompanhamento e coordenação dos trabalhos. Caso seja a adjudicação de uma obra, é um técnico do Gabinete de Acompanhamento de Obras que realiza essa tarefa.

Sobra esta matéria importa referir que, por falta de recursos humanos especializados, o IGFIJ, I.P. tem **vindo a subcontratar serviços relativos a algumas funções intrínsecas à sua actividade**. Ao nível da elaboração de projectos, o Instituto apenas elabora internamente aqueles de menor complexidade, tendo de subcontratar os restantes. É por exemplo o caso de todos aqueles que envolvam sistemas de ar condicionado, já que o Instituto não dispõe de técnicos com estas competências. Por outro lado, ao nível do acompanhamento de obras, também esta tarefa tem sido adjudicada externamente, não obstante o acompanhamento realizado pelos 6 técnicos que constituem o Gabinete de Acompanhamento de Obras, já que os recursos existentes se mostram insuficientes.

O acompanhamento realizado aos procedimentos de despesa não está suportado num sistema informático dedicado, existindo folhas elaboradas em processadores de texto para esse fim, o que não constitui o suporte mais seguro e adequado. A breve trecho, irá ser implementado um sistema de informação específico, designado por SIGE – Sistema de Informação de Gestão de Empreendimentos, que irá integrar directamente com o sistema SAP.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Aquando da recepção da factura emitida pelo fornecedor, a mesma é objecto do adequado registo, sendo remetido o original ao técnico responsável pelo acompanhamento do serviço e o duplicado (ou fotocópia) ao Gabinete de Contabilidade para contabilização (na conta de facturas em conferência).

A factura é conferida pelo técnico que acompanha o projecto/obra, sendo elaborada uma informação de conformidade dos trabalhos prestados. Esta informação é objecto de despacho da Directora de Gestão de Empreendimentos no sentido de autorizar o respectivo processamento.

Após esta fase, a documentação é remetida para o Gabinete de Contabilidade para efeitos de emissão da autorização de pagamento, sendo esta sujeita a despacho do vogal do CD que tenha a seu cargo o pelouro da gestão interna. Posteriormente, o pagamento é emitido no Gabinete de Gestão de Tesouraria, sendo apresentado à entidade competente para movimentação de contas para obtenção da respectiva assinatura (cheque) ou autorização (transferência electrónica).

Relativamente às despesas próprias do Instituto, cuja tramitação corre pelo Gabinete de Recursos Humanos e Logística, as mesmas podem ter origem em pedidos efectuados pelas diversas unidades orgânicas do Instituto, ou resultar de análises realizadas ao stock existente (no caso de artigos de economato). Os procedimentos realizados neste âmbito são essencialmente por ajuste directo, existindo pastas de arquivo a capear os processos que servem de orientação e sintetizam os procedimentos realizados. À semelhança dos procedimentos anteriormente descritos, é elaborada uma informação/proposta que é submetida à autorização superior.

Tratando-se da aquisição de bens, existe uma funcionária responsável pela sua recepção, verificação e contagem. Esta funcionária, sendo a pessoa responsável pelo armazém, é também quem procede ao registo das entradas em armazém no sistema¹⁰⁸ e procede à distribuição do material, requisitado pelas diversas unidades orgânicas, duas vezes por mês.

A factura do fornecedor é verificada pela funcionária que realizou os procedimentos de adjudicação, o que evidencia **ausência de segregação de funções** nesta matéria. Após verificação, a tramitação decorre de acordo com os procedimentos descritos anteriormente.

Face ao descrito, um aspecto que importa desde já salientar prende-se com o facto **das funções de aprovisionamento não estarem centralizadas num único departamento**. Isto faz com que não haja uniformização ao nível dos documentos produzidos e dos sistemas de

¹⁰⁸ Relembre-se que o IGFIJ, I.P. suporta a sua gestão de armazém no sistema informático Quidgest.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

acompanhamento dos processos, nem um arquivo sistematizado e centralizado de todos os processos de despesa.

À semelhança do referido para outras áreas, verifica-se não **existir um manual de procedimentos formalizado**. De acordo com a informação prestada, o redesenho dos procedimentos não tem permitido a sua estabilização de forma a serem formalizados num documento com esta natureza.

O IGFIJ, I.P. tem vindo a aumentar o recurso a aquisições no âmbito da unidade de compras do Ministério da Justiça, passando de 6 processos adjudicados no valor de € 8 101,59 em 2006, para 10 processos e um total de € 24 674,41 em 2008. Todavia, manifestou descontentamento relativamente à qualidade de alguns dos bens adquiridos por esta via.

Uma terceira área que importa destacar prende-se com o apoio judiciário. Com efeito, o IGFIJ, I.P. suporta diversos encargos relacionados com os honorários de advogados, peritos médicos, intérpretes, liquidatários, tradutores e solicitadores de execução, bem como com os exames realizados pelo Instituto Nacional de Medicina Legal, I.P. que se enquadram neste âmbito.

O processamento destas despesas é suportado através de uma aplicação designada por JDXTX. Tratando-se de actos praticados no âmbito de processos judiciais, o secretário do tribunal emite uma nota de honorários que serve de comprovativo da prestação de determinado serviço, sendo os dados necessários ao processamento e pagamento da despesa importados, directamente do sistema h@bilus, para a aplicação acima referida. Todavia, nem toda a informação carregada neste sistema resulta de automatismos informáticos sendo, por exemplo, no caso dos encargos com o INML, I.P., o próprio IGFIJ, I.P. responsável pelo seu carregamento manual, mediante a recepção de documentos em papel.

Paralelamente, e no que respeita a actos praticados por advogados fora do âmbito dos tribunais, existe outra aplicação para processar estes encargos designada JDADVG. Neste âmbito inserem-se prestações de serviços distintos, ficando o IGFIJ, I.P. com diferentes meios de prova da sua efectiva prestação.

No caso de consultas jurídicas, o Instituto informou dispor da nomeação da Ordem dos Advogados e de cópia do relatório assinado pelo beneficiário. Tratando-se de participações em resoluções extrajudiciais de litígios, assistência a arguido ou assistência em estabelecimento prisional, o IGFIJ, I.P. obtém um comprovativo do GRAL, entidade policial ou estabelecimento nesse sentido. Nas participações em divórcios por mútuo consentimento ou em julgados de paz, existe a respectiva acta do divórcio ou decisão. Independentemente da situação em questão, os dados são sempre inseridos manualmente pelo IGFIJ, I.P. com base em documentos recebidos (em papel).

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Sem uma periodicidade fixa, dependendo das disponibilidades orçamentais, o IGFIJ, I.P. efectua o apuramento dos montantes a pagar. Os processamentos são realizados de acordo com as tipologias de encargos referidas (advogados, intérpretes, etc.), de modo a serem reflectidos nas respectivas rubricas económicas. Após a aprovação do CD, os pagamentos são realizados por transferência bancária, existindo situações de erro por rejeição dos NIB.

Existindo erros numa nota de honorários, comunicada mediante ofício do tribunal, o IGFIJ, I.P. procede à sua anulação e aguarda que o secretário proceda a nova emissão de forma correcta. Caso o seu pagamento já tenha ocorrido, cabe ao tribunal diligenciar a sua reposição, comunicando esse facto ao Instituto, e elabora nova nota de honorários de forma correcta.

Assim, sobre esta matéria verifica-se que o IGFIJ, I.P. funciona como um mero serviço processador e pagador, **dependendo da tempestividade e da qualidade da informação prestada por terceiros para garantir a correcção dos pagamentos realizados.**

Como não são efectuados e contabilizados processamentos mensais, **ficam por reflectir contabilisticamente os respectivos encargos**, quer nas contas de custos, quer nas dívidas a terceiros, o que influencia o balanço e a demonstração dos resultados, sendo estes movimentos apenas realizados aquando do registo “orçamental” da despesa.

Por outro lado, tratando-se de diligências a efectuar com urgência, o que acontece principalmente ao nível do processo penal, o IGFIJ, I.P. suporta as respectivas despesas a título de “adiantamentos para o processo”. Estes montantes são pagos pelo Instituto sem que exista um NIP prévio, cabendo ao secretário do tribunal emitir a guia para efeitos de cobrança. Aquando do seu pagamento pela parte envolvida no processo, é necessário que o secretário indique no momento da elaboração da conta, que determinado acto já foi pago pelo Instituto para que haja lugar ao respectivo reembolso. Deste modo, **o Instituto não tem controlo nem conhece quais os montantes adiantados que já foram objecto de reembolso e os por regularizar.**

Acresce referir que, **uma vez que as aplicações antes referidas, que suportam o processamento da despesa com apoio judiciário, não comunicam com o SICJ, existe o risco efectivo de determinada diligência ser paga em duplicado**, primeiro, no momento do adiantamento do Instituto, e depois, no processamento mensal normal (em vez de se verificar, neste momento, o reembolso ao Instituto).

Verificou-se também que, ao nível do arquivo, os recibos verdes emitidos pelos prestadores de serviço não são sistematicamente arquivados, permitindo a sua rápida e fácil consulta. Tendo em conta a escassez de recursos humanos, este aspecto tem sido negligenciado. Refira-se também que **nenhuma das aplicações referidas (JDXTX e JDADVG) prevê mecanismo de controlo sobre as notas de honorários para as quais foi, ou não, emitido o correspondente recibo verde.** Esta tarefa, pelo volume de documentação envolvida, só pode ser objecto de controlo informático.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Em Outubro de 2008 o Instituto iniciou a reformulação destes procedimentos, tendo sido introduzida uma nova aplicação para a gestão do apoio judicial designada por SPAJ – Sistema de Pagamentos do Apoio Judiciário. No entanto, esta ainda só está operativa para a área dos advogados oficiosos, relativamente às nomeações ocorridas a partir de Setembro de 2008. Nestas situações, é o advogado que insere no SINOA – Sistema de Informação da Ordem dos Advogados os serviços por si prestados, sendo a informação exportada para o SPAJ. Esta aplicação permite controlar as notas de honorários que foram objecto da emissão do recibo verde mas, em contrapartida, **não possibilita uma confirmação externa da efectiva prestação do serviço.**

Tal como referido para a área do sistema judicial, no capítulo dedicado à receita, salienta-se que a complexidade e o volume de despesa em questão (que em Setembro de 2008 se cifrou em cerca de € 4,6 milhões) poderá justificar a realização de futuras análises específicas sobre esta matéria.

Relativamente aos mecanismos para a execução da despesa e aos procedimentos de adjudicação, verificou-se que, de um modo geral, são os correctos e estão adequadamente implementados. Ainda assim existem alguns aspectos que importa salientar¹⁰⁹:

- **As autorizações de pagamento são assinadas apenas por um vogal do CD.** Nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, *“a autorização e a emissão dos meios de pagamento competem ao dirigente do serviço ou organismo, com possibilidade de as delegar e subdelegar”*. Na ausência de qualquer delegação de competências do CD, as autorizações de pagamento deveriam efectuar-se por deliberação deste órgão.
- O IGFIJ, I.P. suporta as despesas de correio realizadas por todos os tribunais do país, tendo esse encargo atingido os € 2,4 milhões no mês de Fevereiro de 2008. O Instituto **não dispõe de quaisquer meios de conferência das facturas e notas de crédito** emitidas pelos CTT – *Correios de Portugal, S.A.* funcionando como um mero serviço pagador. Tratando-se de despesas correntes dos tribunais, é questionável a assunção deste encargo pelo Instituto, dado ser competência da DGAJ o apoio ao funcionamento daquelas instituições.
- Relativamente aos serviços de consultoria, na área da engenharia, contratualizados com a sociedade *UAD – Urbanismo, arquitectura e design, Lda.*, nos termos da respectiva proposta apresentada *“o resultado da prestação de serviços será concretizado sob a forma de relatórios e informações técnicas (...)”*. Nenhum destes documentos constava

¹⁰⁹ Quanto à forma de selecção da despesa em causa vide I.3 – Selecção e dimensão da amostra.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

do processo de adjudicação e, embora solicitado, não foi possível verificar a sua existência.

- Em matéria de combustíveis, o IGFIJ, I.P. utiliza o serviço Galp Frota. Para controlar a correcção das facturas recepcionadas, o Instituto imprime o extracto com os movimentos de cada viatura da página electrónica própria para esse fim, confrontando os movimentos desse extracto com os talões de abastecimento de combustível (recolhidos no momento no abastecimento realizado pelo utilizador do cartão de combustível) e com o boletim de deslocações da viatura (preenchido semanalmente). Os testes realizados permitiram detectar diversas fragilidades no controlo exercido pelo Instituto. Por um lado, na documentação entregue à equipa da auditoria que suporta o controlo realizado à factura 000807427 da *Petrogal, S.A.* (documento 300000107), verificou-se **faltar alguns talões de combustível e de boletins de deslocação**, o que não permite a sua integral verificação. No entanto, não significa isto que tais documentos não existam, já que nos documentos analisados estavam incorrectamente arquivados boletins de períodos que não correspondiam ao da facturação o que, por si só, **levanta dúvidas sobre a efectividade do controlo exercido**. Verificou-se ainda que alguns boletins não estavam totalmente preenchidos, não discriminando, por exemplo, os percursos realizados.
- O IGFIJ, I.P. adjudicou à firma *Geocontrole* a realização de 4 sondagens (estudo geotécnico) na Quinta de Santo António (documento 3000001413), verificando-se que foram emitidas duas requisições oficiais para o efeito. A requisição n.º 1107000739 tem data de 10 de Dezembro de 2007 e foi assinada pela Coordenadora do Gabinete de Contabilidade. A requisição 1108000252 foi assinada pela Directora do Departamento de Gestão de Empreendimentos e tem data de 29 de Abril de 2008. **A competência para emitir requisições oficiais deve estar centralizada no sector de aprovisionamento/compras**, devendo a contabilidade ser sempre informada desse facto, apenas para efeitos de registo do compromisso.
- No que respeita à contratação do *“Programa Preliminar de Potenciação da Ocupação dos Solos onde será integrado o Estabelecimento Prisional de Leiria”*, no valor de € 84 000, adjudicado à empresa *Progitape – Projectos de Arquitectura, Planeamento e Engenharia, Lda.*, **o respectivo processo de despesas não foi localizado**, pelo que não foi possível avaliar a correcção dos procedimentos realizados.
- Na aquisição efectuada à *Xerox Portugal – Equipamentos de escritório, Lda.* referente a papel A4, verificou-se que a respectiva factura está datada de 30 de Agosto de 2008, tendo o compromisso (1108000600) sido registado a 10 de Setembro de 2008. **O registo contabilístico do compromisso deve ser sempre efectuado no momento da emissão da requisição / nota de encomenda o que, no presente caso, não aconteceu.**

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- Embora sendo a exceção, **detectaram-se casos de facturas sem o respectivo registo de entrada**, nomeadamente no documento 3000001777¹¹⁰. Os mecanismos de controlo devem garantir que todos os documentos entrados no Instituto, incluindo facturas, devem ser objecto deste registo.
- Relativamente ao contrato de aluguer operacional de automóveis celebrado com a *LeasePlan Portugal* para uma viatura da marca BMW, verificou-se que **nenhum concorrente apresentou a declaração exigida no n.º 3 do artigo 152.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho**, o que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, constitui razão de exclusão das propostas apresentadas. Refira-se, que os documentos que devem acompanhar a proposta (como é o caso referido), devem ser indicado no convite, tal como referido no artigo 151.º do citado diploma, **o que não aconteceu explicitamente no presente caso**. No âmbito do presente procedimento salienta-se ainda o facto do carimbo do registo de entrada da proposta apresentada pela empresa *bcprenting estar rasurado* (o carimbo original era de 17 de Março de 2007, tendo sido corrigido manualmente para dia 19 daquele mês), **não estando esse facto devidamente ressaltado**.
- Relativamente à factura FT08020007 da *Imovalor* (documento 3000000096), constata-se que a mesma **foi paga sem que tenha sido objecto de prévia confirmação**. Mesmo tratando-se do pagamento de uma renda, o que se pode considerar uma aquisição serviços com particularidades próprias, deverão todas as facturas ser sempre sujeitas a esta confirmação antes de ser efectuado o seu pagamento.
- No procedimento de adjudicação de serviços informáticos com a sociedade *Dados Soltos Serviços Informáticos, Lda.* existem alguns aspectos ao nível da tramitação processual que importa referir.

A escolha do tipo de procedimento adoptado para a contratação (procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio) é da competência do CD. No entanto, na Informação n.º 153/07-GRHL/L apenas consta a assinatura de dois dos seus membros. Também a escolha do adjudicatário e a aprovação da minuta do contrato são competências daquele órgão, não tendo sido objecto de adequada deliberação.

Por outro lado, das três sociedades convidadas a apresentar propostas apenas duas responderam, **sendo a redacção de ambas as propostas exactamente igual**.

Nos termos do artigo 143.º do decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho, “*os concorrentes cujas propostas tenham sido admitidas devem ser simultaneamente notificados, com antecedência mínima de três dias, da data, hora e local da sessão de negociação*”. No

¹¹⁰ Algumas destas facturas são 2.ªs vias.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

entanto, relativamente ao concorrente RFB, Lda. (já que a empresa vencedora foi notificada pessoalmente), o ofício a avisar que a sessão de negociação iria ocorrer no dia 28 de Junho de 2007, apenas foi remetido pelo correio no dia 26 desse mês.

Ainda no âmbito dos aspectos formais, verificou-se que a minuta do contrato não foi enviada para aceitação do adjudicatário, contrariando o disposto no artigo 65.º do decreto-lei acima referido.

Os serviços em questão obrigam à disponibilização de um técnico, com carácter permanente, todos os dias úteis nas instalações do Instituto, e envolvem diversas tarefas, nomeadamente a realização de *backup*, instalação de postos de trabalho, apoio informático aos colaboradores (*helpdesk*) e, saliente-se, actividades de manutenção preventiva e correctiva de várias aplicações no âmbito da receita (JDBANK) e apoio judiciário (JDXTRX e JDADVG).

Os encargos suportados pelo IGFIJ, I.P., nos termos do contrato celebrado, atingem os € 85 723,61 anuais, o que representa uma mensalidade de € 7 143,63. Este valor parece assumir, face às actividades contratadas, uma expressão significativa, só podendo ser entendido pelo facto do **referido técnico já colaborar com o Instituto desde Junho de 2001**, o que lhe dá um grau de conhecimento único relativamente às especificidades do IGFIJ, I.P.

Com efeito, o técnico em questão celebrou um contrato de trabalho com o ex-IGFPJ, em Junho de 2001, auferindo uma remuneração de € 2 850,63 (571 500\$00). No entanto, este contrato foi denunciado pelo referido Instituto tendo terminado em Maio de 2002.

Em Julho de 2002, foi celebrado um contrato de fornecimento de serviços de informática com a firma *NGF – Serviços de Informática, Lda.*, por um valor mensal de € 6 084,23 (inclui IVA à taxa de 19%), através da disponibilização permanente de um técnico (o anteriormente referido com contrato de trabalho). Este contrato terminou a 30 de Junho de 2007 apresentando, nesta data, um valor mensal de € 7 143,63 (inclui IVA à taxa de 21%).

O Instituto encetou novos procedimentos no sentido de colmatar a necessidade de um técnico de informática, tendo recorrido a um procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio e convidado 3 empresas a apresentar propostas, uma das quais a própria *NGF – Serviços de Informática, Lda.* Todavia, este procedimento acabou por não produzir efeitos já que as duas propostas recebidas¹¹¹ ultrapassavam o valor máximo estabelecido para este tipo de procedimento.

¹¹¹ Das firmas RFB – Microelectrónica Aviónicos e Computadores, Lda. e da própria NGF – Serviços de Informática, Lda.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Aquando da comunicação deste facto à empresa *NGF – Serviços de Informática, Lda.* (ofício 06733, de 28 de Maio de 2007), veio a mesma informar que iria encerrar até ao final do ano, não sendo portanto possível responder a novas solicitações.

Perante isto, o IGFIJ, I.P. realizou novo procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio e convidou novamente 3 empresas, tendo os convites sido remetidos a 1 de Junho de 2007. Relativamente à vencedora, a *Dados Soltos Serviços Informáticos, Lda.*, verificou-se que a firma havia sido constituída em 24 de Maio de 2007, tendo como sócio maioritário o técnico que vem sendo referido neste ponto do relatório. Relativamente à empresa *RFB – Microelectrónica Aviónicos e Computadores, Lda.*, que tinha sido consultada no procedimento anterior, verificou-se que voltou a apresentar uma proposta superior ao valor máximo estabelecido para este tipo de procedimento, não tendo comparecido na sessão de negociação.

Acresce referir que, já em 2009, o IGFIJ, I.P. tomou conhecimento da existência de penhoras de créditos, tanto no caso da *NGF – Serviços de Informática, Lda.* (€ 16 519,51), como da *Dados Soltos Serviços Informáticos, Lda.* (€ 969,08), relativas as dívidas ao Estado. Muito embora o técnico em causa seja responsável por ambas as firmas, o Instituto apenas pôde diligenciar no sentido da regularização da última dívida referida, uma vez que actualmente não tem qualquer relação comercial com a *NGF – Serviços de Informática, Lda.*

- Relativamente ao pagamento efectuado a Construções Civis A. Gaspar, Lda. (documento 3000000094), verificou-se **que junto à autorização de pagamento não existia qualquer documentação de suporte (factura ou documento equivalente)**, devendo o Instituto diligenciar no sentido de documentar esta despesa e garantir os mecanismos que previnam a repetição desta situação.
- O IGFIJ, I.P. efectuou um pagamento no valor de € 1 500,00 (documento 900000412) a favor do responsável pelo serviço de apoio à Comissão de Programas Especiais de Segurança, na sequência de uma decisão desta comissão no âmbito do programa especial de segurança e do despacho proferido por Sua Excelência o Ministro da Justiça nesse sentido. Salvo melhor opinião, esta despesa parece não ter enquadramento nas atribuições do Instituto, sendo que, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril, “constituem despesas do IGFIJ, I.P., as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas”.

Por outro lado, a classificação económica considerada não será a mais adequada (02.02.25 – *Outros serviços*) já que não existe qualquer contraprestação associada a este pagamento, estando por isso melhor classificada no agrupamento de Transferências Correntes.

- Relativamente às despesas de representação (documentos 300000256 e 3000001160), e pese embora os diminutos encargos com esta natureza assumidos pelo IGFIJ, I.P., importa referir que, por uma questão de boas práticas, **junto aos documentos de despesa deve ser especificado o âmbito em que tais despesas são efectuadas, a fim de poderem ser consideradas como de representação, indicando ainda as organizações ou pessoas intervenientes¹¹²**, o que não sucedeu nos documentos analisados.

8. Pessoal

Conforme referido no ponto *II.3 – Recursos humanos* deste relatório, de acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril (Lei Orgânica do IGFIJ, I. P.), aos funcionários do IGFIJ, I. P. é aplicável, como regime regra, o regime jurídico do CIT, e como regime transitório o da função pública.

Esta situação levantou sérios condicionantes em termos de recrutamento de recursos humanos, quer ao ex-IGFPJ, quer actualmente ao IGFIJ, I. P., dada a inexistência de um quadro de pessoal em regime CIT devidamente aprovado¹¹³, e uma vez que o quadro relativo ao pessoal em regime da função pública assume uma natureza transitória, sendo os seus lugares extintos à medida que vagarem.

Em face disto, reforça-se a ideia anteriormente transmitida de que o IGFIJ, I.P., não se podendo valer da celebração de contratos em regime de tarefa ou avença, tem vindo a recorrer à aquisição de recursos humanos em regime de *outsourcing*, designadamente através de empresas unipessoais, estando nesta situação 12 empresas e abrangendo 16 funcionários. **Reitera-se o facto destes trabalhadores estarem inseridos em áreas nobre da missão do IGFIJ, I.P. e a responderem a necessidades permanentes, o que comporta riscos significativos ao nível da permanência do respectivo “know-how”.**

Por outro lado, de acordo com informações recolhidas, as diligências efectuadas no sentido do recrutamento de pessoal no âmbito da bolsa de emprego público mostraram-se infrutíferas, pelo facto do Instituto considerar que, sendo o seu regime de pessoal (estabelecido como regra) o do CIT, o único mecanismo de mobilidade aplicável seria o da cedência especial, previsto no artigo 9.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, o que se mostra pouco atractivo para funcionários que estejam vinculados em regime de nomeação.

¹¹² Também neste sentido foi emitida a Circular série C n.º 924 da Direcção-Geral do Orçamento, datada de 29 de Julho de 1985.

¹¹³ Esta situação ficou ultrapassada com o fim dos quadros de pessoal, passando a existir mapas de pessoal anualmente aprovados.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Refira-se ainda que ao contrário do estipulado no artigo 17.º da lei orgânica do IGFIJ, I. P., e tal como exigido pela alínea a) do n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, à data da auditoria **não tinham sido aprovados quaisquer regulamentos internos, nomeadamente sobre a presente matéria**. O único documento existente com esta natureza é um antigo regulamento de horário de trabalho, elaborado ainda no tempo do ex-IGFPJ, bem como algumas informações ou despachos avulsos.

Como havia sido referido, o Instituto deu cumprimento ao estipulado no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, tendo elaborado o Balanço Social com referência a 31 de Dezembro de 2008, embora apenas o tenha remetido à Tutela em 7 de Maio de 2009. Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do citado diploma, o Balanço Social deveria ter sido enviado à Tutela até 31 de Março de 2009.

O Instituto detém um plano de formação que está incorporado no plano de actividades de 2008, que vai ao encontro das carências previamente detectadas, tentando cobrir temas transversais como seja o domínio de ferramentas informáticas básicas e temas sectoriais que permitam aos funcionários aperfeiçoar as suas competências e conhecimentos específicos.

A área do pessoal é assegurada pelo GRHL, incumbindo-lhe, para além do processamento de salários, o controlo da assiduidade, a gestão das férias, a participação na elaboração do balanço social, a gestão de penhoras e o processamento de ajudas de custo. O GRHL é ainda responsável pela gestão e administração dos funcionários do IGFIJ, I. P., independentemente do regime de vinculação, organizando e mantendo actualizados os respectivos ficheiros biográficos e os processos individuais, realizando concursos de acesso, efectuando a sua avaliação nos termos do SIADAP, elaborando planos de formação, entre outras tarefas.

O processamento de salários é efectuado através do módulo RH do SAP pelo GRHL, existindo interligação automática ao respectivo módulo contabilístico. Naquele gabinete são recepcionados todos os elementos necessários ao respectivo processamento dos abonos (folhas de trabalho extraordinário, boletins de ajudas de custo, etc.), sendo essa informação introduzida no sistema informático referido. Inicialmente é realizada uma simulação do processamento com o objectivo de validação dos saldos nas respectivas rubricas orçamentais de todos os abonos a pagar. Caso se verifique a falta de cabimento, é diligenciado ao Gabinete de Contabilidade no sentido de proceder às necessárias alterações orçamentais. Depois da confirmação de existência de dotação orçamental, o processamento é finalizado e integrado automaticamente no módulo contabilístico. À semelhança no referido para a área da aquisição de bens e serviços, o pagamento é autorizado pelo vogal do CD que tenha a seu cargo o pelouro da gestão interna, sendo efectuado no Gabinete de Gestão de Tesouraria, por transferência bancária, através de uma conta da CGD.

●

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Neste sentido, pode afirmar-se existir uma adequada segregação das funções de processamento, autorização e pagamento dos vencimentos.

No que diz respeito especificamente às ajudas de custo, verifica-se que existe um pedido de autorização prévia da deslocação em serviço, efectuado pelo funcionário, que é objecto de autorização, sendo este documento posteriormente anexo ao respectivo boletim itinerário. Todos os boletins itinerários são validados pelo superior hierárquico e autorizados pelo CD. Mensalmente, os directores de serviço juntam os boletins itinerários e as respectivas autorizações, enviando toda a documentação ao GRHL de forma a ser integrado no processamento de salários.

No que concerne à assiduidade, o controlo realizado pelo IGFIJ, I.P. nas suas anteriores instalações era feito por registo em cartão magnético, através do sistema “System”, que mensalmente produzia relatórios de assiduidade por funcionário. O conteúdo destes relatórios era introduzido manualmente na aplicação de vencimentos. Desde a mudança para as actuais instalações, provisoriamente, o controlo da assiduidade é feito em folhas manuais. De acordo com o GRHL, está em fase de estudo a utilização de um sistema de assiduidade comum a todo o edifício das actuais instalações do Instituto, que integrará directamente o registo da assiduidade no módulo SAP de vencimentos.

Neste âmbito, verificou-se existirem deficiências ao nível do registo de saída e de entrada no período do almoço, quer pela sua ausência, quer por ser efectuado quase em simultâneo (com uma dilação de poucos minutos), o que impede a validação da respectiva duração nos termos da legislação aplicável.

Quanto aos processos individuais dos funcionários, mostravam-se adequadamente organizados e actualizados, estando devidamente guardados e salvaguardado o respectivo acesso apenas ao GRHL. Em todo o caso, algumas declarações de rendimentos do agregado familiar, previstas no artigo 99.º do CIRS, não estavam totalmente preenchidas ou mostravam-se já incorrectas. Embora a responsabilidade pela correcção da informação recaia sobre os funcionários declarantes, o GRHL vem diligenciando no sentido da sua actualização.

No âmbito dos contratos de tarefa e avença, o IGFIJ, I.P. deu cumprimento ao estipulado no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, tendo informado a tutela da existência de 22 trabalhadores nestas condições. Nos termos do n.º 3 do citado artigo, todos os contratos de tarefa ou avença, deveriam em 31 de Dezembro de 2006 ser cessados por ausência de autorização superior, do Ministro da Justiça ou dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, o que não se verificou nos contratos celebrados com os avençados Ana Sofia Pereira da Silveira, João de Deus da Glória Sarzedas Miranda, Paulo Jorge Marques Miranda e Pedro Dagand da Silva Dias, cuja data do termo ocorreu posteriormente à data legalmente imposta.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

As remunerações pagas ao pessoal a exercer funções de direcção das unidades orgânicas do Instituto, até à entrada em vigor da actual Lei Orgânica, estavam reguladas pelos Despachos n.º 8560/2002, de 21 de Janeiro, e 11813/2002, de 14 de Maio¹¹⁴. Actualmente, em conformidade com o n.º 4 do artigo 1º da Portaria n.º 519/2007, de 30 de Abril, os dirigentes encontram-se em regime de comissão de serviço previsto no Código do Trabalho. Neste diploma não existem quaisquer limites ao pagamento de remunerações, no entanto, por instruções da tutela, o Instituto remunera os dirigentes nos termos legalmente previstos pelo estatuto remuneratório dos dirigentes da AP.

Para efeitos de testes de controlo foi seleccionado o mês de Julho de 2008. Neste período o total da despesa no agrupamento económico 01 – *Despesas com o pessoal* atingiu os € 271 317, estando as principais rubricas elencadas no Quadro II abaixo apresentado. Verifica-se que as rubricas económicas com maior expressão orçamental são as relativas aos vencimentos (60,6 %) e aos encargos com a Segurança Social e CGA (20,7 %).

CE	Descrição	Montante	%
01.01.03	PESSOAL DOS QUADROS-REGIME DE FUNCAO PUBLICA	86 449	31,9 %
01.01.09	PESSOAL EM QUALQUER OUTRA SITUACAO	60 429	22,3 %
01.01.02	ORGAOS SOCIAIS	17 365	6,4 %
01.03.05	SEGURANCA SOCIAL	43 042	15,9 %
01.03.05	CAIXA GERAL DE APOSENTACOES	13 040	4,8 %
		220 325	81,3%

Quadro II – Distribuição das principais rubricas no mês de Julho

Neste período o GRHL processou abonos e descontos a 102 funcionários totalizando € 143 696,69, (€ 196 330,42 de abonos - € 52 633,73 de descontos). Para além deste, foram ainda analisadas as despesas relativas ao pessoal em regime de tarefa e avença e encargos patronais.

Da análise realizada destacam-se as seguintes situações:

- A folha mensal de vencimentos extraída da aplicação de vencimentos não apresenta todos os tipos de descontos efectuados aos funcionários, embora os somatórios dos abonos e descontos tenham em conta os descontos omissos. A GRHL informou que esta situação resulta de não terem sido criados os campos de informação no mapa em questão, devendo ser acautelada esta alteração aquando da prevista actualização da aplicação informática;

¹¹⁴ Publicados, respectivamente, no DR n.º 98, II série, de 27 de Abril, e DR n.º 119, II série, de 23 de Maio.

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPEÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- No procedimento de contratação de um licenciado para prestar serviços de consultoria ao CD (Informação n.º 036/2008-GRHL/RH), através de contrato de tarefa, com vigência de 2 de Janeiro a 1 de Julho de 2008, salientam-se dois aspectos. Por um lado, desconhece-se qual o critério utilizado na selecção das pessoas objecto de consulta. Por outro lado, prevê o do n.º 2 da cláusula quarta do contrato de prestação de serviços celebrado, que os pagamentos mensais devem ser precedidos da entrega de um relatório. Solicitados esses documentos, verificou-se que os mesmos não assumem a verdadeira natureza de um relatório, sendo uma mera transcrição do objecto do contrato.

Refira-se também que o prestador de serviços em questão já se encontrava, desde 2005, vinculado ao Instituto através de contratos de tarefa, estando actualmente a prestar serviços através de contrato celebrado entre o Instituto e uma sociedade unipessoal;

- O pagamento do suplemento de recuperação processual ao funcionário Humberto Jorge da Silva Raimundo, nos termos do Decreto-Lei n.º 485/99, de 10 de Novembro, e Portaria n.º 1178/2001, de 10 de Outubro, tem como pressuposto o exercício de funções relacionadas com a recuperação de atrasos processuais nos Tribunais. Ora, uma vez que o funcionário exerce funções no Gabinete de Processos Judiciais do IGFIJ, I. P., afigura-se que **as funções exercidas não correspondem às elencadas** na legislação referida;
- Relativamente à autorização para a realização de trabalho extraordinário, proferida na Informação n.º 01/2008 – GRHL/RH, verificou-se que a respectiva aprovação foi dada apenas pelo Presidente do CD, quando a competência para tal pertence ao Conselho, já que não existe delegação de competências nesse sentido;
- O cálculo dos abonos devidos por prestação de trabalho extraordinário não tem em consideração o aumento de 2,1% relativo ao ano de 2008. O congelamento deste suplemento remuneratório foi determinado até 31 de Dezembro de 2006, pela Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, e prorrogado até 31 de Dezembro de 2007 pela Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro. Todavia, a partir de 1 de Janeiro de 2008 os suplementos remuneratórios foram objecto de actualização em conformidade com a Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro. Este erro tem origem numa incorrecta parametrização do sistema SAP e nunca foi detectado pelo Instituto. Assim, para além da reparametrização do sistema, deverá o Instituto abonar os respectivos retroactivos aos funcionários;
- Em sentido inverso, o **abono devido por prestação de trabalho em dias de dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados não teve em consideração o congelamento** previsto na legislação disposta no ponto anterior, tendo sido calculado com base no vencimento auferido em 2008. Nestas condições, deverá o

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- IGFIJ, I.P. proceder à correcta parametrização do SAP e diligenciar pela reposição de todos os montantes indevidamente pagos;
- Relativamente às deslocações em serviço, verificou-se existir uma delegação de competências do CD na Directora do Departamento de Gestão de Empreendimentos no sentido de *“autorizar o pedido de deslocações em viatura de serviço”*, ficando as restantes situações, por inerência, na esfera daquele órgão. Todavia, verificou-se existirem situações em que as deslocações foram autorizadas pelo coordenador do Gabinete de Acompanhamento de Obras sem que o mesmo tenha competência para o efeito. Esta situação ocorreu, por exemplo, no caso da deslocação da funcionária Maria das Dores Almeida, no dia 4 de Junho (Proc. 388), e no de Alzira Borges da Silva, a Vila do Conde nos dias 5 e 6 de Junho de 2008, implicando neste caso a realização de despesa já que a deslocação ocorreu em transporte público;
 - Tal como referido para o trabalho extraordinário, verificou-se que o Presidente do CD autorizou algumas deslocações quando essa competência pertence ao CD, designadamente no caso na deslocação em serviço da funcionária Alzira Borges da Silva aos Açores em 2 e 3 de Junho;
 - No n.º 3 da cláusula sexta do contrato de comissão de serviço celebrado com Augusto Miguel Gama Antunes Albuquerque, para o cargo de Coordenador do Gabinete de Planeamento e Monitorização do IGFIJ, I. P., está previsto que finda a comissão de serviço, o IGFIJ, I. P. celebrará com aquele trabalhador um CIT, não mencionando qual a categoria que este passaria então a ocupar. A alínea a) do n.º 1 do artigo 247º do Código do Trabalho, determina que *“cessando a comissão de serviço, o trabalhador tem direito a exercer a actividade desempenhada antes da comissão de serviço ou as funções correspondentes à categoria a que entretanto tenha sido promovido ou, se contratado para o efeito, a exercer a actividade correspondente à categoria constante do acordo, se tal tiver sido convencionado pelas partes”*. Deste modo, salvo melhor opinião, o acordo referido deveria ter estabelecido, desde logo, a categoria a ocupar. Não obstante a redacção dos artigos 245.º e 247.º do Código do Trabalho, conjugados com o n.º 4 do artigo 1.º dos Estatutos do IGFIJ, I.P., parecer admitir a celebração de um CIT nos termos em análise, a compatibilidade deste procedimento com as regras gerais de contratação de trabalhadores para o exercício de funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro) coloca grandes questões;
 - Verificou-se no processo individual do funcionário José Inácio Gonçalves Lopes Junqueira, que se encontra em regime de prestação de trabalho designado por semana de quatro dias, a inexistência de despacho do membro do Governo sob proposta do dirigente máximo do Instituto, nos termos do n.º 2 do artigo 4º do Decreto-Lei 325/99, de 18 de Agosto. De acordo com o GRHL existe a referida autorização, embora, por motivos da mudança de instalações, os documentos encontram-se ainda encaixotados. Até à data, não foi remetida à Inspeção evidência da mesma;

- O CIT celebrado com a funcionária Marisa Lisete Alves Maduro, em 15 de Dezembro de 2001, não assentou em nenhum diploma vigente que regulamentasse, àquela data, o quadro e as remunerações do pessoal do IGFIJ, I. P. em regime de CIT. Tal como referido no início do capítulo de Recursos Humanos, o regime CIT apenas ficou regulado em 27 de Abril de 2002;

9. Sistemas de informação

O IGFIJ, I. P., não detém um sistema de informação integrado que possibilite uma correcta e eficaz gestão de processos e de informação. O sistema SAP utilizado pelo Instituto poderia funcionar nesse sentido, mas as suas potencialidades não foram totalmente exploradas, existindo alguns módulos do sistema que nunca foram devidamente utilizadas (designadamente o módulo AM relativo ao imobilizado).

No Instituto não existem manuais reguladores das principais actividades informáticas, nomeadamente:

- Manual de controlo interno;
- Manual de políticas de registo de utilizadores, gestão de privilégios e palavras-chave;
- Manual de normas e procedimentos;
- Manuais de segurança nas operações de processamento.

Os acessos aos recursos informáticos são geridos através do active directory do MJ controlados pelo Instituto, onde são criados os acessos e respectivas permissões. Acresce referir que o controlo dos acessos e outras operações de “*help desk*” são da responsabilidade de um técnico de informática em regime de *outsourcing*.

De acordo com o **Mapa VIII**, existe uma grande quantidade de aplicações a funcionar em diversas áreas, acrescidas de aplicações informáticas dispersas, desenvolvidas e utilizadas pelos funcionários de forma independente.

Da referida lista apenas detêm manuais de utilização, as aplicações:

- Sistema de Pagamentos do Apoio Judiciário;
- Sistema das Custas Judiciais Online;
- Sistema Integrado de Gestão de Empreendimentos;
- SAPREADY.

Ao nível dos contratos de manutenção, as aplicações abrangidas são:

- SICJ;
- SAP (consultoria);
- SAP (manutenção de licenças);

•

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

- QUIDGEST (descontinuada em Janeiro de 2009).

Acresce referir que existem 4 aplicações feitas internamente por um funcionário que já não colabora com o Instituto e não deixou qualquer documentação de suporte. Estas aplicações não detêm qualquer tipo de segurança no acesso, permitindo a alteração de dados por terceiros sem registo de “log”. Trata-se de *software* que suporta funções “*core business*”, cuja manutenção e integração no SAP é assegurada por um prestador de serviços em regime de *outsourcing*¹¹⁵. São elas:

- JDBANK – Gestão e contabilização da receita das contas dos Cofres dos Tribunais e dos Conservadores e Notários;
- JDADVG – Gestão dos valores a pagar a advogados referentes a pagamentos de oficiosas praticadas em PSP, GNR, e outros serviços fora do âmbito dos tribunais;
- JDRCUST – Gestão dos reembolsos das custas judiciais;
- JDXTRX – Gestão do pagamento do apoio judiciário aos diversos intervenientes do processo judicial (peritos INML, advogados, tradutores, intérpretes, etc.).

No que respeita ao SIC, importa referir que se trata de uma aplicação desenvolvida pelo Instituto de Informática (serviço do Ministério das Finanças e da Administração Pública), estando o IGFIJ, I.P. obrigado à sua utilização (bem como os outros serviços públicos). No entanto, a aplicação apresenta fragilidades, quer em termos de políticas de acesso, quer ao nível do controlo das alterações efectuadas.

O Instituto está fortemente dependente de entidades externas, nomeadamente:

- Novabase – suporte ao software da família SAP;
- Link – suporte ao processamento das custas judiciais;
- CPC – apoio à manutenção das infra-estruturas tecnológicas;
- Bright Partners – Enterprise Project Management.

O Instituto não poderá ficar dependente destas entidades para garantir o correcto funcionamento das aplicações, devendo criar conhecimento internamente nesse sentido.

Está assegurado o princípio da continuidade de parte da informação, albergada no “*data center*” do Instituto. O sistema de cópias de segurança da informação funciona diariamente para disco e *tapes*, existindo registo de log desde 2004. O referido sistema de “*backup*” é assegurado pela empresa Telvent, ficando as *tapes* guardadas nas suas instalações no Prior Velho. Este sistema de cópias de segurança apenas abrange parte da informação pertinente,

¹¹⁵ O mesmo funcionário responsável pelo help desk.

uma vez que existem aplicações dos utilizadores gravadas nos respectivos computadores pessoais, excepcionadas das cópias de segurança.

O plano de reestruturação do sistema de informação em curso no Instituto virá reformular toda a arquitectura tecnológica, estando prevista a sua conclusão no fim de 2010. De acordo com o QUAR do IGFIJ, I. P. está previsto para o ano de 2009 instalação de:

- Módulo de gestão documental, arquivo e workflow;
- Módulo de gestão de empreendimentos;
- A evolução do actual SAP/R3, com os módulos RH, FI, IS-PS, para mySAP ERP 2005 e preparação para a necessária convergência com o sistema RIGORE.

10. Prestação de contas

Os principais documentos constituintes da conta de gerência de 2007 foram fornecidos à equipa de auditoria em suporte electrónico.

O IGFIJ, I. P. procedeu à elaboração da conta de gerência do ano 2007 nos termos das Instruções n.º 1/2004 do Tribunal de Contas¹¹⁶, que definem as regras sobre a organização e documentação das contas abrangidas pelo POCP.

Verificou-se que a conta de gerência de 2007 não foi remetida às entidades competentes dentro do prazo legal, tendo sido solicitada a respectiva prorrogação.

Salienta-se apenas que nos mapas de controlo orçamental (mapas 7.1 e 7.2 do POCP) não se encontravam adequadamente espalhadas, quer na receita, quer na despesa, as rubricas extra-orçamentais.

¹¹⁶ Publicadas no Diário da República – II série, n.º 38, de 14 de Fevereiro de 2004.

IV. Contraditório

Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei nº276/2007, de 31 de Julho, e do artigo 100.º e seguintes do CPA, foi dado conhecimento formal ao IGFIJ, I.P., através do ofício n.º 08842, de 9 de Junho de 2009, desta Inspeção-Geral, da análise e apreciação factual resultante da informação recolhida pela equipa de auditoria, através do envio àquela entidade do projecto de relatório.

Por parte do IGFIJ, I.P., através do ofício n.º 11834, de 10 de Agosto de 2009 (Anexo I), foram acolhidas, globalmente, as recomendações formuladas no projecto de relatório, tendo o Conselho Directivo deliberado concordar com a generalidade das conclusões e recomendações constantes do projecto de relatório.

V. Conclusões e recomendações

Face ao exposto ao longo do presente relatório, deverá o IGFIJ, I.P. diligenciar no sentido de **corrigir todos os aspectos apontados** e promover as medidas necessárias ao melhoramento do sistema de controlo interno existente.

No quadro seguinte, e sem prejuízo de outros referidos ao longo do relatório, destacam-se os procedimentos/medidas de controlo interno **considerados mais fracos**, a influência negativa dessas fragilidades e sugestões para a sua melhoria.

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Ambiente de controlo e estrutura organizativa		
Os planos e os relatórios de actividades não quantificam os recursos humanos, financeiros e materiais a afectar / afectos a cada actividade nem o respectivo grau de concretização	Não possibilita a análise de desvios, por actividade, dos recursos inicialmente planeados e efectivamente consumidos, nem o nível de concretização das actividades planeadas	Elaborar os planos e relatórios de actividades de modo a possibilitar a quantificação dos recursos humanos, financeiros e materiais envolvidos em cada actividade e os respectivos desvios face ao plano
Ausência de um adequado sistema de delegação de competências	É gerador de entropia nos processos de decisão, não contribuindo para uma gestão eficiente	Criar níveis de decisão mediante uma estrutura de (sub)delegação de competências adequada
Inexistência de manuais de procedimentos e de controlo interno	Ausência de normas que explicitamente definam os princípios, processos, responsabilidades e mecanismos de controlo a observar na realização das tarefas nas diferentes áreas	Elaborar manuais de procedimentos e de controlo interno para as diferentes áreas
A estrutura orgânica legal mostra-se não totalmente implementada (Direcção de Infra-Estruturas da Justiça), desadequada (Gabinete de Contratação) ou indevidamente formalizada (equipa de projecto "Auditoria e estudos")	Contribui para a diminuição da eficiência organizacional	Rever e alinhar a estrutura organizativa, fomentando a sua formalização
Embora existam reuniões permanentes entre os membros do CD e o pessoal dirigente do Instituto, não são realizadas reuniões formais de acompanhamento da actividade	A formalização de reuniões periódicas, mais ou menos alargadas, nas quais a performance do Instituto seja apresentada e discutida, permite dar maior visibilidade e relevo a esta função	Promover reuniões formais de avaliação do desempenho do Instituto, com a periodicidade necessária, envolvendo os níveis organizacionais considerados pertinentes

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Não existem regulamentos internos, tal como previsto na lei orgânica do Instituto	Ausência de normas que regulem diversas matérias da actividade do Instituto	Elaborar e submeter à aprovação superior (nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril) os regulamentos internos
Orçamento		
Em 2008, o orçamento de funcionamento do Instituto contemplava apenas a actividade 257 – <i>Gestão de Recursos Financeiros</i>	A informação orçamental não reflecte adequadamente a actividade desenvolvida	Utilizar as actividades orçamentais adequadas
Registo de compromissos sem que exista uma requisição oficial ou nota de encomenda emitida	Constitui um procedimento contabilístico incorrecto, desvirtuando a informação financeira	Proceder ao registo do compromisso sempre e apenas no momento da emissão da requisição oficial ou documento equivalente
Ausência de contabilidade analítica	Desaproveitamento de um instrumento de controlo bastante importante	Promover a criação de uma contabilidade analítica que sustente informação de apoio à gestão
Disponibilidades		
O Instituto tem diversas contas bancárias abertas junto da CGD	Incumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado na sua plenitude	Continuar as diligências que vêm sendo feitas no sentido de dar cumprimento a este princípio através da introdução do DUC na arrecadação da receita, realizando também todos os pagamentos através do IGTCP, I.P. Eventualmente diligenciar, junto do Ministério das Finanças, no sentido de ser admitida uma excepção para as verbas do sistema judicial até o IGTCP, I.P. garantir controlos idênticos aos da CGD
Existência de verbas em contas da CGD, de montante desconhecido, relacionadas com “Depósitos Obrigatórios”	Ausência de centralização dos valores relacionados com o sistema judicial, o que aumenta os riscos da sua utilização indevida	Continuar a diligenciar, junto da CGD, a centralização destes valores, dando cumprimento ao definido na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2009
A movimentação das contas bancárias é efectuada mediante a assinatura de apenas um dos membros do CD	É redutor do controlo exercido sobre os pagamentos realizados e saldos existentes	As boas práticas de controlo interno sobre esta matéria recomendam que as contas bancárias sejam movimentadas, no mínimo, por duas pessoas, cujas funções sejam independentes

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Algumas das reconciliações bancárias não têm credibilidade, tendo em conta o número, natureza e dilação temporal dos itens em aberto, bem como porque alguns valores são apurados por diferença (de modo a acertar a reconciliação)	Representa uma total ausência de controlo sobre os saldos e movimentos dessas contas, sendo esta situação especialmente grave uma vez que as contas em questão apresentam saldos e movimentos muito significativos. Descredibiliza a informação financeira, situação particularmente preocupante tendo em consideração o peso das Disponibilidades na estrutura no Activo do Instituto	Corrigir estes procedimentos, procedendo à correcta elaboração de reconciliações bancárias, com a frequência adequada ao volume de movimentos
As reconciliações bancárias são elaboradas pela Coordenadora do GGT	Representa uma falha ao nível da segregação de funções, potenciando a utilização indevida das contas bancárias	As reconciliações bancárias devem ser efectuadas por colaborador que não pertença à área de Tesouraria e que na secção de Contabilidade não tenha acesso às contas correntes
Reconciliações bancárias não aprovadas superiormente	Ausência de controlo de revisão	Proceder à revisão das reconciliações bancárias, por pessoa independente de quem as elaborou, deixando evidência do controlo realizado
Não se encontra instituída a prática de análise periódica dos itens em aberto	Potencial utilização indevida das contas bancárias	Acompanhar e regularizar periodicamente os itens em aberto
Constituição de três fundos de maneo por valores superiores às necessidades	Para além de desvirtuar o princípio da Unidade de Tesouraria, o risco e os impactos financeiros associados a uma incorrecta utilização do fundo de maneo não são minimizados	Constituir apenas um fundo de maneo pelo valor mínimo necessário, procedendo a, pelo menos, uma reconstituição mensal
Despesas pagas por fundo de maneo sem prévia autorização e aposição do carimbo de pago, algumas das quais sem fundamentação da necessidade	Incumprimento das normas associadas à realização das despesas. A não aposição do carimbo de pago nos documentos permite a sua eventual reintrodução no circuito dos pagamentos	Garantir que as despesas realizadas por fundo de maneo obedecem na íntegra ao legalmente disposto em matéria de realização da despesa, devendo ser aposto o carimbo de pago nos documentos de suporte após o seu pagamento
Imobilizado e Existências		
O IGFIJ, I.P., I.P. não dispõe de um sistema de informação único que permita uma adequada gestão dos cerca de 1 500 imóveis que constituem o património imobiliário sobre a sua administração e respectivos bens móveis. Para efeitos de registo são utilizadas diversas folhas de cálculo que apresentavam diversas lacunas	A utilização de folhas de cálculo não representa um mecanismo de gestão e de controlo minimamente fiável, existindo sérios riscos no que respeita à fidedignidade e coerência da informação financeira produzida, bem como da salvaguarda do património	Promover uma verdadeira gestão de património sob sua administração suportada em ferramentas adequadas

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Inexistência de um sistema de informação dedicado no âmbito da gestão de obras de construção, remodelação, adaptação e conservação de instalações dos serviços e organismos do MJ	Impossibilita uma gestão eficiente desta actividade, fazendo com que a informação subjacente esteja dispersa, não sistematizada, nem uniformizada	Promover a utilização de um sistema de informação unificado para a gestão desta actividade, continuando a desenvolver os esforços no sentido da implementação do <i>SIGE – Sistema de Informação de Gestão de Empreendimentos</i>
O Instituto não prossegue as atribuições previstas na sua lei orgânica, ao nível da gestão da frota automóvel dos serviços e organismos do MJ sem autonomia financeira	Incumprimento de uma vertente da sua missão	Reunir condições necessárias tendentes à plena concretização da sua missão e atribuições
A articulação do DGP e do DGE com o GC é ineficiente e sem a regularidade necessária	Registos contabilísticos incorrectos, resultando em informação financeira incongruente e distorcida, particularmente relevante pelo significativo património envolvido, não permitindo também um adequado controlo do património	Assegurar, de modo integrado, que a globalidade da informação sobre o património do Instituto está permanentemente actualizada
O Instituto não está a aplicar o CIBE a todo o universo dos seus bens immobilizados, mas apenas aqueles que constituem o universo dos seus bens móveis próprios	Incumprimento do disposto na Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 10 de Março	Dar integral cumprimento à norma legal em questão
No âmbito do património móvel do Instituto, nem sempre os bens são objecto de registo atempado (material de informática), existindo situações em que as fichas de inventário se apresentavam desactualizadas	Os riscos de apropriação indevida dos bens que constituem o património do Instituto não são mitigados, encontrando-se o inventário subavaliado, no período que medeia entre a aquisição e o correspondente registo, e desactualizado	Implementar procedimentos que garantam o registo atempado de todos os bens objecto de inventariação e os mecanismos necessários no sentido da permanente actualização das fichas dos bens (nomeadamente quanto à sua localização)
Não existe comunicação entre o GRHL e o GC	Registos contabilísticos incorrectos, resultando em informação financeira incongruente e distorcida	Garantir que a informação contabilística tem total correspondência com o sistema de suporte à inventariação.
O cálculo das amortizações é realizado de forma incorrecta	Não permite o acompanhamento adequado da vida útil dos bens, podendo contribuir para decisões de investimento erradas ou extemporâneas	Proceder ao apuramento e registo da amortizações nos termos da legislação em vigor
Os bens em armazém são registados como custo do exercício no momento da sua aquisição	Não existe o correcto reflexo nas demonstrações financeiras (princípio da especialização) dos bens armazenáveis	Registrar os bens na classe 3 no momento da aquisição, reconhecendo o respectivo custo apenas no momento do seu consumo

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
A contagem anual realizada aos artigos em armazém não fica adequadamente suportada, sendo as diferenças detectadas ao longo do ano incorrectamente reconhecidas como consumos do GRHL	Descredibiliza os procedimentos de contagem de existências, não permitindo apurar eventuais diferenças e a correspondente origem/responsabilidade	Deixar evidência dos procedimentos de contagem realizados, registando eventuais diferenças nos termos do POCP. O registo das diferenças deve ser autorizado superiormente
Receita e cobranças		
Nas receitas do sistema registral e notarial, bem como nas relativas a Imposto do Selo, o Instituto não tem forma de validar a correcção dos montantes que lhe são entregues	Os mecanismos de controlo exercidos pelo Instituto ficam limitados aos procedimentos pós cobrança	Estudar um mecanismo que permita validar a composição dos montantes depositados e aferir o correcto recebimento
Aquando da transição das competências de gestão e controlo das receitas e despesas relativas ao sistema judicial para a esfera do ex-IGFPJ, não foram assegurados os mais elementares mecanismos de controlo, tendo sido contabilizados como receita, e gastos como despesa, valores relativos a saldos de processos judiciais	Foi gerador de um descontrolo absoluto sobre os saldos à guarda do Instituto para fazer face às correspondentes despesas, tendo resultado em falta de verbas para realizar todos os pagamentos devidos. O Instituto "reembolsou" o sistema judicial em cerca de 250 milhões de euros, não se podendo contudo afirmar que a falta de verbas sentida tem exclusivamente origem nos procedimentos erroneamente adoptados pelo ex-IGFPJ	Realizar as diligências necessárias no sentido de apurar o montante indevidamente contabilizado como receita (e gasto em despesa) e implementar mecanismos sistemáticos de acompanhamento que permitam validar os saldos à guarda do Instituto
O Instituto está dependente, em vários aspectos, de uma entidade externa para garantir o perfeito funcionamento da aplicação SICJ	Potencia riscos muito significativos para o sistema judicial em resultado de uma falha de serviço (senão pela probabilidade de ocorrência, pelo menos pelos potenciais impactos)	Assegurar o funcionamento do SICJ com recursos internos, devendo ser pensado um plano de emergência que preveja todas as consequências e respostas a dar em caso de quebra de serviço
Existem tarefas chave no processo de pagamentos de despesas do sistema judicial que estão externalizadas	Não garante a melhor salvaguarda dos activos do Instituto. Esta situação é particularmente preocupante quando associada com os aspectos já mencionados relativamente às reconciliações bancárias e ao facto do IGTCP, I.P. não garantir alguns mecanismos de controlo actualmente realizados pela CGD	Garantir a realização das tarefas chaves ligadas ao pagamento de despesas do sistema judicial através de recursos internos
À semelhança do referido para o imobilizado, não existem mecanismos de comunicação entre o DGP e o GC	Os momentos contabilísticos relativos à liquidação e cobrança da receita não são correctamente revelados, fazendo com que as correspondentes dívidas de terceiros não estejam espelhadas nas demonstrações financeiras, minimizando assim o controlo contabilístico exercido	Promover a correcta contabilização da liquidação e cobrança da receita, mediante mecanismos de circulação da informação que se revelem necessários para esse fim

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Incongruências legislativas entre as competências do Instituto, no que se refere à liquidação, cobrança e registo das receitas próprias dos serviços de administração directa do MJ, e as respectivas leis orgânicas que as definem como sua receita própria	É gerador de desarticulações e inviabiliza a melhor aplicação da lei	Diligenciar no sentido do pleno esclarecimento desta situação
Aquisição de bens e serviços		
O Instituto tem vindo a subcontratar serviços relacionados com algumas funções intimamente ligadas a áreas de negócio	Pode pôr em causa a adequada concretização da missão do Instituto	Diligenciar no sentido de assegurar que as suas actividades básicas são realizadas por recursos internos
Não existe um sistema informático que suporte o acompanhamento e a tramitação dos processos de despesa, sendo esta tarefa realizada em folhas de cálculo	Aumenta a probabilidade de ocorrência de erros associados às vulnerabilidades próprias de uma simples folha de cálculo. Mesmo que por mero lapso, podem ser eliminados registos ou mesmo folhas inteiras, o que implica a perda de informação importante	Desenvolver sistema adequado a esse fim
A função de aprovisionamento não está centralizada num único departamento	É gerador de ineficiência, aumentando a probabilidade de ocorrência de procedimentos incorrectos	Centralizar a função de aprovisionamento num único departamento, garantindo que estas atribuições não são prosseguidas por nenhuma outra unidade orgânica, ficando este serviço único responsável pela emissão das requisições oficiais ou documentos equivalentes
Existência de uma panóplia de aplicações que visam assegurar o processamento das despesas relativas ao apoio judiciário, sem que exista qualquer ligação com o SICJ	Impossibilita uma visão unificada do apoio judiciário e dos adiantamentos realizados pelo Instituto, comprometendo o respectivo controlo e podendo dar azo à realização de pagamentos em duplicado	Diligenciar, tal como já vem sendo feito, no sentido de centralizar num único sistema de suporte as áreas do apoio judiciário e da gestão do sistema judicial, convergindo-as para o SICJ
O Instituto está dependente da tempestividade e da qualidade da informação prestada por terceiros para garantir a correcção dos pagamentos realizados no âmbito do apoio judicial, funcionando como um mero serviço processador e pagador	Potencia o risco de omissões e erros na informação necessária, não tendo o Instituto meios para a sua validação.	Introduzir os mecanismos que permitam um controlo, ainda que casuístico, da informação recebida

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Os encargos assumidos com o apoio judicial só são reflectidos contabilisticamente no momento do seu pagamento	Incorrectos procedimentos contabilísticos com implicações ao nível da informação contabilística (que não reflecte as dívidas a terceiros)	Realizar o processamento mensal relativo ao apoio judiciário e proceder ao seu imediato registo contabilístico nas contas de terceiros, independentemente do momento do pagamento
As autorizações de pagamento são assinadas apenas por um vogal do CD, sem posterior ratificação por este órgão	Ausência de competências para o efeito	Criar níveis de decisão mediante uma estrutura de (sub)delegação de competências adequada
O Instituto suporta despesas de funcionamento correntes dos Tribunais relativamente aos CTT	O Instituto está a suportar despesas que dificilmente se enquadram nas suas competências, atentas as atribuições da DGAI	Promover a análise desta situação, diligenciando a possível transição para a esfera da DGAI
Pessoal		
O Instituto debate-se com problemas de recursos humanos insuficientes, recorrendo a prestadores de serviço externos	Condiciona o melhor desempenho da instituição, criando uma dependência da prestação de serviços em regime de <i>outsourcing</i> , não permitindo a sedimentação de <i>know-how</i>	Recrutar funcionários, através dos mecanismos legalmente existentes, no sentido de minimizar a dependência de terceiros em áreas do <i>core business</i>
No registo da assiduidade, o período do almoço não é algumas vezes registado, ou sendo-o, apresenta poucos minutos de diferença entre a saída e a entrada, o que indicia uma incorrecta utilização deste mecanismo de controlo	O registo da assiduidade não permite aferir a duração do período do almoço e, conseqüentemente, da duração diária do trabalho efectivamente prestado, ficando assim comprometidos os objectivos de um sistema de controlo da assiduidade	Proceder aos quatro registos de assiduidade diária, nos respectivos momentos de entrada e saída
Erros no cálculo dos abonos relativos à prestação de trabalho extraordinário e de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados	Ausência de controlo de revisão que permitem verificar, antecipadamente, eventuais erros no processamento de salários. Atribuição incorrecta de abonos a diversos funcionários (uma vez contra e outras a favor)	O Instituto deve corrigir a parametrização do módulo HR do SAP, devendo realizar testes de controlo sempre que tal operação ocorra. O processamento de vencimento deve ser objecto de um controlo de revisão e os erros detectados corrigidos
Algumas autorizações de prestação de trabalho extraordinário e de deslocações em serviço não foram dadas pelas entidades com a respectiva competência	Desconformidade com a orgânica estabelecida	Criar níveis de decisão mediante uma estrutura de (sub)delegação de competências adequada
A folha de vencimentos apresenta uma lacuna relativamente aos descontos realizados aos funcionários	Emissão de documentos sem a totalidade da informação relevante	Reparametrizar as folhas de vencimentos de modo a abranger todos os abonos e descontos processados

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
INSPECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Ponto fraco	Influência negativa	Sugestão/Recomendação
Sistemas de Informação		
Existência de diversos sistemas de informação e de plataformas tecnológicas, funcionando nalguns casos de forma desarticulada	É gerador de disfuncionalidades e redutor da produtividade	Continuar os esforços que vêm sendo realizados no sentido da total articulação e harmonização dos sistemas e ferramentas informáticas
Grau de dependência significativo face a entidades externas	Pode condicionar e limitar o desempenho do Instituto	Diligenciar no sentido de consolidar o respectivo <i>know-how</i> no seio do Instituto e de estabelecer alguns mecanismos de controlo da actividade desenvolvida pelos prestadores
Sistemas de Informação		
Nos mapas de controlo orçamental (mapas 7.1 e 7.2 do POCP) não se encontravam adequadamente espalhadas as rubricas extra-orçamentais	Informação financeira errónea	Apresentar os referidos mapas com a informação correcta

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, em 31 de Agosto de 2009,

A equipa de auditoria,

Bruno Almeida
Inspector Principal

Preciosa Passinhas
Inspectora Principal

Nuno Oliveira
Inspector

Lista de mapas

Mapa I	Seleção da amostra
Mapa II	Organograma do IGFIJ, I.P
Mapa III	Contratos de <i>outsourcing</i> reportados a 30.09.2008
Mapa IV	Execução Orçamental da Receita e da Despesa 2005 – 2007
Mapa V	Balanços 2005-2007
Mapa VI	Demonstração de Resultados 2005-2007
Mapa VII	Relação das Contas Bancárias do IGFIJ, I.P., reportada a 30.09.2008
Mapa VIII	Listagem das aplicações existentes – Abril de 2009