

**RELATÓRIO N.º 33/2012 - 2.ª S**  
**PROCESSO N.º 11/12-AUDIT**



**AUDITORIA FINANCEIRA À**  
**COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS**  
**ANO 2011**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2012





## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>Fundamento, objetivos e âmbito .....</b>	<b>5</b>
<b>Metodologia.....</b>	<b>5</b>
<b>Condicionantes.....</b>	<b>5</b>
<b>Exercício do contraditório .....</b>	<b>5</b>
<b>CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....</b>	<b>7</b>
<b>Enquadramento normativo e organizacional.....</b>	<b>7</b>
<b>Estatuto remuneratório.....</b>	<b>9</b>
<b>Atividades Desenvolvidas em 2011.....</b>	<b>11</b>
<b>Recursos financeiros e execução orçamental .....</b>	<b>12</b>
<b>Prestação de contas / regime contabilístico .....</b>	<b>12</b>
<b>OBSERVAÇÕES .....</b>	<b>14</b>
<b>Sistemas de Gestão e de Controlo .....</b>	<b>14</b>
<b>Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes .....</b>	<b>21</b>
<b>CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA .....</b>	<b>25</b>
<b>EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....</b>	<b>27</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>30</b>
<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>31</b>
<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>32</b>
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....</b>	<b>32</b>
<b>Destinatários .....</b>	<b>32</b>
<b>Publicidade.....</b>	<b>33</b>
<b>Emolumentos .....</b>	<b>33</b>



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS

<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>CADA</b>	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos
<b>CIBE</b>	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
<b>CIME</b>	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado
<b>CIVE</b>	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
<b>COJ</b>	Conselho de Oficiais de Justiça
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DGAJ</b>	Direção-Geral da Administração da Justiça
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DN-PSP</b>	Direção Nacional da PSP
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EFJ</b>	Estatuto dos Funcionários de Justiça
<b>GeRAP</b>	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos Públicos
<b>IGCP</b>	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
<b>LADA</b>	Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>LVCR</b>	Lei de vínculos, carreiras e remunerações
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	milhares de euros
<b>PGRICIC</b>	Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PLC</b>	Pedido de Libertação de Créditos
<b>POCP</b>	Plano Oficial de Contabilidade Pública
<b>PSP</b>	Polícia de Segurança Pública
<b>QUAR</b>	Quadro de Avaliação e Responsabilização
<b>RAFE</b>	Regime de Administração Financeira do Estado
<b>RCTFP</b>	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>RICADA</b>	Regulamento Interno da CADA
<b>ROCAD</b>	Regulamento Orgânico da CADA
<b>SA-CADA</b>	Serviços de apoio da CADA
<b>SEAO</b>	Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
<b>SGRH</b>	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
<b>SIADAP</b>	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
<b>SIC</b>	Sistema de Informação Contabilística
<b>SIGO</b>	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
<b>STA</b>	Supremo Tribunal Administrativo
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objetivos e âmbito*

1. A auditoria financeira à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) visa examinar a conta de gerência de 2011, verificar a contabilização das receitas e das despesas, a regularidade e legalidade das operações subjacentes bem como aferir da fiabilidade dos sistemas de controlo interno<sup>1</sup>. A auditoria incidiu sobre a gerência de 2011, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.

### *Metodologia*

2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo Tribunal de Contas (TC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção<sup>2</sup>.
3. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou a constituição da equipa de auditoria, o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, o Programa de Auditoria, o Relato e o projeto de Relatório. A metodologia e os procedimentos são descritos, com o detalhe considerado suficiente, no Anexo I.

### *Condicionantes*

4. Regista-se a boa colaboração prestada pela CADA no fornecimento de informações e de elementos necessários. No entanto, os atrasos na satisfação dos pedidos da equipa de auditoria condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos.

### *Exercício do contraditório*

5. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da LOPTC, o Juiz Conselheiro Relator remeteu o Relato aos membros da CADA e aos responsáveis pela gerência de 2011 (Anexo IX) para se pronunciarem, querendo, sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

---

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

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



# Tribunal de Contas

---

As alegações apresentadas<sup>3</sup> foram tidas em conta, sempre que pertinentes na fixação do texto do Tribunal, e constam, na íntegra, no Anexo X do presente Relatório.

O Presidente da Comissão, em sede de contraditório, remeteu a Deliberação aprovada pelos membros da CADA, em 18 de setembro de 2012, contendo orientações em matéria de gestão de pessoal, financeira e administrativa, a fim de consubstanciar alterações de normas e procedimentos adotados, por forma a colmatar as insuficiências detetadas em sede de auditoria.

Mais realçou que os "*erros e irregularidades detetados* " e que sustentaram a formulação de "*um juízo desfavorável*" sobre a conta, "*estão corrigidos ou irão, de imediato, ser objeto de correção*".

---

<sup>3</sup> O contraditório apresentado foi subscrito pelos Membros da CADA em 2011 que fazem parte do atual elenco da Comissão e pelos que, entretanto, finalizaram o respetivo mandato (Dr. Diogo Lacerda Machado e Prof. Doutor João Miranda).



## CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

### *Enquadramento normativo e organizacional*

6. A CADA é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República (AR), tendo como fim zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa<sup>4/5</sup>.
7. Os membros da CADA<sup>6</sup> são inamovíveis<sup>7</sup>, independentes no exercício das suas funções<sup>8</sup> e não podem ser prejudicados na estabilidade do seu emprego, na sua carreira profissional e no regime de segurança social de que beneficiem à data do início do mandato.
8. Compete à CADA<sup>9</sup>, designadamente: elaborar a sua regulamentação interna; apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas; emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, a solicitação dos órgãos e entidades<sup>10</sup>; pronunciar -se sobre o sistema de registo e de classificação de documentos; emitir parecer sobre a aplicação da LADA, bem como sobre a elaboração e aplicação de diplomas complementares, a solicitação da AR, do Governo e dos órgãos e entidades<sup>11</sup>; aplicar coimas em processos de contraordenação.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (LADA - Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e sua reutilização), artigo 1.º do RICADA – Regulamento Interno da CADA (publicado no DR, II Série n.º 16, de 19 de janeiro de 1995), e n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

<sup>5</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 268.º da CRP, os cidadãos têm direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

<sup>6</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 26.º da LADA, a CADA é composta pelos seguintes membros: 1 juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo (STA), designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside; 2 deputados eleitos pela AR, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição; 1 professor de Direito designado pelo Presidente da AR; 2 personalidades designadas pelo Governo; 1 personalidade designada por cada um dos Governos das Regiões Autónomas; 1 personalidade designada pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses; 1 advogado designado pela Ordem dos Advogados; 1 membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd).

<sup>7</sup> A cessação das funções antes do termo do mandato só é possível nos casos de: morte; impossibilidade física permanente ou com uma duração que se preveja ultrapassar a data do termo do mandato; renúncia do mandato; perda do mandato (Cfr. n.º 4 do artigo 29.º da LADA).

<sup>8</sup> Os membros da CADA tomam posse perante o Presidente da AR, nos 10 dias seguintes à publicação da respetiva lista na 1.ª série do DR. Os mandatos são de dois anos, renováveis e cessam com a posse dos novos titulares. Os titulares são substituídos por suplentes, designados pelas mesmas entidades (Cfr. n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 26.º e artigo 29.º da LADA).

<sup>9</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 27.º da LADA e artigo 2.º do RICADA.

<sup>10</sup> Órgãos do Estado e das Regiões Autónomas, que integram a Administração Pública, demais órgãos do Estado e das Regiões Autónomas, na medida em que desenvolvam funções materialmente administrativas, órgãos dos institutos públicos e das associações e fundações públicas, órgãos das empresas públicas, órgãos das autarquias locais e das associações e federações, órgãos das autarquias regionais, intermunicipais e municipais e outras entidades no exercício de funções administrativas ou de poderes públicos (Cfr. artigo 4.º da LADA).

<sup>11</sup> Vide nota de rodapé anterior.

9. Nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 59/90, de 21 de novembro<sup>12</sup>, a CADA goza de autonomia administrativa<sup>13</sup>. Em 1995 foi publicado o seu Regulamento Orgânico (ROCADA 95 – Lei n.º 8/95, de 29 de março), que vigorou até 5 de março de 2012, sendo substituído pelo ROCADA 2012 (Lei n.º 10/2012, de 29 de fevereiro<sup>14</sup>).
10. No quadro das orientações dadas pela CADA, o presidente<sup>15</sup> exerce as competências fixadas na lei para o cargo de dirigente máximo de organismo autónomo em matéria de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa<sup>16</sup>, podendo autorizar despesas dentro dos limites estabelecidos para os ministros<sup>17</sup>, competindo-lhe<sup>18</sup>, designadamente<sup>19</sup>: superintender nos serviços de apoio; autorizar a realização de despesas; exercer as demais competências nos termos do Regulamento interno ou que lhe forem delegadas pela Comissão<sup>20</sup>.
11. A CADA dispõe de orçamento anual, sendo a cobertura das despesas com o seu funcionamento assegurada pela verba inscrita em capítulo autónomo no orçamento da AR e pelas receitas que lhe cabe cobrar<sup>21</sup>. A sua execução orçamental está adstrita aos princípios e regras orçamentais, previstos na Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>22</sup>.
12. A CADA dispõe de serviços próprios de apoio técnico e administrativo que dependem do presidente da Comissão<sup>23</sup> e são dirigidos por um secretário, equiparado a diretor de serviços.

---

<sup>12</sup> Aplicável aos órgãos independentes que funcionam junto da AR, como é o caso da CADA.

<sup>13</sup> “Nos termos em que ela” [autonomia administrativa] “é definida pelo artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro” (que aprovou a Lei de Bases da Contabilidade Pública).

<sup>14</sup> A apresentação à AR do Projeto de Lei n.º 121/XII/1.ª (que se concretizou na ROCADA 2012), visou dar execução ao disposto no n.º 4 do artigo 35.º da LOE 2011 – Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, segundo a qual “O procedimento de adaptação dos diplomas estatutários das entidades reguladoras independentes iniciado nos termos do disposto no artigo 23.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, deve ser concluído até 31 de Dezembro de 2011”.

<sup>15</sup> De acordo com o n.º 3 do artigo 3.º do RICADA, o presidente pode ser substituído nas suas faltas ou impedimentos por um dos membros efetivos da CADA.

<sup>16</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 31.º da LADA e artigo 5.º do ROCADA 95.

<sup>17</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 59/90, de 21 de novembro.

<sup>18</sup> Cfr. artigo 3.º do RICADA.

<sup>19</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 31.º da LADA, a CADA pode delegar no presidente poderes para apreciar e decidir queixas manifestamente infundadas ou extemporâneas, desistências e casos de inutilidade superveniente.

<sup>20</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do ROCADA 95, o Presidente, mediante autorização da CADA, pode delegar no secretário as suas competências de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa, o que não ocorreu no ano de 2011. Só em 2012, na sequência da deliberação da CADA n.º 1386/2012, de 18 de setembro [Autorização de delegação de competências do presidente da CADA no secretário da Comissão], o presidente da CADA delegou no secretário da Comissão as citadas competências, através do despacho n.º 13178/2012, de 25 de setembro (publicado no DR II série n.º 195, de 9 de outubro).

<sup>21</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 25.º da LADA, artigo 4.º do ROCADA 95 e artigo 2.º da Lei n.º 59/90, de 21 de novembro.

<sup>22</sup> Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2001, de 13 de outubro.

<sup>23</sup> Cfr. artigos 32.º da LADA e 1.º do ROCADA 95.



13. O secretário é nomeado por despacho do presidente, mediante proposta da Comissão, em regime de comissão de serviço, pelo período de 3 anos, renovável, com observância dos requisitos legais em vigor para o recrutamento para o cargo de diretor de serviços<sup>24</sup>.
14. Ao secretário da CADA compete, designadamente<sup>25</sup>: elaborar os projetos de planos de atividades e de proposta de orçamento e assegurar a sua execução; elaborar os instrumentos de avaliação e controlo da atividade desenvolvida pelos serviços e da execução orçamental; velar pela administração e gestão do pessoal; exercer as demais competências nos termos da lei ou que nele forem delegadas<sup>26</sup>.
15. A CADA funciona num imóvel propriedade do Estado Português, que partilha com a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), e todos os encargos com as instalações, água e eletricidade estão a cargo da AR.

### *Estatuto remuneratório*

16. Em 2008, foi publicada a Lei de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas<sup>27</sup> (LVCR), que expressamente se aplica à CADA.
17. O mapa de pessoal da CADA consta de anexo à proposta de orçamento para 2011<sup>28</sup>, o qual foi considerado implicitamente aprovado com a publicação do Orçamento da AR<sup>29</sup>.

### Dos membros da CADA

18. Em 2011, a CADA, enquanto órgão colegial, era composta pelo Presidente e por 10 membros (Anexo II)<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. artigo 2.º do ROCADA 95. Com a publicação do ROCADA 2012, o secretário é provido por despacho do presidente, depois de ouvida a Comissão (Vide Artigo 2.º).

<sup>25</sup> Cfr. artigo 2.º do ROCADA 95. Com a publicação do ROCADA 2012, passou ainda a competir ao secretário a elaboração do projeto de relatório anual sobre a aplicação da LADA e a sua atividade, previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º da LADA.

<sup>26</sup> Só em 2012, o presidente da CADA delegou no secretário da Comissão as competências que lhe cabem em matéria de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa, através do despacho n.º 13178/2012, de 25 de setembro (publicado no DR II série n.º 195, de 9 de outubro)

<sup>27</sup> Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<sup>28</sup> Corresponde a 2/3 do número fixado no mapa de pessoal aprovado pelo ROCADA 95, que se manteve em vigor, por força do n.º 2 do artigo 32.º da LADA, até à aprovação do mapa de pessoal, nos termos dos artigos 4.º e 5.º da LVCR. Refira-se que o artigo 23.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro, atribuiu a competência dessa aprovação aos conselhos diretivos das entidades administrativas independentes.

<sup>29</sup> Cfr. resposta de 25 de junho de 2012, ao ponto 3 do pedido n.º 14, “(...) quando a CADA procede à elaboração da sua proposta de orçamento para o ano seguinte (...) elabora essa proposta com inclusão do correspondente mapa de pessoal.” Mais acrescentando que “A AR não comunica à CADA a aprovação daquela proposta, sendo que esta Comissão apenas tem conhecimento da respetiva aprovação com a publicação (dos montantes) em Diário da República”. O TC verificou ainda a não comunicação expressa da aprovação dos orçamentos de outras entidades independentes por parte da AR (e.g. CNPD).

<sup>30</sup> A composição atual da CADA consta da Deliberação n.º 4/2012, de 30 de maio, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 108, de 4 de junho de 2012.

19. O presidente da CADA auferirá a remuneração e outras regalias a que tem direito como juiz conselheiro do STA, bem como um abono mensal para despesas de representação no valor de 20 % do respetivo vencimento base<sup>31</sup>.
20. Os restantes membros da CADA podem exercer o seu mandato em acumulação com outras funções e auferem um abono correspondente a 25 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública e um outro abono correspondente a 5 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública por cada sessão da CADA em que participem<sup>32</sup> (Anexo III).

### **Dos trabalhadores dos serviços de apoio**

21. Os serviços de apoio da CADA (SA-CADA) dispunham, a 31 de Dezembro de 2011<sup>33</sup>, de um secretário e 8 trabalhadores, número inferior ao considerado necessário no mapa de pessoal apresentado à AR (Anexo IV).
22. Ao pessoal da CADA aplicava-se o regime geral da função pública, sendo o preenchimento das vagas do pessoal feito, em regime de requisição ou destacamento, nos termos da legislação em vigor na função pública<sup>34</sup> e das deliberações da Comissão, podendo ainda a Comissão autorizar o presidente a celebrar contratos a termo certo de tarefa ou de avença, nos termos da lei geral<sup>35</sup>. Em termos remuneratórios, aplicam-se as normas legais correspondentes à situação jurídico-funcional dos diversos trabalhadores ao serviço da CADA (Anexo V).
23. O n.º 1 do artigo 103.º da LVCR<sup>36</sup>, aplicável à CADA<sup>37</sup>, estabelece que *“Os actuais trabalhadores requisitados, destacados, ocasionalmente e especialmente cedidos e em afectação específica de, e em, órgão ou serviços a que a presente lei é aplicável*

---

<sup>31</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 30.º da LADA.

<sup>32</sup> Cfr. artigo 6.º do ROCADA 95 e artigo 8.º do ROCADA 2012, todos os membros têm direito a ajudas de custo e ao reembolso de despesas com transportes e com telecomunicações nos termos previstos para o cargo de diretor-geral. Nas deslocações das personalidades designadas pelos Governos das Regiões Autónomas, o abono das ajudas de custo será processado segundo o regime vigente nas respetivas administrações regionais.

<sup>33</sup> Cfr. sítio da CADA.

<sup>34</sup> As requisições eram feitas por tempo indeterminado, como determinava o n.º 5 do artigo 27.º do DL n.º 427/89, de 7 de dezembro, diploma relativo ao regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, entretanto revogado pela LVCR.

<sup>35</sup> Cfr. n.ºs 2 a 5 do artigo 3.º do ROCADA 95.

<sup>36</sup> Revogou o DL n.º 427/89, de 7 de dezembro, que era aplicável ao pessoal ao serviço da CADA, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do ROCADA 95.

<sup>37</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 1.º (*“[a] presente lei define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”*) e n.º 3 do artigo 3.º (*“[a] presente lei é ainda aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes”*). Refere, ainda, o artigo 86.º, *sob o título prevalência, que “[e]xcepto quando dele resulte expressamente o contrário, o disposto na presente lei prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho”*.



*transitam para a modalidade adequada de mobilidade interna*<sup>38</sup>, sendo dispensado o acordo do serviço de origem quando se opere por iniciativa do trabalhador, desde que se verifique fundado interesse do serviço do destino, reconhecido, neste caso, por deliberação da CADA, nos anos de 2010<sup>39</sup>, 2011 e 2012.

24. Com a publicação do ROCADA 2012, e nos termos do respetivo artigo 5.º, “*À contratação do pessoal (...) aplica -se, com as necessárias adaptações, o artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro [atualizada]*”<sup>40</sup>.

### *Atividades Desenvolvidas em 2011*<sup>41</sup>

25. As atividades desenvolvidas pela CADA, em 2011, abrangeram, designadamente a apreciação de queixas, a emissão de pareceres, a colaboração com outras entidades e o atendimento permanente dos particulares (cidadãos ou empresas) e dos serviços e organismos públicos.

26. De 2010 para 2011 transitaram 111 processos, todos iniciados naquele ano. Em 2011, foram abertos 625 novos processos, tendo sido reabertos 12, pelo que o total de processos entrados é de 637<sup>42</sup>. O número de processos findos em 2011 foi de 624<sup>43</sup>, tendo transitado, para 2012, 124 processos.

27. A CADA emitiu 388 Pareceres, tendo-se pronunciado em sentido favorável ao acesso em 356 deles.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Considera-se o dia 1 de janeiro de 2009 como termo inicial da mobilidade interna, por força do artigo 37.º da Lei Orçamental n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Assim sendo, a partir dessa data, todos os trabalhadores da CADA, com exceção do Secretário, que se encontra em comissão de serviço, ficaram em mobilidade, a qual terminaria em 31 de dezembro de 2009 (artigo 63.º). Este prazo foi sendo sucessivamente prorrogado, nos termos do artigo 1.º do DL n.º 269/2009, de 30 de setembro, e artigo 41.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>39</sup> O pessoal, em mobilidade, passou a ser remunerado pela posição remuneratória imediatamente seguinte, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LVCR.

<sup>40</sup> Ao pessoal que integra os serviços de apoio (técnicos superiores juristas, assistentes técnicos e assistentes operacionais), no âmbito dos mecanismos de mobilidade, e sempre que se opere por iniciativa do trabalhador, é dispensado o acordo do serviço de origem e enquanto desempenharem funções na CADA auferem a remuneração correspondente à posição remuneratória imediatamente seguinte da respetiva categoria ou carreira. No que respeita às funções de assistente técnico e de assistente operacional, estas podem ser desempenhadas, em mobilidade, anual, sucessivamente renovável, respetivamente, por oficial de justiça e por elemento de força de segurança – cfr. artigo 3.º.

<sup>41</sup> Evidenciadas no Relatório previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º da LADA.

<sup>42</sup> Desse total, 199 correspondem a pedidos de Parecer e 438 a queixas.

<sup>43</sup> Em 2011, 203 processos foram resolvidos sem necessidade de Parecer, isto é, foram arquivados por despacho do Presidente (no uso de competências delegadas pela Comissão). Tais processos corresponderam a: Desistências dos queixosos; Situações decorrentes de questões suscitadas fora do âmbito de intervenção da CADA; Queixas extemporâneas.

<sup>44</sup> Dos 356 casos, a CADA obteve informação de seguimento em 319 casos: em 277, foi facultado o acesso; em 23, foi mantida a recusa; em 15, foi facultado acesso parcial; em 1, houve desistência do pedido; em 3, as entidades requeridas informaram que não detinham os documentos cujo acesso havia sido pedido.

## Recursos financeiros e execução orçamental

### Receita

28. Em 2011, as receitas da CADA atingiram 640 mil euros (m€), tendo esta requisitado, mensalmente, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), através de PLC's, as importâncias necessárias por conta da dotação inscrita no orçamento da AR, não tendo sido utilizados créditos no montante de 21 m€.
29. Nesse ano, a CADA não obteve receita proveniente da aplicação de coimas previstas na LADA<sup>45</sup>.

### Despesa

30. Em 2011, as despesas foram de 617 m€ (-16,82 % que em 2010), designadamente, 549 m€ relativos a “Despesas com Pessoal” (89 % do total das despesas; -13,31% que em 2010) e 65 m€ a “Aquisição de Bens e Serviços” (10,6 %) (Quadro 1). Nas despesas de “Aquisição de Bens e Serviços” realçam-se os montantes despendidos com “comunicações” no montante de 18,7 m€<sup>46</sup> e com “outros trabalhos especializados” no montante de 10,9 m€<sup>47</sup> (Anexo VI).

**Quadro 1 - Estrutura e evolução das despesas**

Unidade: Euros

Despesas	2010	2011		Variação 2010-2011	
		Montante	Peso (%)	Valor	(%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>703.237,76</b>	<b>614.224,81</b>	<b>99,60</b>	<b>-89.012,95</b>	<b>-12,66</b>
Despesas com o pessoal	633.286,95	549.006,37	89,02	-84.280,58	-13,31
Aquisição de bens e serviços	69.950,81	65.218,44	10,58	-4.732,37	-6,77
<b>Despesas de capital</b>	<b>38.162,21</b>	<b>2.469,23</b>	<b>0,40</b>	<b>-35.692,98</b>	<b>-93,53</b>
Aquisição de bens de capital	38.162,21	2.469,23	0,40	-35.692,98	-93,53
<b>TOTAL</b>	<b>741.399,97</b>	<b>616.694,04</b>	<b>100</b>	<b>-124.705,93</b>	<b>-16,82</b>

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2010 e Conta de Gerência de 2011.

## Prestação de contas / regime contabilístico

31. A CADA seguiu o regime da contabilidade orçamental e submeteu ao TC a conta de gerência de 2011<sup>48</sup>, de acordo com as Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção do TC<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 35.º da LADA.

<sup>46</sup> 02.02.09-A0 – *Comunicações Internet* (4.820,71 €), 02.02.09-C0 – *Comunicações fixas de voz* (11.502,80 €), 02.02.09-D0 – *Comunicações móveis* (220,64 €) e 02.02.09-F0 – *Comunicações outros serviços* (2.134,00 €).

<sup>47</sup> E.g. 6.582,60 € relativo à edição do Relatório de Atividades da CADA de 2010.

<sup>48</sup> A conta de gerência foi aprovada pela Comissão em 15 de maio de 2012.



Enquadrou-se nas entidades isentas de remessa de contas ao TC, sem prejuízo do envio de documentos síntese de despesas, dado que os valores anuais da receita e da despesa não ultrapassaram o limiar de 2,5 M€<sup>50</sup>.

32. As contas de gerência dos anos de 2009 e 2010 encontram-se em apreciação, em sede de verificação interna, em cumprimento da Resolução n.º 5/06 do TC – 2S<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção, de 9 de janeiro, para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Pública (regime geral – autonomia administrativa), integrados no novo Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), publicadas no DR, I Série B, n.º 52, de 3 de março de 1997.

<sup>50</sup> Cfr. Resolução do TC n.º 4/2011-2.ª S, de 30 de novembro.

<sup>51</sup> Aprovada em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 30 de março.

## OBSERVAÇÕES

### *Sistemas de Gestão e de Controlo*

#### *Gestão geral*

33. Regista-se que, tal como estão previstos na LADA e tendo em atenção as funções incumbidas à CADA, os SA-CADA consubstanciam uma “*microestrutura*”, funcionando abaixo do limiar mínimo de trabalhadores na área administrativa e financeira<sup>52</sup>, sendo inaplicáveis diversos mecanismos previstos em sede de controlo interno (e.g. segregação de funções).

34. A CADA não elaborou o Plano de Atividades de 2011<sup>53/54</sup>, nem o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)<sup>55</sup>. Contudo, os trabalhadores foram avaliados, com exceção dos 3 oficiais de justiça que se encontram a exercer funções na CADA, em regime de mobilidade, e que não foram avaliados pelo Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ).

Em sede de contraditório, foi referido que “*a proposta de orçamento (...) contempla as atividades a desenvolver pela CADA no ano seguinte, bem como as ações necessárias à respetiva efetivação. Porém, de futuro, tal Plano será elaborado de forma autónoma*”.

Já no que refere ao “*(...) QUAR, afigurou-se que o (...) SIADAP (...), foi estruturado para aplicação, em primeira linha, aos serviços dependentes ou tutelados pelo Governo (direções-gerais, integradas em ministérios)*”.

Sobre esta matéria importa realçar que o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços aplica-se, com as necessárias adaptações, aos órgãos independentes<sup>56</sup>.

35. A CADA elaborou e publicitou no sítio da entidade o relatório anual de 2011, previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º da LADA.

36. A CADA elaborou e enviou ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) o *Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* (PGRCIC)<sup>57</sup> e procedeu à sua publicação no sítio da entidade, não tendo, no entanto, efetuado a monitorização interna da aplicação das medidas de prevenção de riscos de corrupção (a qual, seria, no entanto,

<sup>52</sup> Uma trabalhadora, apenas, agrega as diversas áreas de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa. Atenda-se que a CADA tem poderes de aplicação e cobrança de coimas, mas tal não ocorreu em 2011.

<sup>53</sup> Cfr. artigo 5.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho, e artigo 1.º do DL n.º 183/96, de 27 de setembro.

<sup>54</sup> A proposta de orçamento para 2011, elenca as atividades bem como as ações que concorrem para a sua realização (cfr. ponto 2 da Informação n.º 252/2010, de 7 de julho – Projeto de proposta orçamental para 2011).

<sup>55</sup> Cfr. artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP). Sobre esta matéria a CADA referiu que “... embora se aplique na CADA, com as necessárias adaptações, o SIADAP 2 e o SIADAP 3... pareceu, pelas razões apontadas, não ser aplicável a esta Comissão o SIADAP1 (relativo à avaliação dos serviços da Administração Pública), que assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), concebido para os serviços da administração direta e indireta do Estado.”

<sup>56</sup> Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

<sup>57</sup> Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho. Publicada no DR n.º 140, 2.ª Série, de 22 de julho de 2009.



comprometida pela impossibilidade de segregação de funções), nem elaborado o relatório anual.

Em sede de contraditório a CADA informou que “não efetuou *“a monitorização interna da aplicação das medidas de prevenção de riscos de corrupção, que (...) seria comprometida pela impossibilidade de segregação de funções”* (como aí reconhece o Tribunal de Contas), nem elaborou o relatório anual sobre o PGRIC” mas que “*Proceder-se-á, no entanto, à correção dessa situação*”.

## Sistemas

37. A partir de 2011, a CADA utilizou o SIGO/SIC, contribuindo assim para a concentração da informação orçamental e patrimonial, mas não utilizou o SIGO/SGRH<sup>58</sup> para a gestão de pessoal e processamento de remunerações. O processamento de vencimentos é manual com recurso ao *excel* para a elaboração das folhas de vencimento. A aplicação SIAG-AP é utilizada para registo e controlo do inventário.

38. Os resultados dos testes de avaliação da fiabilidade da informação contabilística mostraram que as divergências apuradas resultam, em grande medida, da inexistência dum sistema integrado de registo (SIC e SGRH)<sup>59</sup>.

Sobre este assunto realça-se que “*a CADA tem em funcionamento, desde agosto de 2012, a aplicação SGRH, pelo que é de prever que, no futuro, não mais se registem tais divergências*”.

39. Em 2010, a CADA adotou o POCP, contabilizando os dados na aplicação GESTOR<sup>60</sup>, inexistindo, no entanto, *interface* entre essa aplicação e o SIGO. Refira-se que estão em curso diligências junto da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I. P.)<sup>61</sup>, visando assegurar as condições necessárias para a implementação do POCP.

40. A CADA não possui manual de procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à sua atividade administrativa e contabilística. No entanto, os documentos de receita e de despesa evidenciam a competente autorização.

41. Não existe um regulamento interno de horário de trabalho<sup>62</sup>, vigorando o horário fixo. O controlo de assiduidade é efetuado através de registo manual (rubrica no livro de

---

<sup>58</sup> Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SGRH).

<sup>59</sup> No confronto da informação existente no SIC com os processamentos das remunerações e abonos efetuados em folhas de *excel*, verificaram-se divergências na afetação dos descontos às rubricas correspondentes (e.g. remunerações dos membros que estavam contabilizadas na rubrica “01.01.03 – Pessoal dos Quadros” e deveriam estar na rubrica “01.01.02 – Órgãos Sociais”).

<sup>60</sup> “*que foi descontinuado a partir de 30 de abril de 2010, embora com a possibilidade de utilização até finais desse ano.*” – cfr. resposta ao ponto 2 do pedido 1.

<sup>61</sup> Que sucede à Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E (GeRAP) - cfr. DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

<sup>62</sup> A CADA “*não dispõe de um sector especificamente afeto à área dos recursos humanos*”.

ponto)<sup>63</sup>. Nos testes realizados verificaram-se desconformidades entre os registos e os acertos remuneratórios decorrentes de faltas<sup>64</sup> e não existia um modelo de impresso para justificação de faltas. Ora, as fragilidades no sistema de controlo de assiduidade comprometem o controlo e o pagamento, designadamente do abono para falhas e das horas extraordinárias.

42. Constatou-se a inexistência de quaisquer procedimentos e registos de controlo do material de economato, incluindo a realização de contagens físicas das existências.

### *Contabilidade/tesouraria*

43. A CADA, que não apresentava dívidas em 2011, não publicitou no seu portal, com referência a 31 de dezembro de 2011, a inexistência de pagamentos em atraso e a informação de compromissos plurianuais<sup>65</sup>.

A CADA publicitou no respetivo sítio da Internet, em 20 de julho de 2012, a informação relativa aos seus compromissos plurianuais, *“não o tendo feito quanto aos pagamentos em atraso porquanto não tem dívidas”*, conforme é referido em sede de contraditório.

44. A CADA cumpriu o princípio da unidade de tesouraria pois a quase totalidade das disponibilidades encontrava-se depositada no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP)<sup>66</sup> e os pagamentos foram efetuados por transferência bancária. Disponha, ainda, de uma conta na Caixa Geral de Depósitos (CGD) com saldo reduzido, para pagamento de despesas através do fundo de manei<sup>67</sup>.
45. Em 2011, não foram elaboradas reconciliações bancárias mensais. A circularização efetuada no âmbito da auditoria não evidenciou falhas. O saldo em depósito na conta da CGD, no montante de 713,55 €, refere-se a cheques em trânsito, emitidos em anos anteriores<sup>68</sup>. Face às datas de emissão, tais cheques titulam obrigações cartulares prescritas, pelo que deveriam ter sido formalmente revogados, após eventual

---

<sup>63</sup> Cfr. resposta ao ponto 3 do pedido 1 – *“Tratando-se de uma entidade que tem apenas dez trabalhadores (incluindo o secretário, equiparado, para todos os efeitos, a diretor de serviços), não foram adotados sistemas automáticos ou mecânicos...”*

<sup>64</sup> Verificaram-se situações em que, não estando o livro de ponto assinado pelo funcionário, ocorreu o processamento do abono para falhas, no montante de 127,75 €, em dias em que se constatou estar de Férias, de atestado médico ou em situação de falecimento de familiar.

<sup>65</sup> Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

<sup>66</sup> Uma conta de *homebanking* e outra para pagamentos do SIC com a dotação disponibilizada pelos PLC.

<sup>67</sup> No montante de 400 €. O fundo de manei, em 2011, destinou-se, designadamente, ao pagamento de despesas de transporte e de carregamentos de cartões Lisboa Viva (Zapping).

<sup>68</sup> Os cheques em trânsito totalizavam 720,57 € com a seguinte distribuição por anos: 109,74 € (1998); 48,88 € (2000); 93,16 € (2002); 149,94 € (2004); 263,86 € (2007); 54,99 € (2010). O saldo na CGD totalizava 713,55 € sendo a diferença de 7,02 €, para o montante de 720,57 €, resultante do pagamento de uma comissão pela transferência do saldo da gerência de 2010 para o IGCP.



comunicação de cortesia aos beneficiários, e os montantes integrados nos cofres do Estado<sup>69</sup>.

Em sede de contraditório e sobre esta matéria, foi remetido a este Tribunal o comprovativo da reposição nos cofres do Estado do montante de 713,55 €<sup>70</sup>.

## *Património e bens não duradouros*

46. A auditoria confirmou a existência de fichas de identificação dos bens, elaboradas de acordo com as instruções do CIBE<sup>71</sup>, nomeadamente, no que respeita aos bens móveis e veículo automóvel, às instruções do Cadastro e Inventário de Bens Móveis do Estado (CIME)<sup>72</sup> e do Cadastro e Inventário de Veículos do Estado (CIVE)<sup>73</sup>. A CADA atribui número de inventário e codificação/etiquetagem aos bens. Os testes realizados a uma amostra de bens de capital revelaram algumas insuficiências nos registos de inventário<sup>74</sup>.

## *Processos de aquisição de bens e serviços*

47. A CADA não recorreu à plataforma eletrónica para a aquisição de bens e serviços, conforme imposto pelo Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>75</sup> e de utilização obrigatória a partir de 31 de outubro de 2009, não tendo sido publicitados no portal da *Internet*, dedicado aos contratos públicos<sup>76</sup>, todos os processos de aquisição de serviços realizados por ajuste direto<sup>77</sup>, conforme previsto no artigo 127.º do CCP.

Em sede de contraditório a CADA esclareceu ter celebrado um contrato com a «*Fixadomínio — Tecnologias e Sistemas de Informática, Unipessoal, Lda.*», cuja produção de efeitos se reporta a 1 de janeiro de 2010, o qual *”por lapso (...) não foi publicitado no portal dos contratos públicos”*.

<sup>69</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Lei Uniforme relativa ao Cheque, aprovada pelo DL n.º 23 721, de 29 de março, os cheques devem ser apresentados a pagamento no prazo de oito dias a contar do dia indicado no mesmo como data de emissão. A prescrição da obrigação cartular não extingue o dever de pagamento na obrigação subjacente, cuja prescrição é a da lei geral, salvo regulação especial.

<sup>70</sup> Cfr. guia de reposição não abatida nos pagamentos n.º 1-2012, referente a cheques emitidos e não pagos de anos anteriores.

<sup>71</sup> Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), estabelecido pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril.

<sup>72</sup> “*Ficha de Identificação do CIME*” contendo as seguintes informações: Identificação do bem (e.g.: n.º inventário; Entidade fornecedora; factura; localização); Descrição (e.g: marca; modelo); Valorização e registo; Abate; Controlo patrimonial (e.g.: data último controlo; estado conservação); Afetação, etc.

<sup>73</sup> “*Ficha de Identificação dos Veículos*” contendo as seguintes informações: Identificação da Entidade e do Bem ( e.g: Matrícula; Marca; cilindrada; n.º de motor; cor); Caraterização (e.g.: n.º inventário; data de aquisição; Entidade fornecedora; N.º fatura) Valorização e Registo (e.g.: custo de aquisição); Abate; Controlo Patrimonial e Afetação.

<sup>74</sup> A verificação física efetuada a uma amostra de 30 bens revelou que o abate de uma central telefónica não estava evidenciada na ficha de identificação do bem e que um quadro e um tapete de decoração (adquiridos em anos anteriores) estavam classificados na rubrica 02.01.19 – “*artigos honoríficos e de decoração*” quando a classificação correta seria 07.01.12 – “*artigos e objetos de valor*” (478,55 € e 1.017,5 €).

<sup>75</sup> Cfr. artigos 4.º e 9.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pelo DL n.º 223/2009, de 11 de setembro.

<sup>76</sup> <http://www.base.gov.pt>

<sup>77</sup> Apenas foi publicitado o contrato realizado com a empresa Progresso e Vida – Empresa Tipográfica e Jornalística, Lda. Não foi publicitado designadamente o contrato, no montante mensal de 580 € + IVA (em 2011 a despesa totalizou 8.560,80 €) efetuado com a *Fixadomínio – Tecnologia e Sistemas de Informática, Unipessoal, Lda.*

## *Abonos a Pessoal*

48. Ao motorista ao serviço da CADA, requisitado<sup>78</sup> da Polícia de Segurança Pública (PSP), tem sido pago o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*”, previsto nos artigos 101.º e 102.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro<sup>79</sup>, que atingiu, no ano de 2011, o montante total de 3.250,24 €. Refira-se que a atribuição do referido suplemento remuneratório, apenas abrange o pessoal policial cujos cargos ou postos de trabalho estejam previstos na orgânica da PSP<sup>80</sup> e não se encontrem fora da efetividade de serviço<sup>81</sup>. Ao motorista também foram pagas, por reembolso, as despesas com a aquisição dos respetivos títulos de transporte mensal<sup>82</sup>, previsto no artigo 19.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro<sup>83</sup>, que totalizaram, em 2011, o montante de 511,20 €.
49. A concretização pela CADA, das matérias mencionadas no ponto anterior, que são complexas e de interpretação nem sempre consensual, foi determinada pelas informações então prestadas pela entidade processadora do serviço de origem – Direção Nacional da PSP (DN-PSP) –, no sentido de que eram devidos pela CADA os referidos pagamentos<sup>84</sup>.

Em sede de contraditório salientou-se “(...) *que ao proceder ao pagamento do aludido “suplemento por serviço nas forças de segurança” e ao das despesas com a aquisição dos títulos de transporte, esta Comissão agiu em conformidade com as informações que lhe foram transmitidas.*”

Tendo em conta o tempo entretanto decorrido, afirmou-se em sede de Relato que a CADA deveria providenciar, com urgência, junto da DN-PSP, pela clarificação atualizada das situações em concreto, por forma a regularizá-las, se fosse o caso, a partir dessa data. Regista-se a imediata atuação da CADA nesse sentido.

---

<sup>78</sup> O Agente Principal da PSP desempenha na CADA, em regime de mobilidade, as funções de motorista. A requisição (à data) do referido agente (ficando na situação de adido ao quadro) foi autorizada por despacho ministerial de 09.06.2005, publicado no DR, II série, n.º 185, de 11 de agosto. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do ROCADA 2012, “(...) *as funções de (...) assistente operacional podem ser desempenhadas (...) por elemento de força de segurança*”.

<sup>79</sup> N.º 1 artigo 102.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro: “ *O suplemento por serviço nas forças de segurança é um acréscimo remuneratório mensal atribuído ao pessoal policial em efetividade de serviço com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicos da função policial, no risco, penosidade e disponibilidade permanente (...)*”.

<sup>80</sup> Cfr. alínea a) do n.º 1 e n.º 4 do artigo 101.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro. Com exceção do pessoal cujos cargos ou postos de trabalho, ainda que fora da estrutura orgânica da PSP, sejam fundamentadamente qualificados como de natureza policial, caso seja feita opção pela remuneração base, nos termos do artigo 96.º do mesmo diploma – n.º 5 do artigo 101.º.

<sup>81</sup> Vide artigos 3.º, 39.º e 78.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro.

<sup>82</sup> Autorizado por deliberação da CADA, de 24 de fevereiro de 2010.

<sup>83</sup> “1 — *Ao pessoal policial, quando devidamente identificado e em missão de serviço, é facultado o livre acesso, em todo o território nacional, aos transportes colectivos terrestres, fluviais e marítimos.*

2 — *O pessoal policial tem direito à utilização gratuita dos transportes referidos no número anterior nas deslocações em serviço dentro da área de circunscrição em que exerce funções e entre a sua residência habitual e a localidade em que presta serviço até à distância de 50 km.*”

<sup>84</sup> Ofício n.º PES/001949, de 5 de abril de 2000, e fax com a referência DEPRH/2.724/2002, de 24 de julho, da DN-PSP.



Na sequência de esclarecimentos solicitados à DN/PSP, a resposta remetida através do respetivo Departamento de Recursos Humanos, adianta que o *“suplemento por serviço nas forças de segurança, (...) é atribuído, considerando que fez a opção pela remuneração de origem, em face das funções exercidas, as quais, para além de motorista, têm implícita uma vertente de segurança policial, em que, para além dos deveres aplicáveis a todos os motoristas que prestam serviços a organismos/entidades públicas, tem também os deveres previstos na Secção II do Capítulo I do EP/PSP (cfr. artigos 5.º a 13.º) e os constantes no Regulamento Disciplinar provado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro”*. Mais acrescentando que *“de forma similar ao que ocorre noutras situações em que se verifica a existência de elementos policiais em organismos externos à PSP (...), assiste o direito, ao Agente Principal em causa, de auferir o suplemento por serviço nas forças de segurança e o título que o habilita a utilizar os transportes no percurso compreendido entre a residência e o local de trabalho”*.

Atenta a informação prestada de que o agente da PSP para além de motorista exerce funções de segurança policial<sup>85</sup>, aplica-se a previsão que<sup>86</sup> *“Durante o exercício de funções em cargo ou postos de trabalho fora da estrutura orgânica da PSP, fundamentadamente qualificados como de natureza policial, há lugar ao pagamento do suplemento por serviço nas forças de segurança caso seja feita opção pela remuneração base”*.

Neste contexto, através da Deliberação de 18 de setembro de 2012, a CADA decidiu pela manutenção do pagamento do *“suplemento por serviços nas forças da segurança”* e reembolso das despesas com a *“aquisição de títulos de transporte”*, ao motorista ao serviço da CADA, mostrando-se clarificada e devidamente suportada a situação evidenciada em sede de Relato no que respeita aos referidos pagamentos.

50. Aos 3 oficiais de justiça ao serviço da CADA têm sido pagas, por reembolso, as despesas com a *“aquisição dos respetivos títulos de transporte mensal”*<sup>87</sup>, previstos no artigo 60.º do Estatuto dos Funcionários de Justiça (EFJ)<sup>88</sup>, aprovado pelo DL n.º 343/99, de 26 de agosto<sup>89</sup>, e na Portaria n.º 105/2008, de 5 de fevereiro, que totalizaram, em 2011, o montante de 1.795,10 €<sup>90</sup>. Refira-se que o direito de utilização gratuita de transportes coletivos pelos oficiais de justiça não integra os respetivos estatutos remuneratórios, estando associado ao exercício das funções inerentes à carreira/categoria<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Cfr. decorre do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, *“A PSP pode manter pessoal com funções policiais em organismos de interesse público, em condições definidas por portaria do ministro da tutela [Portaria n.º 462/86, de 23 de agosto]”*.

<sup>86</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 102.º do DL n.º 299/2009.

<sup>87</sup> Autorizado por despacho do Presidente da CADA de 04 de março de 2008, exarado na Informação n.º 84/2008, do Secretário da Comissão da mesma data.

<sup>88</sup> *“ 1 - Os funcionários de justiça têm direito à utilização gratuita, quando em serviço, dos transportes colectivos terrestres e fluviais, mediante exibição do cartão de livre trânsito, considerando-se em serviço, para o efeito, a deslocação entre a residência e o local de trabalho.*

*2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que desempenham funções em todo o território os membros do Conselho dos Oficiais de Justiça, os inspectores e respectivos secretários de justiça, bem como os secretários de inspecção do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público”*.

<sup>89</sup> Alterado pelos DL n.ºs 175/2000, de 9 de agosto, 96/2002, de 12 de abril, 169/2003, de 1 de agosto, Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto, e DL n.º 121/2008, de 11 de julho.

<sup>90</sup> A que correspondem os parciais de 803,85 € + 375,40 € + 615,85 €.

<sup>91</sup> Como evidencia a sistematização dos respetivos estatutos.



## Tribunal de Contas

---

Realça-se que a concretização pela CADA foi determinada pela informação então prestada pela entidade processadora do serviço de origem (DGAJ) no sentido de que eram devidos pela CADA os referidos pagamentos<sup>92</sup>.

Em sede de contraditório salientou-se “(...) *que ao proceder ao pagamento (...) das despesas com a aquisição dos títulos de transporte, esta Comissão agiu em conformidade com as informações que lhe foram transmitidas.*”

Também sobre esta matéria se afirmou, em sede de Relato, que a CADA deveria providenciar, com urgência, junto da DGAJ, pela clarificação atualizada da situação em concreto, por forma a regularizá-la, se fosse o caso, a partir dessa data. Regista-se a imediata atuação da CADA.

Face à informação prestada pela DGAJ<sup>93</sup>, a CADA decidiu na referida Deliberação deixar de reembolsar o valor do respetivo título de transporte, com efeitos a 1 de outubro de 2012.

51. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores (33 a 50), considera-se que o sistema de controlo interno é “*Deficiente*”<sup>94</sup>.

Apesar da sua reduzida dimensão, a CADA possui autonomia administrativa o que pressupõe um sistema de controlo com mecanismos que permitam alcançar um razoável grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades.

---

<sup>92</sup> Ofício n.º 16078, de 24 de junho de 2004, da DGAJ.

<sup>93</sup> Na sequência de esclarecimentos pedidos à DGAJ, esta entidade informou que “*como expressamente se refere no artigo 60º do Estatuto dos Oficiais de Justiça, o direito de utilização gratuita de transportes coletivos por parte dos trabalhadores está indissolúvelmente associado ao exercício de funções inerentes à sua categoria, sendo que a lei equipara a serviço, para este efeito, as deslocações realizadas entre o local de trabalho e a respetiva residência*”. Neste contexto, a DGAJ apresentou a situação de um oficial de justiça que, por desempenhar funções de técnico superior não reunia “*as condições legais para beneficiar do direito à utilização gratuita dos transportes coletivos*”.

<sup>94</sup> Nos termos do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. II (MAP-TC-II) o SCI pode ser: Deficiente; Regular; Bom.



## *Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes*

52. O exame das operações de receita não evidenciou incumprimento das disposições legais aplicáveis. O exame das despesas revelou as situações constantes dos pontos seguintes.
53. As reduções remuneratórias calculadas pela CADA, em cumprimento do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, efetuadas de janeiro de 2011 até julho de 2012, não foram feitas com base no conceito de remuneração total ilíquida mensal, conforme determina o n.º 4 do referido artigo, por não terem sido considerados a remuneração do trabalho extraordinário e o abono para falhas<sup>95/96</sup>.
54. A desconformidade das reduções remuneratórias com o disposto no n.º 4 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE)<sup>97</sup>, e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO<sup>98</sup> consubstancia a existência de pagamentos, a mais e a menos, com base em “*erros de cálculo*”, no montante de 5.701,76 €.
55. Sem prejuízo de eventual responsabilidade financeira, mostra-se imperioso que os SACADA passem a aplicar a *fórmula* correta e apurem os montantes pagos a mais e a menos, para cada um dos trabalhadores, desde janeiro de 2011, por forma a regularizar a situação, como aliás resulta da Nota Jurídica do Gabinete de Consultadoria Orçamental - DGO n.º 15388/2011, de 30 de maio<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> Artigo 19.º - Redução remuneratória – n.º 4 - “*Para efeitos do disposto no presente artigo: a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados; b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efectuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social; c) Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidades autónomas; d) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.*”

<sup>96</sup> No que respeita ao abono para falhas, esta situação verifica-se apenas em relação a uma funcionária.

<sup>97</sup> Com as alterações introduzidas pelos DL n.ºs 275-A/93, de 29 de agosto, 113/95, de 25 de maio, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, e DL n.º 190/96, 9 de outubro.

<sup>98</sup> “*Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal se encontre suficientemente discriminada no Orçamento do Estado, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos (...)*”

<sup>99</sup> Onde se acompanha o teor do despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 1 de março de 2011, exarado sobre a Nota Jurídica n.º 3297/2011, do referido Gabinete de Consultadoria Orçamental, no sentido de que “*o que releva para efeito da determinação da aplicação, no tempo, do artigo 19.º da LOE 2011 é o momento em que foi adquirido o direito às remunerações a que se refere o preceito, sendo que se esse direito foi adquirido antes de 2011 as mesmas não devem ser objecto da redução prevista nesta disposição legal*”. Concluindo que “*devem os respectivos serviços processadores efectuar eventuais regularizações no processamento de remunerações que tenham resultado de diferente interpretação deste preceito legal*”.

56. Através de deliberação, a CADA autorizou a realização de horas extraordinárias, para além do limite de 100 horas<sup>100</sup>, aos funcionários dos seus serviços de apoio que não exerçam funções dirigentes<sup>101</sup>, sendo invocado para o efeito “(...) *as crescentes solicitações aos Serviços de Apoio e o reduzido número de funcionários permanentes face aos previstos no mapa de pessoal aprovado pela Lei n.º 8/95, de 29 de março (os funcionários são 10 e o número aprovado por lei é de 15)*”<sup>102</sup>.
57. Não obstante se reconheça a escassez de recursos humanos dos SA-CADA, salienta-se que a realização do trabalho extraordinário só deve ocorrer em situações pontuais, de necessidade imperiosa e com carácter transitório<sup>103</sup>, e ser sempre precedida de autorização prévia e individualmente fundamentada pelo dirigente do respetivo serviço, o que não ocorreu. A fundamentação é necessariamente mais exigente tratando-se de uma autorização para além do limite das 100/150 horas<sup>104</sup>, que assume um carácter de exceção qualificada. Acresce que o registo de assiduidade da CADA não assegura uma adequada monitorização da assiduidade<sup>105</sup>.
58. A prestação de trabalho extraordinário foi remunerada com base no DL n.º 259/98, de 18 de agosto<sup>106</sup>, sendo que, para o efeito, deveria ter-se aplicado a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, nomeadamente os artigos 212.º (trabalho extraordinário) e o artigo 161.º (limites da duração do trabalho extraordinário) e o previsto no Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 188, de 28 de setembro<sup>107</sup>. Neste contexto, realça-se que o cálculo efetuado pela auditoria, aplicando a

<sup>100</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 161.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro; o limiar é de 150 horas para os trabalhadores abrangidos pelo Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 188, de 28 de setembro.

<sup>101</sup> A prestação de trabalho extraordinário só é permitida quando as necessidades do serviço imperiosamente o exigirem (Cfr. artigo 160.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, e artigo 26.º do DL n.º 259/98, de 18 de agosto), dentro dos limites fixados por lei (previstos no n.º 1 do artigo 161.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de agosto, com as exceções previstas no n.º 2 do referido artigo 161.º e no n.º 3 do referido artigo 27.º).

<sup>102</sup> Da análise dos respetivos registos e processamentos, verificou-se que os pagamentos efetuados a esse título não excederam 60% da respetiva remuneração base, conforme o previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 161.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

<sup>103</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 212.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, e artigos 34.º e 35.º do DL n.º 259/98, de 18 de agosto. Ora, na CADA, a prestação de horas extraordinárias é regular e contínua ao longo do ano, não havendo evidência de autorização prévia, individualmente fundamentada.

<sup>104</sup> Consoante se trate ou não de trabalhadores abrangidos pelos referidos Acordo Coletivo de Trabalho e respetiva extensão.

<sup>105</sup> O registo do trabalho extraordinário não observou o modelo aprovado pela Portaria n.º 609/2009, de 5 de junho.

<sup>106</sup> Artigo 28.º Compensação do trabalho extraordinário: “1 — *As horas extraordinárias são compensadas, de acordo com a opção do funcionário ou agente, por um dos seguintes sistemas: a) Dedução posterior no período normal de trabalho, conforme as disponibilidades de serviço, a efectuar dentro do ano civil em que o trabalho foi prestado, acrescida de 25% ou de 50%, respectivamente, nos casos de trabalho extraordinário diurno e nocturno; b) Acréscimo na retribuição horária, com as seguintes percentagens: 25% para a primeira hora de trabalho extraordinário diurno, 50% para as horas subsequentes de trabalho extraordinário diurno, 60% para a primeira hora de trabalho extraordinário nocturno e 90% para as restantes horas de trabalho extraordinário nocturno (...)*”.

<sup>107</sup> Vide Regulamento de extensão n.º 1-A/2010, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 42, de 2 de março.



legislação em vigor, evidencia que as remunerações ilíquidas destes abonos são superiores aos valores processados pelos SA-CADA [totalizavam 20.429,66 € e deveriam totalizar 23.906,68 € - acréscimo de 3.477,02 €).

59. Assim, o cálculo da remuneração e do trabalho extraordinário desrespeitou a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, bem como o disposto no n.º 1 e 2 do artigo 22.º do RAFE e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO.

60. Sem prejuízo de eventual responsabilidade financeira, mostra-se imperioso que os SA-CADA passem a aplicar a fórmula correta e apurem os montantes pagos a mais e a menos, para cada um dos trabalhadores, desde janeiro de 2011, por forma a regularizar a situação. Realça-se que a remuneração das horas extraordinárias concorre para o apuramento da remuneração total ilíquida mensal sujeita a redução remuneratória, nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Relativamente às reduções remuneratórias e às horas extraordinárias, a CADA, em sede de contraditório, informou que passou a adotar o SGRH<sup>108</sup> e remeteu “*notas demonstrativas dos valores apurados (a receber e a repor)*”, bem como cópia das guias de reposição dos funcionários que já não trabalham na CADA.

Neste âmbito, regista-se que os valores das regularizações a efetuar apurados pela CADA, com recurso ao SGRH (reduções remuneratórias e horas extraordinárias), no montante global de 5.701,76 €<sup>109</sup>, coincidem com os montantes calculados pela auditoria.

Informou ainda que os “*montantes que a CADA tem a abonar, serão pagos no mês de novembro, uma vez que, tendo já seguido para a DGO o PLC referente a outubro, não foi viável proceder, neste mês, a tal abono*” e que os “*valores a repor pelos trabalhadores que se encontram em serviço nesta Comissão e/ou a abonar aos mesmos, será feita a compensação nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 155/92 e registada no SRH, dando-se conhecimento ao Tribunal de Contas*”.

61. Em 2011, a CADA processou abonos para falhas<sup>110</sup>, com base num valor fixo mensal de 86,29 €<sup>111</sup>, num total de 1.035,48 €, partindo do pressuposto da inexistência de ausências ao serviço. Ora, a legislação vigente<sup>112</sup> determina que o abono seja calculado em função dos dias de serviço prestado<sup>113</sup>, sem prejuízo deste abono poder ser reconhecido a outro

<sup>108</sup> Registe-se que as regras de cálculo da redução encontram-se parametrizadas pela DGO na aplicação SGRH.

<sup>109</sup> Montante: a repor 2.321,86 €; a abonar 3.379,90 €. Foram enviadas cópias das guias de reposição emitidas para os funcionários que já não trabalham na CADA, no montante de 687,73 €.

<sup>110</sup> O n.º 1 artigo 2.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, na redação dada pelo DL n.º 276/98, de 11 de setembro e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, prevê o direito ao abono para falhas, aos *trabalhadores* que manuseiem e tenham à sua guarda valores, e que não se encontrem na carreira de tesoureiro.

<sup>111</sup> Portaria n.º 1553-C/2008 de 31 de dezembro.

<sup>112</sup> Artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, com a redação dada pelo DL n.º 276/98, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

<sup>113</sup> Ora, sendo o abono para falhas reversível diariamente ao trabalhador, pago mensalmente, mas com base numa fórmula que tem em conta o número de dias de trabalho por semana, deve ser pago pelos dias em que o trabalhador efetivamente exerceu as funções de manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, distribuído na proporção do tempo de serviço efetivamente prestado no exercício dessas, apesar do mesmo ser percebido mensalmente.

trabalhador da CADA<sup>114</sup>. Assim, é indevido o pagamento efetuado à funcionária no período de férias e dias de ausência<sup>115</sup>, no valor de 127,75 €, por contrariar o previsto no artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, bem como o disposto no n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAFE e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO.

62. A CADA tem reembolsado os funcionários que utilizam o refeitório da AR do diferencial entre o custo da refeição e o subsídio de refeição<sup>116</sup>, valor que até 30 de setembro de 2001 era suportado pela AR<sup>117</sup>. A despesa em causa no montante de 1.957,94 € está estribada em deliberações da CADA sem suficiente enquadramento legal<sup>118</sup>. Salienta-se, contudo, a especificidade da situação da CADA dado, por um lado, a sua natureza de órgão independente que funciona junto da AR, e, por outro lado, o direito dos seus funcionários à ação social complementar.

Em sede de contraditório e na sequência do deliberado em 18 de setembro de 2012, a CADA informou que esse diferencial deixou de ser processado.

63. O exame da documentação de despesa revelou inadequada classificação económica das despesas no montante total de 10.392,15 € (Anexo VII), contrariando o estabelecido no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – “*regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas*”.

---

<sup>114</sup> Cfr. n.º3 do artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro.

<sup>115</sup> Correspondente a dias de Férias; atestado e falecimento de familiar.

<sup>116</sup> O DL n.º 57-B/84, de 20 de janeiro estabelece no n.º 3 do artigo 5.º que o montante do subsídio diário de refeição aos funcionários e agentes é anualmente revisto por portaria. Em 2011, esse valor era de 4,27 €, valor fixado pela Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

<sup>117</sup> Até 30 de setembro de 2001, os funcionários da CADA, então, na generalidade, requisitados de diversos serviços, tinham acesso ao refeitório da AR pagando o mesmo que os funcionários da AR. O Regulamento de Acesso ao Refeitório da AR, que entrou em vigor em 1 de outubro de 2001, manteve o direito de acesso aos funcionários da CADA mas os encargos daí decorrentes passaram a ser da responsabilidade da CADA. A explicação dada pela AR (cfr. informação n.º 138/2001, de 29 de Outubro, da Secretária da CADA), “*é o facto da CADA ser um organismo autónomo com orçamento próprio (...) e que por isso, também pode e deve assegurar as prestações sociais complementares aos seus colaboradores permanentes*”. Tendo em conta a previsão dos artigos 5.º e 13.º do DL 194/91, de 25 de maio, os serviços sociais dos vários ministérios garantiam o fornecimento de refeições aos funcionários. Tal podia ser conseguido através de contratos com empresas fornecedoras assegurando o pagamento da diferença entre o custo total da refeição e o preço pago pelos funcionários (em regra, o valor do subsídio de refeição). A CADA, por ser entidade independente e com um número reduzido de funcionários, entendeu que a Lei Quadro do Sistema de Ação Social Complementar era habilitante para o pagamento (por reembolso) da diferença em causa.

<sup>118</sup> Em 24 de fevereiro de 2010, a CADA deliberou manter o pagamento (por reembolso) da diferença em causa. A deliberação remetia para o DL 194/91, de 25 de maio, que já tinha sido revogado pelo DL n.º 122/2007, de 27 de abril. Atualmente, a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas é regulada pela Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que se aplica aos órgãos independentes que funcionam junto da AR (cfr. n.º 2 do artigo 4.º). Atenda-se também que “*Os Serviços Sociais da Administração Pública têm por missão assegurar a ação social complementar da generalidade dos trabalhadores da Administração Pública, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros serviços específicos de idêntica natureza*” (Cfr. n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 117/2011, de 17 de dezembro).



## CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

64. No exame do Mapa da Conta de Gerência (MCG) remetida ao TC detetaram-se desconformidades relacionadas com meros erros de escrituração, uma vez que os montantes escriturados no MCG não correspondiam aos registos contabilísticos efetivamente ocorridos. Tais desconformidades constam, com detalhe, no Anexo VIII e, em resumo, consistem no seguinte:
- a) O MCG não apresentava, como informação extracontabilística, a discriminação dos montantes em cofre, em depósito e do fundo de maneo relativos aos saldos (de abertura e de encerramento), nem o montante global movimentado pelo fundo de maneo;
  - b) a débito do MCG, foram impropriamente escriturados os valores orçamentados (804.216,00 €) e, no seu total, não foram considerados, como deveriam, os créditos libertos escriturados (637.736,69 €) e o saldo de abertura (53.462,03 €);
  - c) a crédito do MCG, algumas despesas com o pessoal foram incorretamente escrituradas pelo valor líquido (614.051,60 €), ao invés do ilíquido (616.694,04 €), e o saldo de encerramento na posse do Tesouro (190.164,40 €); no seu total não foram considerados, como deveriam, os créditos libertos não utilizados (21.042,65 €) e o saldo entregue (53.462,03 €);
  - d) os descontos escriturados a débito e a crédito do MCG, como retidos e como entregues respetivamente, não correspondiam aos registos das folhas de abonos nem coincidiam com as importâncias efetivamente entregues (descontos escriturados: 180.295,86 €; descontos apurados: 128.193,72 €).
65. Contudo, no decurso dos trabalhos de auditoria, os serviços da CADA elaboraram um novo MCG que se verificou estar corrigido daqueles erros de escrituração e refletir, assim, os recebimentos e pagamentos efetuados no período em consonância com os registos contabilísticos.
66. Neste contexto, considerou-se o novo MCG porquanto, corrigido apenas dos referidos erros, integra as operações que expressam os fluxos financeiros efetivos a débito e a crédito da gerência. Assim, em conformidade com o artigo 54.º, n.º 3, al. c), da LOPTC, foi elaborada a demonstração numérica referente à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011 da CADA constante do quadro seguinte que, ilustrando as correções efetuadas relativamente ao MCG inicial, evidencia o resultado final da gerência patente no novo MCG.



# Tribunal de Contas

	MCG - Inicial	Alteração	MCG – Final
<b><u>DÉBITO</u></b>			
Saldo de abertura	53.462,03		53.462,03
Recebido na gerência	1.622.248,55	-856.318,14 <sup>119</sup>	765.930,41
<b>Total do débito</b>	<b>984.511,86</b>	<b>-165.119,42<sup>120</sup></b>	<b>819.392,44</b>
<b><u>CRÉDITO</u></b>			
Saído na gerência	868.852,14	-49.459,70 <sup>121</sup>	819.392,44
Saldo de encerramento	190.164,40	-190.164,40	0,00
<b>Total do crédito</b>	<b>984.511,86</b>	<b>-165.119,42<sup>122</sup></b>	<b>819.392,44</b>

<sup>119</sup> 128.193,72 €-180.295,86 €-804.216,00 €=-856.318,14 €.

<sup>120</sup> 637.736,69 €+53.462,03 €-856.318,14 €=-165.119,42 €.

<sup>121</sup> 616.694,04 €-614.051,60 €+128.193,72 €-180.295,86 €=-49.459,70€.

<sup>122</sup> 21.042,65 €+53.462,03 €-49.459,70 €-190.164,40 €=-165.119,42 €.



## EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

67. As eventuais infrações financeiras, a seguir indicadas, são imputáveis ao Presidente da CADA<sup>123</sup>, António José Pimpão, e ao Secretário da CADA<sup>124</sup>, Rui Álvaro de Figueiredo Ribeiro.

### *Reduções remuneratórias*

68. No exame do processamento e pagamento de remunerações constatou-se a inobservância do previsto no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, designadamente no que respeita ao conceito de remuneração total mensal ilíquida utilizado para efeitos de aplicação da taxa das reduções remuneratórias.

69. O facto indicado desrespeitando a norma supramencionada, bem como as alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO e as alíneas a) e b) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAFE é suscetível de, eventualmente, configurar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.

70. Contudo, tal deficiência consubstancia uma situação de “*erro sistemático*”, no montante de 5.701,76 €, transversal a todo o universo CADA, e que não pode dissociar-se da complexidade da concretização das medidas previstas no referido artigo 19.º<sup>125</sup>, da inexistência de *software* de processamento de vencimentos<sup>126</sup> e da insuficiência de recursos humanos afetos à área contabilístico-financeira.

Atenta a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica, e a determinação do Presidente da CADA no sentido da urgente regularização da situação<sup>127</sup>, que será comunicada ao TC. Face ao exposto, considera-se que, no caso em apreço, é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que se releva a responsabilidade financeira sancionatória.

<sup>123</sup> Em matéria de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa o presidente exerce as competências fixadas na lei para o cargo de dirigente máximo de organismo autónomo (cfr. artigo 5.º da ROCADA).

<sup>124</sup> Nos termos do artigo 2.º da ROCADA, compete ao Secretário nomeadamente: assegurar a execução orçamental; velar pela administração e gestão do pessoal; submeter ao presidente todos os assuntos que exijam a sua decisão ou apreciação.

<sup>125</sup> Dificuldade sentida ao nível de diversos serviços e organismos da Administração Pública e que acabou por justificar a clarificação/uniformização por parte da DGO, concretamente, através do Aviso da DGO/II, de 15 de dezembro de 2010 (publicitado no site da DGO), e das Notas Jurídicas n.ºs 2709/2011, de 3 de fevereiro, n.º 3297/2011, de 8 de fevereiro, e 15388/2011, de 30 de maio.

<sup>126</sup> O registo era feito em folhas de *excel*. A CADA começou a registar a execução orçamental no SIGO em 2011. No Aviso da DGO/II, de 15 de dezembro de 2010, era feita referência à complexidade que envolve o artigo 19.º e o curto espaço de tempo disponível para a adaptação dos *softwares* de processamento de vencimentos, sendo ainda referido que a DGO e o II do MFAP estariam a proceder à adaptação do SRH (Sistema de Recursos Humanos) para o processamento de vencimentos a partir de Janeiro, dando cumprimento ao previsto na Lei do Orçamento do Estado de 2011.

<sup>127</sup> Ofício n.º 986, de 11 de julho de 2012.

## *Trabalho extraordinário*

71. No exame da prestação de trabalho extraordinário constatou-se que a mesma foi remunerada com base no DL n.º 259/98, de 18 de agosto, sendo que para o efeito deveria ter-se aplicado a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.
72. O facto indicado, desrespeitando a norma supramencionada, bem como as alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO e as alíneas a) e b) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAPE é suscetível de, eventualmente, configurar a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos, da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
73. Contudo, tal deficiência consubstancia uma situação de “erro sistemático”, no montante de 3.477,02 €, transversal a todo o universo CADA, e que não pode dissociar-se da inexistência de *software* adequado e da insuficiência de recursos humanos.

Atenta a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica, e a determinação do Presidente da CADA no sentido da urgente regularização da situação<sup>128</sup>, que será comunicada ao TC, considera-se que, no caso em apreço, é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que se releva a responsabilidade financeira sancionatória.

## *Abono para falhas*

74. A auditoria constatou pagamento em excesso do abono para falhas, no montante de 127,75 €, referente a férias e dias de ausência, sem prejuízo deste abono poder ser reconhecido a outro trabalhador da CADA, contrariando o previsto no artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro.
75. O facto indicado desrespeitando a norma supramencionada, bem como o disposto no n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAPE e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO, é suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos, respetivamente, dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.

Através do email de 2 de outubro de 2012 do Secretário da CADA foi remetido a este Tribunal “*o comprovativo da reposição nos cofres do Estado do montante de 127,75 euros, correspondente ao valor considerado indevido a título de abono para falhas*”.

Com o pagamento pelo beneficiário cessam os pressupostos de facto para imputação de responsabilidade financeira reintegratória.

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

---

<sup>128</sup> Ofício n.º 986, de 11 de julho de 2012.



## *Classificação económica*

76. A inadequada classificação económica contraria o estabelecido no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – “*Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas*”, no montante de 10.392,15 €, configurando eventual infração financeira sancionatória à luz do estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório foi alegado que “*No que concerne à "inadequada classificação económica das despesas no montante total de 10.392,15 €", foi já determinado que, de futuro, se fizesse a respetiva correção*”.

Atenta a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica, e a determinação do Presidente da CADA no sentido da urgente regularização da situação<sup>129</sup>, o TC considera que, no caso em apreço, é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória.

---

<sup>129</sup> Ofício n.º 986, de 11 de julho de 2012.

## CONCLUSÕES

77. A auditoria financeira efetuada à CADA, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TC, constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para que o TC possa expressar uma opinião sobre as contas de 2011 (cfr. pontos 1 a 32).

### Sistema de controlo interno

78. Os SA-CADA constituem uma reduzida estrutura organizacional, abaixo do limiar mínimo indispensável para satisfazer os requisitos de controlo interno, impostos pela legislação administrativa e financeira vigente, designadamente quanto à segregação de funções.

79. Constatou-se que não foram elaborados o Plano de Atividades, nem o QUAR. Foram elaborados o relatório anual a enviar à AR, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º da LADA, e o PGRCIC, mas não tem sido efetuada a sua monitorização (cfr. pontos 33 a 36).

80. No que se refere ao sistema de controlo interno, inexistem manuais de normas e procedimentos, regulamento interno de horário de trabalho e regulamento de gestão do fundo de maneo. Realça-se que a CADA cumpriu o princípio da unidade de tesouraria mas não elaborou as reconciliações bancárias, nem divulgou no sítio da entidade informação sobre os compromissos assumidos (cfr. pontos 40 a 45).

81. A CADA regista a execução orçamental no SIGO mas, em 2011, não utilizava o SGRH para a gestão de pessoal e remunerações. Os testes realizados revelaram um inadequado controlo da assiduidade, efetuado, em 2011, através de registo manual, que compromete o controlo e processamento de abonos (cfr. ponto 37 a 39)

82. Os testes efetuados aos bens corpóreos revelaram uma adequada inventariação. Não foram publicitados os processos de aquisição realizados por ajuste direto no portal da Internet dedicado aos contratos públicos (cfr. pontos 46 e 47).

83. O processamento de abonos de pessoal ao serviço da CADA era efetuado com base em informação dos serviços de origem (DN-PSP e DGAJ), que carecia de atualização (cfr. pontos 48 a 50), situação entretanto corrigida.

84. No cômputo global, o sistema de controlo interno apresentava um “*Deficiente*” grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades, conforme comprovam as situações antes elencadas (cfr. ponto 51). Registam-se, no entanto, as decisões e as medidas corretivas recentemente tomadas.

### Legalidade e regularidade

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



- para o cálculo das reduções remuneratórias não foi considerado o trabalho extraordinário e o abono para falhas, em desrespeito do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 e da Lei n.º 59/2008 [montante: 5.701,76 €] (cfr. pontos 53 a 55);
- o pagamento de horas extraordinárias, no montante de 20.429,66 €, foi feito com base no DL n.º 259/98, sendo que para o efeito deveria ter-se aplicado a Lei n.º 59/2008, no montante de 23.906,68 € (cfr. pontos 56 a 60);
- o pagamento em excesso de abono para falhas, no montante de 127,75 €, referente ao período de férias e ausências de serviço, contrariando o previsto no artigo 5.º do DL n.º 4/89 (cfr. ponto 61);
- houve inadequada classificação económica das despesas, no montante de 10.392,15 €, contrariando o estabelecido no DL n.º 26/2002 (cfr. ponto 63).

## Juízo sobre a conta

86. O juízo respeitante à fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2011 é *desfavorável*, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira<sup>130</sup>, decorrente dos erros e irregularidades detetados nas operações subjacentes, referidos no ponto 85, e às falhas de controlo interno mencionadas nos pontos 78 a 83.

## **RECOMENDAÇÕES**

87. O Tribunal recomenda à Presidente da AR<sup>131</sup> que promova a existência de sistemas e procedimentos de controlo interno que abranjam as entidades administrativas independentes<sup>132</sup> e que determine a futura comunicação formal à CADA<sup>133</sup> (e às restantes entidades administrativas independentes junto da AR) da aprovação, ou não, da sua proposta de orçamento na sequência da aprovação da proposta do OAR.

<sup>130</sup> Desfavorável, “este juízo – também designado por “opinião negativa” ou “opinião adversa” – deve ser emitido sempre que, em virtude da importância dos erros, omissões ou deficiências encontrados em matéria de legalidade e regularidade, controlo interno e consistência e integralidade das contas, em conjunto, se for caso disso, com limitações de âmbito de auditoria, o auditor considerar que as demonstrações financeiras como um todo não são fiáveis.” – cfr. MAP-TC(Volume II).

<sup>131</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da LOFAR (na versão da Lei n.º 28/2003, de 30 de julho), a Presidente da AR “... *superintende na administração da Assembleia da República*...”.

<sup>132</sup> A execução do Orçamento de Estado, que inclui o OAR, é objeto de controlo administrativo (e também controlo jurisdicional e político) nos termos do qual os “... *serviços do orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento*...” (cfr. n.º 5 do artigo 58.º da LEO)

<sup>133</sup> A CADA é uma entidade administrativa independente que funciona junto da AR, dotada de autonomia administrativa, pela Lei n.º 59/90, sendo as dotações orçamentais inscritas no orçamento da AR (cfr. n.º 1 do artigo 4.º do ROCADA 95 e n.º 1 do artigo 6.º do ROCADA 2012), que é aprovado em Plenário da AR, previamente à aprovação do Orçamento de Estado (cfr. n.º 2 do artigo 49.º da LOFAR). Na elaboração da proposta de orçamento da AR intervêm o CA-AR e o Secretário-Geral da AR [cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LOFAR, respetivamente]



# Tribunal de Contas

---

O Tribunal, em sede do Parecer sobre as contas da AR, analisará os desenvolvimentos ocorridos.

88. O Tribunal recomenda à CADA que:

88.1. promova a interligação entre as aplicações da contabilidade e de recursos humanos e a elaboração de manuais de procedimentos de controlo interno;

88.2. adote medidas de contabilização das despesas com cumprimento estrito dos princípios e regras de elaboração e execução do orçamento constantes na LEO;

88.3. adote medidas para adequada organização dos processos individuais e de contratação de pessoal e limite o recurso a trabalho extraordinário a circunstâncias excecionais, temporalmente delimitadas e devidamente fundamentadas;

88.4. promova o cumprimento cabal dos requisitos pré-contratuais estabelecidos no CCP e a plena observância do princípio da concorrência.

88.5. prossiga a regularização das situações remuneratórias referidas nos pontos 53 a 60.

89. O Tribunal entende instruir a CADA para lhe transmitir, no prazo de 60 dias, para a recomendação 88.5, e no prazo de 120 dias, para as restantes recomendações, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos, quando aplicável.

## **VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

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

## **DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

### ***Destinatários***

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

- à Presidente da Assembleia da República;
- ao Presidente do CA-AR;
- ao Presidente e restantes membros da CADA;
- ao Secretário-Geral da AR;
- ao Secretário da CADA;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.



## ***Publicidade***

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

## ***Emolumentos***

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



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 30 de outubro de 2012.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,