

Tribunal de Contas



Auditoria Financeira ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: ano de 2011

Relatório n.º 10/2013 – 2.ª S

Processo n.º 33/2012 - AUDIT



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 3 |
| Fundamento, objetivos e âmbito..... | 3 |
| Metodologia | 3 |
| Condicionantes | 3 |
| Exercício do contraditório..... | 4 |
| CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE..... | 4 |
| Enquadramento normativo..... | 4 |
| Enquadramento organizativo e financeiro | 5 |
| Sistemas de gestão e controlo | 6 |
| Recursos humanos | 7 |
| Estatuto remuneratório | 8 |
| Recursos financeiros e execução orçamental..... | 9 |
| Atividade desenvolvida..... | 9 |
| OBSERVAÇÕES..... | 10 |
| Sistemas de gestão e de controlo | 10 |
| Gestão geral | 10 |
| Bens Inventariáveis | 12 |
| Receitas Próprias..... | 13 |
| Contabilidade/Tesouraria | 20 |
| Legalidade e regularidade das operações subjacentes..... | 21 |
| Abonos a Pessoal..... | 22 |
| Aquisição de bens e serviços | 23 |
| Locação de edifícios..... | 24 |
| CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA | 26 |
| EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS..... | 27 |
| CONCLUSÕES..... | 28 |
| RECOMENDAÇÕES..... | 29 |
| VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 30 |
| DECISÃO..... | 30 |
| FICHA TÉCNICA..... | 32 |
| ANEXOS | 33 |



Tribunal de Contas

SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ANMP | Associação Nacional de Municípios Portugueses |
| CA | Conselho Administrativo |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CGD | Caixa Geral de Depósitos |
| CIF | Carreira de Investigação e Fiscalização |
| DCGA | Direção Central de Gestão e Administração |
| DCI | Direção Central de Informática |
| DGACCP | Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas |
| DGFP | Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial |
| DRLVTA | Direção Regional de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo |
| DRN | Direção Regional do Norte |
| GeRFiP | Gestão de Recursos Financeiros (em modo partilhado) |
| IGAI | Inspeção-Geral da Administração Interna |
| IGCP | Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INAC | Instituto Nacional de Aviação Civil |
| INCM | Imprensa Nacional Casa da Moeda |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> |
| IRN | Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. |
| LO-MAI | Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LO-SEF | Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |
| LSI | Lei de Segurança Interna |
| MAI | Ministério da Administração Interna |
| MCG | Mapa da Conta de Gerência |
| m€ | Milhares de euros |
| M€ | Milhões de euros |
| MNE | Ministério dos Negócios Estrangeiros |
| NRCO | Núcleo Regional de Contraordenações de Lisboa |
| NRP | Núcleo de Receitas Próprias |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| PGRCIC | Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas |
| RCTFP | Regime de contrato de trabalho em funções públicas |
| SEF | Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |
| SIC | Sistema de Informação Contabilística |
| SIGAP | Portal de <i>Workflow</i> e Gestão Documental |
| SGMAI | Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna |
| SIGO | Sistema de Informação de Gestão Orçamental |
| SIISEF | Sistema Integrado de Informação do SEF |
| SINGAP | Sistema Integrado para a Nova Gestão da Administração Pública |
| SIPEP | Sistema de informação do passaporte eletrónico português |
| SRH | Sistema de Gestão de Recursos Humanos |
| TC | Tribunal de Contas |



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria financeira ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) visou examinar a conta de gerência de 2011, verificar a contabilização das receitas e das despesas e a regularidade e legalidade das operações subjacentes bem como aferir da fiabilidade dos sistemas de controlo interno¹.
2. A auditoria incidiu sobre a gerência de 2011, sem prejuízo de, sempre que necessário, o período de referência ser alargado a anos anteriores e posteriores².

Metodologia

3. 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 Secção³.
4. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.
5. Nos trabalhos realizados tiveram-se em conta relatórios da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)⁴.

Condicionantes

6. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração prestada pelo SEF no fornecimento de informações. Porém, a morosidade nas respostas e a necessidade de confirmar e completar alguns dados condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos, provocando atrasos.

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

² Cfr. Plano Global de Auditoria - Informação n.º 39/12 – DA IV, de 24 de setembro.

³ Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]”.

⁴ IGF: Processo n.º 2009/2/A2/27 – dezembro de 2009 - “Auditoria ao sistema de controlo interno nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LEO”; Informação n.º 422/2012 - “Verificação do Cumprimento das Regras Orçamentais”; IGAI: Processo de Auditoria 1/2005.

Exercício do contraditório

7. Em cumprimento dos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações subsequentes (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator determinou o envio do Relato ao Ministro da Administração Interna, ao Inspetor-Geral de Finanças e aos membros do CA responsáveis pela gerência de 2011 (Anexo 13) para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões. Estas entidades, com exceção do Ministro da Administração Interna que não se pronunciou, apresentaram alegações, que integram o Anexo 14 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento normativo

8. O Ministério da Administração Interna (MAI) é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação, entre outras, das políticas de segurança interna e do controlo de fronteiras⁵.
9. O SEF, que integra o elenco das forças e serviços de segurança previstos na Lei de Segurança Interna (LSI)⁶, tem por missão “*dar execução à política de imigração e asilo de Portugal*”⁷ competindo-lhe, de acordo com a Lei Orgânica do SEF (LO-SEF)⁸, a nível interno, designadamente: vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira a circulação de pessoas; controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros no território nacional; investigar crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como outros com eles conexos; instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão; assegurar a gestão e a comunicação de dados no Sistema de Informação *Schengen* (NSIS) e no sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIPEP).
10. No plano internacional, compete ao SEF assegurar, designadamente: a representação internacional do Estado Português no desenvolvimento do Acervo de *Schengen* e em

⁵ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro - lei orgânica do MAI (LO-MAI).

⁶ Cfr. artigos 6.º e 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI). Exercem igualmente funções de segurança interna a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Serviço de Informações de Segurança. As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional (artigo 35.º da LSI).

⁷ Cfr. artigo 7.º n.º 1 da LO-MAI.

⁸ Cfr. artigo 2.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro (LO-SEF). No ano em exame o SEF regeu-se, essencialmente pelo Decreto-Lei n.º 252/2000. Porém, no final de 2012, entrou em vigor uma nova lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro (LO-SEF/2012), na sequência da aprovação da nova LO-MAI, pelo Decreto -Lei n.º 126 -B/2011, de 29 de dezembro (“*que introduziu alterações significativas tendo em vista a concretização dos objetivos de racionalização orgânica e de melhor utilização dos recursos humanos e financeiros existentes*” [preâmbulo da LO-MAI], no âmbito das linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)).



matérias relacionadas com as suas atribuições; os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional⁹.

11. O SEF é um serviço integrado na administração direta do Estado, no âmbito do MAI, com autonomia administrativa¹⁰ e execução orçamental sujeita aos princípios e regras orçamentais, previstos na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹¹.

Enquadramento organizativo e financeiro

12. O SEF é composto pelos seguintes órgãos e serviços¹² (Anexo 2): Direção Nacional; Conselho administrativo; Serviços centrais; Serviços descentralizados.
13. A Direção Nacional compreende¹³: o Diretor Nacional, coadjuvado por 3 diretores nacionais adjuntos¹⁴, a quem compete orientar e coordenar superiormente a atividade do SEF; o Gabinete Jurídico; o Gabinete de Inspeção, que efetua inspeções, auditorias, sindicâncias, inquéritos e instrução de processos disciplinares; o Gabinete de Asilo e de Refugiados, ao qual compete organizar e instruir os processos de asilo; o Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação.
14. O Diretor Nacional¹⁵ integra o Conselho Superior de Segurança Interna (presidido pelo Primeiro Ministro), o Gabinete Coordenador de Segurança (presidido pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna)¹⁶ e a Unidade de Coordenação Antiterrorismo¹⁷.
15. O Conselho Administrativo (CA) é, nos termos do artigo 20.º da LO_SEF, o “*órgão consultivo e fiscalizador em matéria de gestão financeira e patrimonial*”, competindo-lhe, designadamente, apreciar os projetos de orçamento de despesas e receitas e as contas de gerência, verificar e controlar a realização de despesas, apreciar a situação administrativa e financeira, verificar regularmente os fundos em cofre e em depósito, dar

⁹ Cfr. artigo 2.º n.º 2 da LO-SEF.

¹⁰ Cfr. artigo 4.º n.º 1 alínea b) da LO-MAI. Neste contexto e tendo em conta que a auditoria incidiu sobre a gerência de 2011, no texto refere-se a legislação em vigor em 2011, referenciando-se, se necessário, a legislação mais recente.

¹¹ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto com as alterações subsequentes.

¹² Cfr. artigo 11.º n.º 1 da LO-SEF e artigo 7.º da LO-MAI.

¹³ Cfr. artigos 12.º a 19.º da LO-SEF.

¹⁴ Equiparados a subdiretor-geral (cfr. n.º 2 do artigo 65.º da LO-SEF). O artigo 12.º da LO-SEF previa que o Diretor era coadjuvado por 4 diretores nacionais-adjuntos; a lei orgânica do MAI, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro, reduziu a composição da Direção Nacional do SEF para 3 diretores nacionais-adjuntos; de acordo com a nova LO-MAI (artigo 7.º n.º 4) e com a LO-SEF, o SEF passou a ser dirigido por 1 Diretor Nacional coadjuvado por 2 diretores nacionais-adjuntos.

¹⁵ Cfr. artigo 13.º da LO-SEF, compete em especial ao Diretor Nacional: representar o SEF; presidir ao conselho administrativo; definir e promover a política de qualidade, em especial dos processos organizativos; definir a política de gestão de recursos humanos e proceder à sua afetação aos diversos serviços; assegurar a coordenação do processo de planeamento, controlo e avaliação dos resultados da atividade; ordenar inspeções; aplicar coimas em processos de contraordenação; proferir decisões de expulsão administrativa; determinar a inscrição ou retirada de pessoas na lista comum ou na lista nacional de pessoas não admissíveis; autorizar a credenciação de funcionários.

¹⁶ O Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro que aprovou a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (artigos 42.º e 46.º), extingue o Gabinete Coordenador de Segurança, com efeitos à data da entrada em vigor do diploma que proceda à revisão da LSI.

¹⁷ Cfr. artigos 12.º, 21.º e 23.º da LSI.

parecer sobre os contratos a celebrar pelo SEF e fiscalizar a escrituração contabilística e a cobrança de receitas.

16. Compõem o CA: o Diretor Nacional que preside; o Diretor nacional adjunto que tiver a seu cargo a área de gestão e administração dos recursos financeiros e patrimoniais do SEF, e o diretor da Direção Central de Gestão e Administração (DCGA). O CA reúne ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, quando para tal for convocado pelo Presidente¹⁸.
17. Os serviços centrais e descentralizados integram: serviços operacionais, que prosseguem diretamente as ações de investigação e fiscalização; serviços de apoio, que desenvolvem atividades de apoio àquelas ações.
18. Os serviços centrais compreendem direções e departamentos, aos quais estão cometidas, entre outras, as funções seguintes¹⁹: elaboração do plano e relatório de atividades e de programas gerais e sectoriais do SEF; gestão e administração dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e tecnológicos, designadamente sistemas informáticos, telecomunicações e segurança; investigação, pesquisa, análise e difusão da informação, designadamente a relativa à imigração; definição de procedimentos nos postos de fronteira; instruir, informar e dar parecer sobre os processos de concessão e conservação da nacionalidade portuguesa e da sua aquisição por naturalização.
19. Os serviços descentralizados compreendem direções regionais, delegações regionais, postos de fronteira, postos mistos de fronteira e aeródromos e postos de tráfego internacional eventual²⁰.

Sistemas de gestão e controlo

20. A estrutura organizacional do controlo interno estrutura-se em três níveis²¹: CA, enquanto órgão máximo do controlo interno; DCGA; Gabinete de Inspeção.
21. A DCGA, designadamente através do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) e dos núcleos regionais de administração das unidades descentralizadas, rege-se por um conjunto de manuais de procedimentos - controlo interno, de cobrança e contabilização de receitas, e de realização e contabilização de despesas.
22. Em 2011, na DCGA, o SEF utilizava o *Sistema de Informação de Gestão Orçamental* (SIGO), que integrava os subsistemas SIC, para o processamento da receita e da despesa, e o SRH, para a gestão de pessoal e processamento de remunerações, sendo a inventariação dos bens móveis efetuada com recurso à aplicação “*Cadastro e Inventário*”

¹⁸ Cfr. artigos 20.º e 21.º da LO-SEF.

¹⁹ Cfr. artigos 22.º a 43.º da LO-SEF: Direção Central de Gestão e Administração; Direção Central de Informática; Direção Central de Investigação, Pesquisa e Análise da Informação; Direção Central de Imigração, Controlo e Peritagem Documental; Direção Central de Fronteiras; Departamento de Planeamento e Formação; Departamento de Nacionalidade; Departamento de Operações.

²⁰ Cfr. artigo 44.º da LO-SEF.

²¹ Cfr. artigos 16.º, 20.º a 21.º, 33.º e 35.º da LO-SEF.



de Bens” do Sistema Integrado para a Nova Gestão da Administração Pública (SINGAP). A partir de janeiro de 2012, com a implementação da solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP), o SEF passou a adotar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)²².

23. Nas restantes áreas, o SEF dispõe de diversas aplicações informáticas, de que se destaca o Sistema Integrado de Informação do SEF (SIISEF), o Portal de *Workflow* e Gestão Documental (SIGAP), o Sistema de Informação do Passaporte Eletrónico Português (SIPEP) e a Gestão de Receitas do SEF (*GesReceitas*) (Anexos 3 e 4). Ademais, como adiante se dará conta, o SEF tem vindo a desenvolver relevantes desenvolvimentos aplicativos relacionados, designadamente, com o sistema automático de controlo de fronteiras.

Recursos humanos

24. O “*Estatuto do Pessoal do SEF*” (EP-SEF)²³ identifica as seguintes carreiras, que integram o corpo especial²⁴:
- carreira de investigação e fiscalização (CIF), que integra as categorias de Inspetor superior, Inspetor, Inspetor-adjunto principal e Inspetor-adjunto, com funções inerentes às atribuições nucleares do SEF²⁵;
 - carreira de vigilância e segurança (CVS), que integra as categorias de Chefe de vigilância e segurança e Vigilante e segurança, com funções de segurança e vigilância dos centros de instalação temporária²⁶.
25. Para além das referidas carreiras do corpo especial, o SEF dispõe ainda de pessoal que integra as carreiras de técnico superior, de pessoal de informática, de assistente técnico e de assistente operacional que seguem o regime previsto na lei geral²⁷.
26. Em 2011, o mapa de pessoal previa 1.648 postos de trabalho, destacando-se as carreiras de investigação e fiscalização, com 56%, e assistente técnico, com 29% (Anexo 5). Os cargos dirigentes totalizavam 43 postos: 1 diretor nacional, 3 diretores nacionais adjuntos, 5 diretores de Direção Central, 6 diretores regionais²⁸, 20 coordenadores de Gabinete/chefe de Departamento e 8 subdiretores de Direção Central/subdiretor regional²⁹.

²² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, aplicável a todos os organismos do sector público administrativo, conforme previsto no artigo 11.º da LEO.

²³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro.

²⁴ Cfr. artigo 2.º do EP-SEF. Nos termos do n.º 2 do artigo 57.º da LO-SEF/2012, o pessoal dirigente passou a integrar o corpo especial.

²⁵ Cfr. artigo 7.º n.º 1 da LO-MAI, artigo 2.º da LO-SEF e artigo 49.º do EP-SEF.

²⁶ Cfr. artigo 54.º do EP-SEF.

²⁷ Cfr. artigo 62.º do EP-SEF.

²⁸ Equiparados a diretores de serviço (cfr. n.º 3 do artigo 65.º da LO-SEF).

²⁹ Equiparados a chefe de divisão (cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º da LO-SEF).

27. Porém, naquele ano, o efetivo era de apenas 1.338 (cerca de 80% dos lugares previstos no mapa de pessoal). A distribuição por carreiras é marcada pela preponderância da CIF, com 747 trabalhadores (55,8%), da carreira de assistente técnico, com 383 trabalhadores (28,6%) e da carreira de técnico superior, com 72 trabalhadores (5,4%). Por vínculo jurídico destaca-se a nomeação definitiva (54%) e o regime de contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP) por tempo indeterminado (37%).
28. A transferência dos serviços centrais do SEF, até então sediados em Lisboa, para o *TagusPark* (concelho de Oeiras), em 2010, teve um forte impacto organizacional, estando alegadamente associada à saída de 53 trabalhadores. Naquele ano foi ainda adotado o novo regulamento de horário de trabalho, bem como a redefinição das facilidades de transporte facultado aos trabalhadores³⁰.

Estatuto remuneratório

29. As remunerações base³¹ estabelecidas na legislação geral aplicam-se às carreiras de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional; para as carreiras dos corpos especiais, aplica-se o EP-SEF; para o pessoal de informática, aplica-se o Decreto-Lei n.º 97/2001, de 26 de março.
30. O pessoal da CIF recebe um suplemento pela disponibilidade permanente obrigatória e pelo risco e insalubridade próprios das funções, fixado em 25 % do valor do 1.º escalão da categoria e nível mais baixos daquela carreira (índice 195), correspondente ao 1.º escalão do 3.º nível da categoria de inspetor-adjunto. Com a perceção daquele suplemento, não é devida qualquer outra compensação remuneratória por trabalho extraordinário ou prestado em feriados, dias de descanso semanal e complementar³².
31. O trabalho prestado em regime de turnos confere direito ao respetivo subsídio, nos termos da lei geral. O trabalho prestado em regime de prevenção³³ confere direito a um suplemento, cujo montante mensal não pode ultrapassar $\frac{1}{3}$ da remuneração base³⁴.
32. O pessoal dirigente auferir, para além do vencimento base e despesas de representação, uma gratificação de valor correspondente a 20% do respetivo vencimento base. Aos funcionários em cargos de chefia é devida uma remuneração mensal calculada sobre o valor do índice 100 da CIF, sendo de 35 pontos indiciários, para os cargos de chefe de delegação de tipo 1, chefe de departamento regional e responsável de posto de fronteira de tipo 2, e de 30 pontos indiciários, para os demais cargos de chefia³⁵.

³⁰ Cfr. Relatório de Atividades do SEF de 2010 – Anexo 3 - Balanço Social. O regulamento de horário de trabalho foi aprovado pelo Despacho n.º 10932/2010, de 27 de maio de 2010, publicado no DR, 2.ª série n.º 127 de 2 de julho.

³¹ Cfr. artigo 66.º do EP-SEF.

³² Cfr. artigo 67.º do EP-SEF e Portaria n.º 104/2005, de 19 de janeiro.

³³ Cfr. artigo 18.º da Portaria n.º 980/2001, de 16 de agosto: Quando há prestação efetiva de trabalho em regime de prevenção, o mesmo é remunerado em função do valor/hora, calculado da seguinte forma: *Valor do suplemento de piquete/12*. O valor da hora de trabalho prestado a partir das 24 horas é remunerado com um acréscimo de 100%.

³⁴ Cfr. artigo 68.º do EP-SEF e Portaria n.º 980/2001.

³⁵ Cfr. artigos 64.º e 65.º do EP-SEF. Cfr. artigo 68.º da LO-SEF, consideram-se cargos de chefia: chefes de delegação de tipo 1 e 2; chefe de departamento regional; responsável de posto de fronteira de tipo 3 e de posto misto de fronteira; adjunto do responsável dos postos de fronteira de tipo 1; chefe de núcleo.



Recursos financeiros e execução orçamental

Receita

33. Para além das dotações do OE, no montante de 39.526,4 m€ (*m€ = mil euros*), em 2011, o SEF arrecadou receitas que totalizaram 47.851,7 m€, dos quais 44.303,3 m€ correspondem a receitas próprias³⁶ e 3.548,4 m€ a receita entregue ao Estado³⁷. No que respeita a fontes de financiamento destaca-se a “123 – *Receitas próprias do ano com possibilidade de transição*” com 40.614 m€ (91,7% do total) (Anexo 6).

Despesa

34. Em 2011, as despesas totalizaram 81.754,7 m€ (mais 6,1% do que em 2010), das quais 98,6% respeitam a despesas correntes (Anexo 7).

35. As “*Despesas com pessoal*” que, em 2011, ascenderam a 48.570 m€ (menos 6% do que em 2010), respeitam essencialmente a: remunerações certas e permanentes (37.032 m€), onde se inclui o suplemento CIF com 3.410,4 m€; abonos variáveis ou eventuais (3.893 m€)³⁸, onde se destaca o subsídio de turno com um total de 2.344 m€; e segurança social (7.645 m€).

36. As despesas com “*Aquisição de bens e serviços*” totalizaram cerca de 29.227 m€, destacando-se as despesas com material de escritório (12.226 m€³⁹), locação de edifícios (3.148 m€), *software* informático (2.219 m€), vigilância e segurança (1.665 m€), transportes (1.213 m€) e equipamento informático de *hardware* (1.114 m€).

37. As despesas com “*Aquisição de bens*” atingiram 12.951 m€ enquanto que as despesas com “*Aquisição de serviços*” totalizaram 16.276 m€, crescendo 44,3% e 23,0%, respetivamente, relativamente ao ano anterior.

Atividade desenvolvida

38. De entre as atividades desenvolvidas pelo SEF, salientam-se as ações de fiscalização da permanência e das atividades dos estrangeiros em Portugal no total de 10.892, que cresceram 13,3% em relação ao ano anterior⁴⁰.

³⁶ Que provêm, essencialmente, de “*taxas diversas*” 33.691 m€ (76%), da “*venda de bens, publicações e impressos*” 3.265 m€ (7,4%) e de “*coimas e penalidades por contraordenações*” 2.422 m€ (5,5%).

³⁷ Percentagem das coimas que, nos termos legais, reverte para o Estado.

³⁸ Os abonos variáveis incluem despesas com ajudas de custo, abono para falhas, subsídios de diversa ordem (de fixação, de renda de casa, de prevenção, de turno, de instalação, de fardamento), suplemento de lojas do cidadão, horas extraordinárias, alimentação e alojamento, compensação por trabalho prestado, e outros abonos em numerário ou espécie.

³⁹ Dos quais 11.853,3 m€ respeitam a pagamentos à INCM, designadamente, pela produção e emissão de passaportes e de títulos de residência.

⁴⁰ Cfr. SEF - Relatório de Atividades de 2011.

39. O SEF destaca-se pelo seu elevado desenvolvimento tecnológico, de que é exemplo o Sistema Automático de Controlo de Fronteiras, que tem como suporte o “*Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas*” (PASSE), que automatiza todo o processo de passagem e controlo de fronteiras e que se conecta quer com os sistemas verificadores da existência de medidas cautelares quer com o “*Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente*” (RAPID), sistema pioneiro a nível mundial no controlo automatizado de passageiros munidos com passaporte eletrónico.
40. As estimativas do SEF⁴¹ indicam que os sistemas atrás referidos originaram, *caeteris paribus*, uma poupança de 10% nos efetivos atuais (6 M€/ano) (*M€ = milhões de euros*) e uma redução da duração média de cruzamento de fronteira de 15 para 2 minutos, para uma população em trânsito de 1 milhão de passageiros (923 m€/ano).

OBSERVAÇÕES

Sistemas de gestão e de controlo

Gestão geral

41. Com referência a 2011, o SEF elaborou o Plano e Relatório de Atividades, o Balanço Social, o QUAR e publicitou no sítio da Internet a lista das dívidas em atraso a fornecedores, relativas a 31 de dezembro de 2011⁴².
42. O SEF elaborou o Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), cuja implementação, todavia, não foi monitorizada através de relatórios trimestrais. Neste âmbito, destaca-se que não existia uma base de dados atualizada com os potenciais fornecedores não obstante, em janeiro de 2010, o SEF ter previsto no PGRCIC a “*seleção e criação de base de dados dinâmica de fornecedores e prestadores de serviços*”.
43. Não tendo sido localizadas as atas do Conselho Administrativo, desde 2006 até 2012 (inclusive), foi aberto um processo de averiguações respeitante ao seu desaparecimento⁴³.
44. No sistema de controlo interno existiam limitações, designadamente: inexistência de um sistema de contabilidade analítica, justificada pela demora na implementação do GeRFiP; inexistência de segregação de funções de arrecadação da receita nos postos de atendimento; insuficiência de adequados procedimentos de controlo na identificação, confirmação e contabilização das receitas arrecadadas por outras entidades.

Em sede de contraditório o SEF informou, relativamente às insuficiências no sistema de controlo das receitas próprias cobradas por outras entidades, que a solução passa “*(...) pela aplicação na íntegra do*

⁴¹ Cfr. resposta ao ponto 1 do pedido 3.

⁴² Cfr. artigo 208.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012).

⁴³ Em curso no Gabinete de Inspeção do SEF.



Manual do DGPF-NRP (...)” e que “está a ser constituído um grupo de trabalho com vista à análise de soluções para identificação e implementação de melhores automatismos de controlo, nomeadamente, visando melhorar os mecanismos de aferição de emissão e de reporte do SIIPEP e, bem assim, do sistema de registo dos comunitários (...)”. Mais informou que a “inexistência de segregação de funções de arrecadação da receita nos postos de atendimento (...) deve-se, exclusivamente, à insuficiência gravosa de recursos humanos que não a permite. (...) e que “no que concerne à inexistência de um sistema de contabilidade analítica (...), o mesmo já foi implementado, desde janeiro de 2013”.

45. Contudo, com a adoção do POCP, via GeRFiP (incorpora módulos de contabilidade orçamental, financeiro e tesouraria), em janeiro de 2012, foram identificados e estabelecidos novos procedimentos a adotar, designadamente nos ciclos de receita, de despesa, de tesouraria e de contabilidade, recorrendo às funcionalidades de processos autonomizados que estabelecem as diferentes etapas e intervenientes (segregação de funções).
46. Foi remetido à tutela, em outubro de 2007, um projeto de regulamento de horário de trabalho do pessoal do SEF⁴⁴. Contudo, só em 2010, foi aprovado o regulamento interno de horário de trabalho aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo RCTFP⁴⁵. No que respeita ao regime de horário por turnos do pessoal da CIF, a proposta de despacho ainda está “a ser criteriosamente analisada, designadamente ao nível do respetivo impacto financeiro”⁴⁶.
47. As aplicações em uso para a gestão de recursos humanos e processamento de abonos ao pessoal (designadamente, SRH⁴⁷, *GesPrevenção*, *GesAssiduidade*, “*Portal do Funcionário*”) não funcionam de forma integrada, obrigando à transposição manual de registos, potenciando eventuais situações de falhas ou omissões. Porém, nos testes efetuados, não foram detetados erros decorrentes da não integração das aplicações.
48. Os dados do registo de assiduidade foram adequadamente considerados no processamento das remunerações e nas folhas de vencimento, apesar dos cadastros individuais dos funcionários nem sempre se encontrarem atualizados⁴⁸, alegadamente por insuficiência de recursos humanos no Departamento de Gestão e Administração de Recursos Humanos.

Em sede de contraditório o SEF alegou que “*A carência de recursos humanos no SEF designadamente na vasta área de atuação da Direção Central de Gestão e Administração (DCGA) (...) que dispõe apenas de 19 trabalhadores, por si só influencia o normal funcionamento do serviço, facto que é notório nomeadamente quando os diversos núcleos que englobam a DCGA devam realizar tarefas que obriguem a cumprimento de prazos específicos ou mesmo em situações de ausências dos funcionários*”.

49. Os procedimentos adotados correspondiam, em geral, aos previstos nos diversos manuais em uso no SEF. No entanto, quanto ao manual do DGFP - NRP, constatou-se que os

⁴⁴ Cfr. ofício SEF n.º 90/DG/07, de 10 de outubro de 2007.

⁴⁵ Cfr. Despacho n.º 10932/2010.

⁴⁶ Cfr. ofício SEAI n.º 553/2013, de 24 de janeiro.

⁴⁷ A utilização do SRH garante uniformização de procedimentos, designadamente, no processamento de remunerações, reduções remuneratórias, descontos obrigatórios e sobretaxa extraordinária de IRS (em 2011).

⁴⁸ E.g. enquadramento fiscal face ao estado civil ou composição do agregado familiar - funcionários n.ºs: 1750, 1368, 431, 1605, 1222, 1870, 934, 743, 617, 8, 1676, 931, 1620 e 103.

procedimentos inerentes à contabilização da receita relativa a passaportes, à conferência de faturas da Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM)⁴⁹ e à conferência dos valores transferidos pelos municípios relativos à emissão de certificados de registo de cidadãos comunitários, não eram integralmente seguidos.

50. A aplicação informática para o registo e controlo da receita (*GesReceitas*) não funcionava de forma integrada com a aplicação da área operacional *Portal de Workflow e Gestão Documental* (SIGAP), obrigando à duplicação de registos.
51. Detetaram-se insuficiências no sistema de controlo das receitas próprias do SEF cobradas por si ou por outras entidades, que se desenvolvem nos pontos 54 a 60 e 61 a 77, respetivamente.

Bens Inventariáveis

52. Em 2011, não existia um inventário completo e integrado dos bens, conforme às instruções do “*Cadastro e inventário dos bens do Estado*” (CIBE)⁵⁰ uma vez que:
- a inventariação dos bens móveis, na aplicação “*Cadastro e Inventário de Bens*”⁵¹ do SINGAP, não abrangia as armas, registadas na aplicação *GesArmas*⁵²;
 - não existia inventariação dos veículos (geridos com base na aplicação *GesAuto*⁵³);
 - não existia inventariação dos bens imóveis;
 - o resultado dos testes de procedimento e de verificação física evidenciou a existência de bens sem qualquer identificação, ou com identificação errada, e, nalguns casos, a disparidade entre a localização física e a registada⁵⁴ (Anexo 8).
53. A partir de 2012 foi efetuada a migração do inventário dos bens móveis para o GeRFiP, complementada com a inventariação dos veículos e dos imóveis, mantendo-se no entanto a situação descrita relativamente às armas.

Em sede de contraditório o SEF alegou que quanto à “(...) *inventariação de bens imóveis, estes encontram-se registados no Sistema de Inventário de Imóveis do Estado (SIE) da Direção Geral do Tesouro e Finanças (...)*. Informou ainda que “*a partir de 2012 após a migração do inventário de bens móveis para o GERFIP foram incluídos os veículos e bens imóveis*”. Relativamente às armas alegou que, resultando “*da própria natureza do SEF a necessidade de confidencialidade e segurança relativamente aos elementos da CIF do SEF portadores dessas armas (...)* parece-nos salvo melhor opinião preferível a sua manutenção em aplicação própria designadamente na “*Gesarmas*”.

⁴⁹ Os procedimentos estabelecidos no manual que não foram observados são, designadamente, os seguintes: na contabilização da receita relativa a passaportes - “*verificação dos valores cruzando com as listagens do SIPEP*”; na conferência de faturas da INCM - “*partindo da listagem discriminada (SIPEP) e da fatura da INCM o NRP elabora mapa em Excel em que confronta os dados obtidos pelas duas formas*” e “*procede à análise do mapa e determinação do desvio entre os dados*”.

⁵⁰ Aprovadas pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), publicada no DR n.º 91, de 17 de abril.

⁵¹ Os bens de informática encontravam-se também registados numa aplicação da Direção Central de Informática.

⁵² Cfr. resposta ao pedido n.º 12, o *GesArmas* tem os seguintes campos: Marca; Tipo; Entidade (a quem está afeta); Calibre.

⁵³ De acordo com o manual da aplicação *GesAuto* esta destina-se à “*Gestão de Consumos e Percursos; Consulta da Faturação de Combustível*”. O ficheiro fornecido (“*LISTA VIATURAS GESAUTO.xls*”) contém os campos seguintes: Marca, Modelo, Matrícula, Data de Aquisição.

⁵⁴ Resultante, frequentemente, da mudança de sede.



O TC salienta que o CIBE é instrumental para o conhecimento da titularidade, composição e avaliação do património do Estado (incluindo as armas, que, no classificador geral, integram a classe 115 - “*Equipamento e armamento de defesa*”⁵⁵), designadamente, em ordem à consolidação contabilística na Conta Geral do Estado. Ora, não está prevista a exceção da aplicação do CIBE pelo SEF⁵⁶ para inventariação das armas, que contudo estão registadas numa aplicação própria (*Gesarmas*). Assim, cabe ao SEF diligenciar para que o CIBE venha a contemplar esta exceção, se considera, como alegou, haver razões ponderosas de segurança e confidencialidade que a justificam.

Receitas Próprias⁵⁷

A – Receitas cobradas pelo SEF

Importâncias cobradas pela concessão de vistos, prorrogações de permanência, concessão e renovação de autorizações e títulos de residência

54. O registo, o cálculo e a emissão de recibos e de relatórios de controlo das taxas e demais encargos associados aos títulos e autorizações de residência e aos atos e certificados de atribuição e perda de nacionalidade são efetuados nos postos de atendimento dos serviços descentralizados do SEF com recurso à aplicação *GesReceitas*.
55. Na generalidade daqueles postos⁵⁸, o registo dos pedidos dos cidadãos estrangeiros, a instrução dos processos, a cobrança das taxas e a emissão dos recibos são efetuados por um mesmo funcionário. É ainda o mesmo funcionário que procede à anulação de recibos emitidos, embora tal ato seja obrigatoriamente justificado e registado no *GesReceitas* e, posteriormente, objeto de controlo pelos núcleos regionais de receita e pelo NRP. Acresce que o SEF implementou, em 2010, o sistema *Workflow* (SIGAP) com vista a eliminar/minimizar os riscos decorrentes da ausência de segregação de funções⁵⁹.

Em sede de contraditório o SEF alegou que “*No tocante à inexistência de segregação de funções de arrecadação da receita nos postos de atendimento, a verdade é que a mesma deve-se, exclusivamente, à insuficiência gravosa de recursos humanos que não a permite*”.

56. A aplicação *GesReceitas*, que tem parametrizadas as taxas previstas nas portarias, possibilitando o registo da receita por seleção em lista, permite ao operador alterar o

⁵⁵ Cfr. artigo 5.º alínea o) da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril.

⁵⁶ Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º e, *a contrario*, n.º 3 do artigo 2.º da Portaria n.º 671/2000.

⁵⁷ A matéria respeitante à receita, encontra-se tratada de forma mais desenvolvida no Anexo 12.

⁵⁸ Com exceção do posto de atendimento da DRLVTA, em Lisboa.

⁵⁹ A implementação e utilização do sistema *Workflow* (SIGAP) é recente e parcial: em 2010 foi instalado em seis postos de atendimento e em 2011 em outros cinco. Salienta-se que no PGRCIC foi identificado, em janeiro de 2010, como “*um risco intermédio propiciado pela não separação do atendimento e da cobrança*” as “*Irregularidades nos movimentos de tesouraria propiciadas pela realização do atendimento e cobrança pelo mesmo elemento*” (risco 5 das Direções Regionais) e previsto que deveriam ser estabelecidas, designadamente, as medidas específicas “*II - Implementação de sistema de Workflow (SIGAP), com definição de tarefas a desenvolver nas diferentes fases da interação com o cidadão e posterior circuito de validação*” e “*III - Harmonização dos procedimentos de tesouraria - Uniformização dos procedimentos de tesouraria nos diferentes postos de atendimento, capacitando dessa forma todos os elementos afetos ao atendimento de primeira linha para um correto desenvolvimento das tarefas de tesouraria*”.

valor da taxa a cobrar ao utente⁶⁰, situação que potencia a ocorrência de divergências entre os atos praticados, a legislação aplicável e os registos efetuados.

57. Nos testes realizados, a uma amostra da receita cobrada, em 2011, pela Direção Regional do Norte (DRN) e pela Direção Regional de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo (DRLVTA), apuraram-se situações em que:

- o registo no *GesReceitas* e o recibo mencionavam a cobrança de atos que, não tendo correspondência com o serviço prestado, totalizavam o valor (correto) pago pelo utente⁶¹;
- o valor cobrado (correto) correspondia às taxas previstas na Portaria n.º 727/2007, de 6 de setembro, em vigor até 29 de janeiro de 2010 e aplicável à situação, quando a descrição constante do recibo do *GesReceitas* identificava indevidamente a Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro⁶²;
- o recibo não identificava, como deveria, o número de atos, mas apenas o valor global cobrado⁶³;
- a disposição legal constante do recibo era incorreta⁶⁴;
- o valor no recibo não era coincidente com as taxas da Portaria n.º 1334-E/2010⁶⁵;
- estava incorretamente inscrita no recibo a Portaria n.º 1637/2006, de 17 de outubro, a qual já estava revogada pela Portaria n.º 1334-D/2010, de 31 de dezembro⁶⁶.

Em sede de contraditório o SEF informou que *“estão ser tomadas diligências para acréscimo dos níveis de eficiência no âmbito do GesReceitas, na expansão do Workflow e no aperfeiçoamento das aplicações de emissão e registo documental, visando automatizar os procedimentos de fixação das taxas a cobrar e evitar a possibilidade de alteração dos valores a cobrar”*.

Coimas aplicadas pelo SEF

58. Relativamente às receitas provenientes de coimas aplicadas pelo SEF⁶⁷, apurou-se que:

- após instauração dos processos de contraordenação é emitida uma guia de pagamento inicial, com o valor da coima reduzido para metade;

⁶⁰ De acordo com os esclarecimentos prestados, esta possibilidade justificava-se, designadamente, pela necessidade de considerar a redução de 50% do valor a cobrar nas situações em que o utente era menor de idade.

⁶¹ E.g. recibo n.º 2190652, no montante de 40 €, tendo sido complementado pelo recibo n.º 2190645, no montante de 106 €, com a mesma data; de acordo com os esclarecimentos prestados, esta situação, sendo irregular, ocorre nos casos em que, perante um engano e para evitar a anulação de um recibo, o funcionário opta pela emissão de um outro recibo com o valor complementar para totalizar o valor a pagar pelo utente.

⁶² E.g. recibo n.º 2231274, no montante de 5.516 €.

⁶³ E.g. recibo n.º 2194356, no montante de 270 €.

⁶⁴ E.g. é referido o *“Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto, pela aquisição de nacionalidade por naturalização”* quando se tratava de passaportes temporários - recibo n.º 2272645, no montante de 300 €.

⁶⁵ E.g. recibo n.º 2165041, foram cobrados 3 prorrogações de permanência a 60 € cada quando, de acordo com o ponto 3 n.º 1 alínea f) da Portaria n.º 1334-E/2010, deveriam ter sido cobrados 45 €.

⁶⁶ E.g. recibo n.º 2251570, no montante de 25 €.

⁶⁷ Reverte para o SEF, designadamente, 40% do produto das coimas aplicadas, nos termos da Lei n.º 23/2007 (regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) e 30% ou 60% do valor das coimas, aplicadas nos termos do Decreto-Lei n.º 83/2000, republicado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006 (passaporte eletrónico português).



Tribunal de Contas

- se não for pago no prazo, o processo é instruído e emitida outra guia de pagamento com valor mais elevado (coima sem redução e acrescida de custas). Ainda assim, os arguidos podem pagar a guia inicial (de menor valor), que não foi anulada. Nesta situação, os serviços do SEF informam os arguidos que devem proceder ao pagamento do valor remanescente e, só após este ocorrer, regularizam a situação anulando as guias emitidas;
 - se for solicitado o pagamento em prestações, são emitidas tantas guias quantas as prestações deferidas, perfazendo o valor total a pagar;
 - a emissão das novas guias de pagamento não implicava a anulação das anteriores, nem se encontravam estabelecidos procedimentos de controlo/anulação de guias, podendo por isso ocorrer registos de coimas por cobrar que resultam apenas da sucessiva emissão de guias de pagamento;
 - existe receita cobrada não identificada e não contabilizada decorrente de situações em que, designadamente, os comprovativos de pagamento não são apresentadas no SEF pelas entidades au tuadas ou é insuficiente a identificação nos extratos bancários⁶⁸;
 - no final de 2011, apesar das diligências desenvolvidas⁶⁹, o valor registado no *GesReceitas* de coimas por pagar totalizava 879,6 m€ (Anexo 9), valor sobrevalorizado devido às duplicações de emissão de guias.
59. Sem prejuízo de estudos de eficiência e eficácia, merece referência que *“a utilização de um sistema de pagamento através de referência bancária (SIBS) tem sido sucessivamente proposto pelo NRCO [Núcleo Regional de Contraordenações de Lisboa] da DRLVTA, pelo menos desde 2007 (...) junto da DCI [Direção Central de Informática] do SEF. (...) tal sistema permitiria aos arguidos não só a facilitação do método de pagamento, como também uma maior facilidade, celeridade e agilização do processamento instrutório, dado a comunicação eletrónica de pagamento poder eventualmente ser integrada ao Sistema de Contraordenações do SEF (SCO), evitando gastos adicionais e supérfluos (...)”*⁷⁰.

Taxas e Emolumentos – controlo fronteiriço

60. Verificou-se que as guias de receita, emitidas pelo *GesReceitas*, respeitantes à cobrança de taxas nos postos de fronteira marítimos⁷¹, não identificam as correspondentes notas de débito⁷², nem o número de atos a que corresponde o valor total cobrado.

⁶⁸ Cfr. Relatório de Atividades de 2012 do NRCO (Matinha): *“(...) refira-se a atual dificuldade para cabalmente precisar as datas e origem do pagamento das coimas, já que as mesmas quando aplicadas podem ser liquidadas não só noutras unidades orgânicas, como na Caixa Geral de Depósitos, sendo por tal (e somente em momento ulterior) apenas possível contabilizar os montantes referentes aos comprovativos de pagamento efetivamente apresentados pelos arguidos (...)”*.

⁶⁹ E.g. o NRCO instaurou processos de execução relativos a 39,9 m€ de coimas por pagar em 2011.

⁷⁰ Cfr. respostas ao pedido 11.

⁷¹ Cfr. pontos 1 e 2 da tabela aprovada pela Portaria n.º 1285/2010, de 17 de dezembro.

⁷² A cobrança das taxas respeitantes à emissão do despacho de desembarço de saída e pela concessão de licenças para vir a terra dos tripulantes de embarcações durante o período de permanência no porto, efetuam-se mediante emissão de nota de débito pelo respetivo posto de fronteira.

Em sede de contraditório, o SEF informou que a “(...) aplicação na íntegra do Manual do DGPF-NRP (...)” solucionará as insuficiências no sistema de controlo das receitas próprias cobradas pelo SEF.

B – Participação do SEF em taxas e emolumentos cobrados por outras entidades

Importâncias cobradas pela emissão de documentos de viagem

61. A receita proveniente da emissão do passaporte eletrónico português (PEP) é registada manualmente, pelo NRP, na aplicação *GesReceitas*, de acordo com os valores depositados pelas várias entidades intervenientes no processo de emissão do PEP⁷³.
62. Embora o SIPEP⁷⁴ tenha funcionalidades que permitem gerar relatórios com as receitas cobradas por cada uma das entidades, o SEF⁷⁵, enquanto gestor daquela aplicação, não disponibiliza tais relatórios aos seus departamentos responsáveis pelo registo da receita⁷⁶ nem à maior parte das entidades envolvidas no processo⁷⁷.
63. Assim, por falta de articulação entre as entidades intervenientes e insuficiente aproveitamento das funcionalidades informáticas existentes, não é efetuada a adequada reconciliação dos valores depositados pelas várias entidades com a informação suscetível de ser disponibilizada pelo SIPEP (número de passaportes emitidos e correspondente valor)⁷⁸.
64. Na verdade, constatou-se a insuficiência/ausência de adequados procedimentos de controlo da receita proveniente da emissão de passaportes, consubstanciada nas situações seguintes:
 - Governos Regionais – o SEF apenas regista o valor global comunicado e confirma se coincide com a transferência/depósito efetuado;

⁷³ O PEP, que começou a ser concedido a partir de agosto de 2006, pode ser pedido junto dos Governos das Regiões Autónomas ou dos balcões de atendimento ao público destas entidades nas Lojas do Cidadão, nos serviços de registo (Conservatórias e Lojas do Cidadão) em todas as sedes de concelho, junto das autoridades consulares portuguesas no estrangeiro e nas delegações do SEF em Bragança, Guarda, Leiria, Santarém e Vila Real.

⁷⁴ Aplicação desenvolvida e gerida pelo SEF, acessível a nível nacional e internacional, para gestão central da emissão de passaportes portugueses, pelo SEF, Governos Regionais, serviços na dependência do IRN e do MNE.

⁷⁵ A DCI tem recursos que permitem produzir relatórios (em que não sejam identificáveis os indivíduos a que respeita a informação e sendo observadas as disposições legais aplicáveis) com os dados referentes ao número de passaportes emitidos diariamente e ao valor cobrado por cada entidade - cfr. ficheiros “*Certificados Residente Comunitário 2011*” (resposta ao ponto 1 do pedido 8), “*IRN 2011*” (resposta ao ponto 2 do pedido 8) e “*cons 2011*” (resposta ao ponto 4 do pedido 8).

⁷⁶ Designadamente ao NRP da DCGA.

⁷⁷ Serviços dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, Departamento Geral de Administração (DGA) e serviços periféricos externos do MNE e INCM. Quanto ao IRN, cfr. email de 25 de janeiro de 2013 “*para efeitos de controlo o SEF envia mensalmente ao IRN, com base na sua Plataforma, mapa discriminativo, por cada balcão, da quantidade de passaportes emitidos, da receita total arrecadada e desta última, o valor que cabe a cada uma das entidades IRN/SEF. Para esse efeito o SEF disponibiliza ao IRN até ao 5.º dia útil do mês seguinte, em formato eletrónico, os reportes da produção dos passaportes requeridos no mês anterior e o valor das taxas cobradas nos diversos balcões do IRN*”.

⁷⁸ Cfr. email do DGA, de 5 de fevereiro de 2013 “*poderá no entanto ser estabelecido um mecanismo que assegure a comunicação do MNE ao SEF, dos valores identificados como receita pertencente àquele organismo*”.



- postos e secções consulares – o SEF apenas procede ao cruzamento dos montantes depositados⁷⁹ com a informação remetida pelo posto consular (quando disponível) ou regista a receita com base na identificação da localidade onde foi efetuado o depósito;
- serviços de registo do IRN – o SEF adota a identificação da receita nos termos em que lhe é fornecida pelo IRN, sem efetuar reconciliação da informação recebida com a registada⁸⁰.

Em sede de contraditório o SEF informou, relativamente às insuficiências no sistema de controlo, das receitas próprias cobradas por outras entidades, que a solução passa “(...) *pela aplicação na íntegra do Manual do DGPF-NRP*” (...) e que “*está a ser constituído um grupo de trabalho com vista à análise de soluções para identificação e implementação de melhores automatismos de controlo, nomeadamente, visando melhorar os mecanismos de aferição de emissão e de reporte do SIIPEP e, bem assim, do sistema de registo dos comunitários* (...)”.

Quanto à receita dos passaportes o SEF reiterou, junto da DGACCP e dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores “... *a obrigatoriedade de mencionar nos documentos (recibos) remetidos ao SEF, a par do montante total e do período de tempo a que se reportam, o número de passaportes ou de certificados emitidos, identificando, se for caso disso, as diversas taxas*” e a “(...) *necessidade de remessa do comprovativo do depósito ou da transferência bancária*”.

65. Ademais, competindo ao SEF suportar os custos de emissão, personalização e distribuição dos PEP, em resposta a pedidos efetuados nas suas delegações e nos serviços do IRN, constatou-se que o pagamento à INCM era efetuado pelos valores por esta faturados, sem reconciliação do número de documentos emitidos e correspondente valor dos serviços prestados.
66. Em resultado da circularização efetuada aos Governos Regionais, ao IRN e a uma amostra de Consulados⁸¹, detetaram-se discrepâncias entre as receitas comunicadas por estas entidades, com exceção do IRN, como sendo devidas ao SEF pela emissão de documentos de viagem, e as identificadas e registadas contabilisticamente pelo SEF⁸², totalizando tais diferenças (em valor absoluto) 91,4 m€⁸³ (sendo 73,5 m€ relativos aos Governos Regionais e 17,9 m€ relativos a Consulados). Note-se que por insuficiente articulação das entidades envolvidas e incompleta informação por eles trocada e inadequada interligação tecnológica, o SEF apresenta um valor muito elevado de receitas não identificadas que, só lenta e penosamente, são identificadas, controladas e devidamente contabilizadas.

⁷⁹ Montantes em moeda local, sem indicação da respetiva taxa de câmbio, ou em euros, conforme o caso.

⁸⁰ O NRP, já no decurso da auditoria, informou que tinha passado a receber um *email* da DCI com a informação da receita referente a cada conservatória, bem como o total da receita do IRN, sendo que passariam no futuro a confrontar os dados enviados pelo IRN com os dados retirados do SIIPEP.

⁸¹ Consulados: Paris, Londres, Luxemburgo, Bruxelas, Hamburgo, Haia, Lyon, Frankfurt, Roma e Estugarda.

⁸² Cfr. ficheiro “*SEF_Contr_Ofic_Circulariz*” e ficheiros fornecidos pelo SEF: “*P8.02_IRN_2011*”, “*P8.04_cons_2011*”, “*Receitas_SIC_2011*”.

⁸³ Cfr. Anexo 10. Posteriormente, o SEF informou o TC, pelo ofício n.º 42/DN/2013, de 8 de maio de 2013, acompanhado de documentos comprovativos, que tinha identificado e corrigido algumas situações constantes no Anexo 10 e que são indicadas em nota de rodapé nesse Anexo.

Taxas - Municípios

67. Constituem receita do SEF 50% dos emolumentos cobrados pelos municípios pela emissão de certificados de registo de cidadãos da União Europeia. Para o efeito, os municípios utilizam a aplicação “*Registo e Emissão de Certificados de Cidadãos Comunitários*”, desenvolvida e disponibilizada pelo SEF com base no Protocolo celebrado com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)⁸⁴.
68. Os testes realizados permitiram verificar que o NRP não cumpria integralmente os procedimentos previstos para a conferência da referida receita, visto que: não confirmava se os Municípios procediam à transferência/depósito dos montantes devidos⁸⁵; não verificava a correspondência entre os valores depositados e o número de certificados emitidos; não reconciliava os valores registados pelo SEF com a informação prestada por aquelas entidades.
69. Em resultado da circularização efetuada uma amostra de municípios⁸⁶, detetaram-se discrepâncias entre as receitas comunicadas por estas entidades, como sendo devidas ao SEF pela emissão de certificados de registo de cidadãos da União Europeia, e as registadas contabilisticamente pelo SEF⁸⁷, tendo-se apurado diferenças (em valor absoluto) de 35,3 m€⁸⁸. Note-se que por insuficiente articulação das entidades envolvidas e incompleta informação por eles trocada e inadequada interligação tecnológica, o SEF apresenta um valor muito elevado de receitas não identificadas que, só lenta e penosamente, são identificadas, controladas e devidamente contabilizadas.

Em sede de contraditório, relativamente à receita do registo dos cidadãos nacionais da União Europeia, o SEF [para além do acima mencionado quanto às insuficiências no sistema de controlo das receitas próprias cobradas por outras entidades] informou que remeteu ofício à “*Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), no sentido de reiterar a necessidade de cumprir os formalismos legais (aliás, enunciados no Protocolo), na emissão dos documentos, visando a reconciliação da informação recebida dos municípios, com a informação registada em sede do sistema do registo dos cidadãos comunitários*” e que “*irá propor à ANMP a alteração do protocolo, tendo presentes as recomendações do TC*”.

⁸⁴ Cfr. Protocolo entre o SEF e a ANMP, cláusula 1.ª, n.º 2: “*A aplicação mencionada (...) estará acessível via internet, sendo disponibilizado pelo SEF um ponto de acesso – link – com vista a permitir a sua utilização por equipamento com especificações adequadas*”.

⁸⁵ Cfr. cláusula 5.ª, n.º 2 do Protocolo celebrado entre o SEF e a ANMP “*a quantia devida ao SEF é transferida pelo respetivo Município, mensalmente, até ao dia 30 do mês seguinte àquele a que respeitam as taxas cobradas, para o NIB (...) da CGD*”.

⁸⁶ Municípios: Coimbra, Albufeira, Setúbal, Loulé, Mafra, Sintra, Montijo, Loures, Porto, Montemor-o-Novo, Cascais e Lisboa.

⁸⁷ Cfr. ficheiro “SEF_Contr_Ofic_Circulariz” e ficheiros fornecidos pelo SEF “P8.01_Certificados Residente Comunitário 2011”, “Receitas_SIC_2011”.

⁸⁸ Cfr. Anexo 10. Posteriormente, o SEF informou o TC, pelo ofício n.º 42/DN/2013, acompanhado de documentos comprovativos, que tinha identificado e corrigido algumas situações constantes no Anexo 10 e que são indicadas em nota de rodapé nesse Anexo.



Taxa de segurança - INAC

70. Em 2011, parte das receitas próprias do SEF (22%, correspondendo a cerca de 9.787,5 m€), foram transferidas pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)⁸⁹ e respeitam à comparticipação nas taxas de segurança⁹⁰ (devidas por cada título de passagem emitido para passageiro embarcado em todos os aeroportos nacionais e cobradas pelos transportadores no ato de emissão do bilhete).
71. O sistema de informação de cobrança das taxas de segurança, que abrange a faturação, cobrança e distribuição da taxa de segurança, é detido pelo INAC⁹¹ e a sua qualidade é verificada por controlo interno e externo. O controlo interno avalia se a informação produzida reflete os movimentos de tráfego que lhe estão subjacentes⁹² e é “auditada pela equipa de auditores do Fiscal Único aquando da elaboração dos relatórios trimestrais e da emissão do Parecer e da Certificação Legal de Contas”. O controlo externo é “efetuado por entidades externas ligadas ao setor público, aquando das auditorias realizadas ao INAC”, sendo a última anterior a 2012⁹³.
72. Em resultado da circularização ao INAC, concluiu-se que as receitas provenientes da comparticipação nas taxas de segurança coincidem com os valores registados pelo SEF⁹⁴.

C – Receita não identificada e não contabilizada pelo SEF

73. Foi escriturado a débito da conta de gerência, como “*receita própria não contabilizada no SIC*”, que engloba receita cobrada pelo SEF e receita arrecadada por outras entidades e entregue ao SEF, o valor global de 9.594,5 m€, do qual 8.671,6 m€ respeitam a receita não contabilizada no SIC⁹⁵, por atraso no tratamento contabilístico, e 922,9 m€ a receita ainda não identificada (Anexo 11).
74. Neste contexto, salienta-se que no que respeita à receita cobrada pelo SEF, as situações antes descritas ilustram a existência de fragilidades no sistema de controlo da receita,

⁸⁹ O INAC, que tem como principal missão regular e fiscalizar o sector da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas nesse sector, realiza inspeções de controlo e apoio à navegação aérea, incluindo a documentação e registos de atividade operacional, analisando os sistemas de informação de tráfego, designadamente no âmbito do reporte de informação estatística (cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril).

⁹⁰ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de março, criada como contrapartida dos serviços prestados aos passageiros do transporte aéreo e destinada à cobertura parcial dos encargos respeitantes a meios humanos e materiais afetos à segurança da aviação civil, para a prevenção e repressão de atos ilícitos.

⁹¹ Até 31 de dezembro de 2012, a receita da taxa de segurança era faturada por um sistema informático desenvolvido internamente e substituído, em janeiro de 2013, por um novo sistema *Enterprise Resource Planning* (ERP).

⁹² Desde 2011, foram realizadas auditorias a todos os gestores aeroportuários, relativamente aos sistemas de registo de embarque de passageiros, tendo o INAC vindo a acompanhar a implementação de ações corretivas.

⁹³ Cfr. INAC – ofício n.º 15/DGR/RF, de 17 de janeiro de 2013.

⁹⁴ Cfr. ficheiro “SEF_Contr_Ofic_Circulariz” e ficheiros fornecidos pelo SEF: “P6.14_auditoria INAC”, “P6.14_INAC” e “Receitas_SIC_2011”.

⁹⁵ Inclui, designadamente, 6.098,6 m€ de receitas não contabilizadas no SIC até ao final do ano de 2011 (cobradas pelo SEF (2.341,2 m€), transferidas pelo INAC (2.937,5 m€) e pelo IRN (819,9 m€)). Inclui ainda verbas recebidas para entrega à FAP ou à GNR (no âmbito de operações conjuntas) (2.031,4 m€) e verbas recebidas no âmbito do projeto de Cabo Verde (477,9 m€) que deveriam estar registadas em posição extra-orçamental.

suportado desde 2004 na aplicação *GesReceitas*, com reflexo na identificação, na contabilização e no apuramento das receitas.

75. Também no que respeita à receita arrecadada por outra entidade e entregue ao SEF, as situações antes descritas ilustram a inexistência/insuficiência de adequados procedimentos de controlo na identificação, confirmação e contabilização da receita entregue, procedendo o SEF, em geral, à sua contabilização⁹⁶ com base nos montantes depositados na CGD e na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. (IGCP) e, nalguns casos, ao confronto dos depósitos com a informação prestada pelas entidades depositantes.
76. Acresce que os testes realizados permitiram verificar que o sistema de controlo é moroso, não é consentâneo com o potencial das aplicações disponíveis no SEF e nas entidades bancárias, não permite a adequada e tempestiva identificação e contabilização da receita devida ao SEF e conduziu à existência em 2011, como referido, de 922,9 m€ de receita não identificada e não contabilizada no SIC⁹⁷.
77. Assim, atendendo ao excessivo volume de receita não identificada e/ou não contabilizada e às implicações na esfera patrimonial (com a adoção do POCP), é imperioso que o SEF promova uma revisão do circuito e dos procedimentos de registo e de controlo de receita e adote soluções que aproveitem as potencialidades informáticas existentes internamente e as opções disponibilizadas pelo sistema bancário.

Posteriormente, o SEF informou o TC⁹⁸, que, na sequência do relato do TC, o CA deliberou⁹⁹ criar um Grupo de Trabalho “*com o objetivo de analisar o respetivo relatório e propor soluções no que respeita às falhas apontadas por esta entidade*”. Como resultado do trabalho entretanto efetuado foram documentalmente identificadas as razões de algumas discrepâncias constantes no Anexo 10.

Contabilidade/Tesouraria

78. Em 2011, as disponibilidades do SEF encontravam-se depositadas em 29 contas no IGCP, associadas a movimentos referentes a receitas próprias, penhoras fiscais, garantias de repatriamento e a fluxos financeiros provenientes da União Europeia, e em 42 contas na CGD, na sua quase totalidade contas de fundo de maneo justificadas pela dispersão geográfica dos seus serviços.

⁹⁶ A identificação, com vista à contabilização em rúbrica apropriada, é feita pelo NRP com base na informação dos extratos bancários completada com a indicação da unidade orgânica/entidade de origem, descrição e n.º da guia de entrega da receita nos cofres do Estado.

⁹⁷ Cfr. ficheiros SEF: “*receita não identif.2010*”; “*receita não identif. 2011*”, “*Receita não Identificada IGCP_2011*”. Dos referidos 922,9 m€, cerca de 107,8 m€ respeitam a 2010 e 815 m€ a 2011. Tendo-se apurado a existência de 841,9 m€ de receita não identificada referente a 2012 (cfr. ficheiros SEF “*receita não identificada CGD_2012*” e “*Receita não identificada IGCP_2012_Ret*”) a receita não identificada e não contabilizada no SIC no final daquele ano totalizava 1.777,2 m€.

⁹⁸ Cfr. ofício n.º 42/DN/2013, de 8 de maio de 2013.

⁹⁹ Em 16 de abril de 2013, cfr. Ata n.º 1/2013.



79. A conta do IGCP referente a “*garantias de repatriamento*”¹⁰⁰, sem movimentos em 2011, apresentava um saldo de 774,7 m€. Tendo em conta que o regime legal subjacente à arrecadação daqueles montantes foi revogado há mais de 14 anos¹⁰¹ deverá o SEF, após análise da composição daquele saldo, designadamente, quanto à eventualidade de devolução das garantias de repatriamento, diligenciar junto da tutela a regularização da situação.
80. No que respeita à conta na CGD destinada a transferências de receitas (coimas) oriundas do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P., o SEF, com vista ao posterior cancelamento da conta, informou que “*foi enviado ofício [àquele Instituto] a solicitar a transferência dessas verbas para a conta 7812 do IGCP*”¹⁰².
81. Quanto ao saldo de 1.829 m€ existente na conta CGD em uso¹⁰³, nomeadamente, para os depósitos de numerário e cheques e para pagamentos por ATM, decorrentes da cobrança de receita pelos serviços descentralizados, salienta-se que o SEF se propôs, sem prejuízo de procedimentos de conferência, a transferir quinzenalmente a totalidade do saldo daquela conta para a do IGCP¹⁰⁴.
82. Em 2011 foi autorizada a constituição de um fundo de maneiio no valor de 25 m€, com afetação a várias unidades orgânicas, sem definição de rúbrica económica nem de tipologias de despesas excecionais, através do qual foram efetuados alguns pagamentos que, embora de valor reduzido, careciam de justificação por urgência¹⁰⁵. Contudo, em janeiro de 2012, viria a ser aprovado um regulamento interno de fundo maneiio que limita o pagamento a despesas de montante não superior a 400 €, a custos de “*terminais de pagamento automático*” (TPA) e a custas judiciais¹⁰⁶.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

Exame da receita e da despesa

83. O exame das operações de receita (vide pontos 54 a 77) revelou falhas no registo das operações que resultaram em avultados montantes não identificados, que ferem normas legais, designadamente, a LEO (n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º) e a LO-SEF (artigo 20.º), e regulamentares aplicáveis, como é o caso do Protocolo celebrado com a ANMP (cláusulas 4.ª e 5.ª).

¹⁰⁰ A transferência do saldo existente na conta da CGD associada às “*garantias de repatriamento*” para o IGCP concretizou-se em 2009.

¹⁰¹ Cfr. artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março e artigo 17.º do Decreto-Regulamentar n.º 43/93, de 15 de dezembro, entretanto revogados pelo Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto (alínea a) do artigo 162.º).

¹⁰² Cfr. SEF: resposta ao ponto 4 do pedido 12 e ofício n.º 29/DGFP/NGC, de 15 fevereiro de 2013.

¹⁰³ O referido saldo integra, igualmente, a transferência de verbas respeitantes aos acordos de parceria com a FRONTEx.

¹⁰⁴ Cfr. SEF – exercício do direito de contraditório no âmbito do processo n.º 2009/2/A2/27 – dezembro de 2009 - “*Auditoria ao sistema de controlo interno nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LEO*”.

¹⁰⁵ Cfr. Mapa SIC – movimentos de FM n.º 1/2011. E.g. Autorização de pagamento (AP) n.º 96: Cartões PT – 500 €; AP n.º 880: prestação esgotos (DRLVTA) – 1.981 €, AP n.º 884: aquisição de kit de toner – 544 €; AP n.º 1005: diversas reparações da DCI – 574 € e 506 €, para além do pagamento, em 2011, de TPA que totalizaram 49,5 m€ e taxas de justiça no valor de 27 m€. As reconstituições do fundo de maneiio totalizaram 125,4 m€.

¹⁰⁶ Cfr. Regulamento Interno de Fundo Maneiio, de 15 de janeiro de 2012.

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

Abonos a Pessoal

85. O exame por amostragem aos documentos de despesa com pessoal e a documentação de suporte ao processamento de remunerações e correspondente contabilização, não evidenciou deficiências ou insuficiências relevantes, tendo-se concluído pela conformidade dos processamentos de vencimentos, dos correspondentes descontos e das reduções remuneratórias¹⁰⁷, bem como da sua adequada contabilização.

86. Em 2011, pela rubrica 01.02.11 –“*Subsídio de turno*”, foram pagos, maioritariamente a trabalhadores da CIF¹⁰⁸, cerca de 2.343,9 m€ relativos à prestação de trabalho em regime de turnos¹⁰⁹, por aplicação do estabelecido no Despacho n.º 6/92¹¹⁰, que se encontra desenquadrado face à evolução legislativa verificada. Como ainda não foi aprovado um regulamento de trabalho por turnos para os trabalhadores da carreira especial¹¹¹, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 259/98¹¹², mesmo que se afaste o Despacho n.º 6/92, deve atender-se ao regime geral consignado na LO-SEF¹¹³ e no EP-SEF¹¹⁴ que definem que ao trabalho executado em regime de turnos é conferido direito a subsídio de turno nos termos da lei geral, não tendo ocorrido pagamentos superiores ao legalmente estabelecido por aplicação do despacho referido.

87. Aos inspetores em exercício de cargos dirigentes, que optaram pelo vencimento da categoria de origem, tem sido abonado o suplemento da CIF por previsão expressa no n.º 4 do artigo 67.º do EP-SEF¹¹⁵. Acresce que esta prática foi considerada legal em parecer do Gabinete Jurídico do SEF¹¹⁶ e em dois pareceres da Auditoria Jurídica do MAI¹¹⁷, que obtiveram despacho de concordância do Secretário de Estado da Administração Interna¹¹⁸.

¹⁰⁷ Efetuadas nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁰⁸ Foi igualmente pago subsídio de turno a trabalhadores da carreira de informática, embora em montante pouco significativo (3% do total).

¹⁰⁹ Cfr. Ficheiro: “*Pagamentos_2011_SIC*”.

¹¹⁰ O Despacho n.º 6/92, de 19 de maio, aprovou o Regulamento do trabalho por turnos do pessoal da CIF do SEF colocado nos postos de fronteira, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de maio, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto. Acresce que o Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro (LO-SEF, em vigor à data do referido despacho), foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 252/2000.

¹¹¹ Atendendo ao “*desfasamento do Despacho n.º 6/92*”, o Diretor Nacional do SEF, através da Proposta n.º 5/2011, de 19 de setembro, submeteu à tutela um “*Projeto de despacho conjunto que aprova o regulamento de trabalho por turnos da CIF do SEF*”, que se encontra em apreciação.

¹¹² Estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública.

¹¹³ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º.

¹¹⁴ Cfr. artigo 68.º.

¹¹⁵ Cfr. artigo 67.º do EP-SEF – Suplemento de serviço da CIF – “*1 — Pelo ónus específico do serviço no SEF, pela disponibilidade permanente obrigatória, pelo risco e insalubridade próprios das funções, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização tem direito a um suplemento remuneratório graduado de acordo com a natureza das respetivas funções*” (...); “*4 — A opção pela remuneração do lugar de origem não prejudica o direito ao suplemento fixado no presente artigo*”.

¹¹⁶ Cfr. Informação n.º 2200/GJ/09, de 6 de novembro.

¹¹⁷ Que fundamentam a legalidade dos pagamentos no disposto no artigo 67.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 290-A/2001.

¹¹⁸ Cfr. Parecer n.º 645-R/02, de 5 de junho de 2002 e Parecer n.º 649-R/02, de 14 de junho de 2002.



Aquisição de bens e serviços

88. No exame por amostragem dos processos de aquisição de bens e serviços constatou-se que: as despesas foram adequadamente cabimentadas; as autorizações de despesa e de pagamento foram efetuadas pelos órgãos competentes; foi confirmada a inexistência de dívidas fiscais e à segurança social por parte dos fornecedores; foram remetidos para fiscalização prévia do TC os contratos cujo valor a isso obrigava; os pagamentos, efetuados com recurso ao SIC, foram contabilizados em adequada rúbrica orçamental. Destacam-se, todavia, as situações descritas nos pontos seguintes.
89. Sendo o SEF responsável pelo pagamento à INCM dos serviços de produção, personalização e remessa dos passaportes requeridos nos seus serviços ou no IRN¹¹⁹, apurou-se, por amostragem, que só em 2011, foi efetuado o pagamento de faturação, respeitante aos meses de junho, agosto e outubro de 2010, no montante de 2.332,2 m€.
90. Os processos relativos à prestação de serviços de telecomunicações¹²⁰ não se encontravam instruídos com os respetivos contratos nem com a documentação comprovativa do desenvolvimento dos procedimentos concursais¹²¹.

Contudo, em sede de contraditório, o SEF esclareceu que “(...) o Contrato Quadro com a PT/TMN [foi celebrado] em 4 de outubro de 2007, pelo prazo de 5 anos... e que este se encontra na posse da SGMAI” e que “a aquisição de serviços de comunicações encontra-se centralizada na Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (UMC/SGMAI), desde 21/07/2011, conforme Despacho n.º 8846 (...)”. No que concerne às comunicações móveis “trata-se de uma categoria de serviços agregada na UMC/SGMAI (...). Dado que, o anterior procedimento lançado pela UMC/SGMAI não foi concluído, o contrato vigente à época manteve-se em vigor, renovando-se até à presente data”. No que concerne às comunicações fixas, “(...) o processo de migração das telecomunicações para a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) resultam dos despachos do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, (...) de 03/02/2009 e 13/05/2009”.

91. O contrato de manutenção da plataforma de emissão de vistos, celebrado em 1 de setembro de 2007¹²², o contrato de assistência técnica às 100 estações de recolha de dados biométricos K-PEP¹²³, celebrado em 2 de outubro de 2006, e o contrato de manutenção corretiva, evolutiva e preventiva dos interfaces entre o SIISEF e a cópia técnica da parte nacional do sistema de informação Schengen¹²⁴, celebrado em 6 de

¹¹⁹ Cfr. Portaria n.º 1245/2006, de 25 de agosto, publicada na 2ª Série do DR.

¹²⁰ Em 2011, o valor suportado pelo SEF foi de 2.089 m€.

¹²¹ Tendo sido solicitada aos serviços (pedido n.º 12, de 08/02/2013) a referida documentação não foi fornecida até à conclusão dos trabalhos.

¹²² Contrato de prestação de serviços celebrado entre o SEF e a sociedade “Indra – Sistemas Portugal SA”, que se encontra em vigor, desde 1 de setembro de 2007, e que tinha por objeto a prestação das tarefas de manutenção da plataforma de emissão de vistos, sendo válido por um ano, prorrogável por igual período, se nenhuma das partes o denunciar, com encargo anual abrangido pelo ano de 2011 de 36,1 m€, acrescido de IVA.

¹²³ Contrato de prestação de serviços de assistência técnica às 100 estações de recolha de dados biométricos K-PEP, celebrado entre o SEF e a sociedade “Vision Box – Soluções de Visão por Computador Lda.”, que se encontra em vigor, desde 2 de outubro de 2006, sendo válido por um ano, prorrogável por igual período se nenhuma das partes o denunciar, com encargo anual em 2011 de 123,1 m€, acrescido de IVA.

¹²⁴ Contrato de prestação de serviços de manutenção corretiva, evolutiva e preventiva dos interfaces entre o SIISEF e a cópia técnica da parte nacional do sistema de informação Schengen que se encontra em vigor, desde 1 de janeiro de 2006, sendo automaticamente renovado por períodos de um ano, se nenhuma das partes o denunciar, com encargo anual, em 2011, de 70,5 m€, acrescido de IVA. Este contrato foi rescindido em 31 de dezembro de 2011.

janeiro de 2006, todos válidos por um ano, foram sucessivamente renovados por iguais períodos, situação que se manteve, pelo menos, até 2011.

Aquando da assinatura dos referidos contratos era aplicável o regime da realização de despesas públicas e da contratação pública¹²⁵, que possibilitava a celebração de contratos de duração indeterminada. No entanto, a partir da data de entrada em vigor do CCP o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo renovações, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução¹²⁶.

Sobre esta matéria, o TC tem defendido a inclusão de um termo concreto nos contratos¹²⁷, conforme prevê o artigo 440.º do CCP, orientação suscetível de ser atendida pelo SEF no termo do período renovado.

Locação de edifícios

92. Pela rúbrica 02.02.04 – “*Locação de edifícios*” foram pagos, em 2011, de rendas de 32 imóveis ocupados pela Sede e por serviços descentralizados¹²⁸, cerca de 3.148 m€, das quais se destaca¹²⁹:

- 1.521,4 m€ pagos à FUNDIMO - Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA¹³⁰, que respeitam às rendas de 2011 da atual Sede no *TagusPark*, em Oeiras, correspondentes a uma renda mensal de 126,8 m€;
- 908,3 m€ pagos à ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA¹³¹, de rendas das antigas instalações da Sede, em Lisboa, respeitantes a anos anteriores¹³²;
- 167,8 m€ pagos ao BPN IMOFUNDOS - Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA, de rendas das instalações na Matinha (Lisboa), a que corresponde uma renda mensal de 14 m€;
- 85,6 m€ pagos à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, de rendas das instalações da Divisão de Refugiados, a que corresponde uma renda mensal de 7,1 m€;
- 84 m€ pagos à BASCOL IV - Gestão de Propriedades, SA, de rendas das futuras instalações da DRN, no Porto, a que corresponde uma renda mensal de 7 m€.

93. O imóvel da antiga Sede, em Lisboa, foi vendido à ESTAMO – Participações Imobiliárias SA¹³³, em 2006, pelo valor de 6.950 m€, sendo o valor da venda líquido/

¹²⁵ Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

¹²⁶ Cfr. artigo 440.º do CCP.

¹²⁷ Cfr. Relatório V.E.C. n.º 01/2011-2.ª S (verificação externa de contas – Supremo Tribunal de Justiça – 2009) e Relatório n.º 28/2011 – 2.ª S (auditoria – Tribunal da Relação de Lisboa – 2010).

¹²⁸ De um total de 94 imóveis utilizados pelo SEF.

¹²⁹ Cfr. SEF ficheiro “*Pagamentos_SIC_2011*”.

¹³⁰ Com denominação social alterada, em agosto de 2012, para FUNDGER – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA., empresa do grupo CGD.

¹³¹ Empresa de capitais públicos integrada na Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.

¹³² A que correspondem rendas mensais de 42 m€ em 2008, 43,2 m€ até agosto de 2009 e 3,8 m€ a partir daquele mês.

¹³³ Empresa de capitais públicos integrada na PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A.



realizado de 5.768,5 m€¹³⁴. No entanto, o SEF continuou a utilizar parcialmente as instalações pela necessidade de, designadamente, aí manter o *Datacenter*, face à alegada inexistência de condições para a sua transferência para a nova sede, no *TagusPark*. Para tanto, estabeleceu um contrato de arrendamento com a ESTAMO¹³⁵, com efeitos retroativos a 2008, no âmbito do qual, desde a venda e até 2011, suportou encargos no total nominal de 908,3 m€.

Em sede de contraditório, o SEF esclareceu que “*De facto, essa alienação [do imóvel da antiga sede] foi decidida pelo Ministro das Finanças e comunicada ao SEF após a sua efetivação (...). Aliás, o SEF não foi chamado à outorga da respetiva escritura nem de contrato promessa nesse sentido*”. Mais refere que “*A outorga do contrato de arrendamento de 09/07/2009 (...), a mudança da sede para as atuais instalações do Tagus (...) foram determinadas superiormente pela tutela*”.

94. Entretanto, a ESTAMO denunciou o referido contrato de arrendamento, facto que irá implicar a deslocalização do *Datacenter*, previsivelmente em 2013, com um custo estimado pelo SEF de 500 m€¹³⁶. Atenda-se também que as despesas da mudança da sede, em 2009, para o edifício no *TagusPark* ascenderam a 707,3 m€.

95. Em resumo, em 2006 foi alienado à ESTAMO (empresa de capitais públicos), o imóvel da antiga sede, em Lisboa, tendo o Estado realizado 5.768,5 m€.

Em contrapartida, o SEF manteve o aluguer de parte do ex-imóvel pagando, até 2011, o montante acumulado de 908,3m€; pela mudança da sede, o SEF gastou, em 2009, 707,3 m€ a que acrescerão previsivelmente mais 500 m€ pela mudança do *Datacenter*¹³⁷, o que perfaz 2.115,6 m€; pela nova sede no *TagusPark* o SEF pagou à FUNDIMO, até 2011, rendas no total nominal de 4.903,3 m€.

96. Com vista a instalar a DRN, o SEF arrendou, em outubro de 2010, na cidade do Porto, o imóvel da Rua Barão Forrester, que representou, em 2011, um encargo de 84 m€ (7 m€/mês). Todavia, aquelas instalações nunca foram ocupadas, alegadamente, por não ter sido possível realizar obras, devido “... *ao agravamento das condições da economia*”¹³⁸, continuando os serviços da DRN a funcionar no imóvel da Rua D. João IV¹³⁹.

97. Estas transações imobiliárias na esfera pública, entre entidades dentro e fora do perímetro orçamental da administração pública, que suscitam preocupação¹⁴⁰, exigiriam a realização de estudos fundamentados, designadamente com a ponderação dos custos e benefícios, à luz de critérios adequados, tendo em vista sustentar as decisões de alienar e a seleção dos imóveis alienáveis.

¹³⁴ Cfr. “*Operações de Alienação de Imóveis 2006*”, www.dgtf.pt.

¹³⁵ O contrato de arrendamento foi celebrado em 9 de julho de 2009, a vigorar por cinco anos tendo, em 15 do mesmo mês, sido assinado um aditamento ao mesmo, com efeitos a partir de agosto daquele ano,

¹³⁶ Resposta ao ponto 10 do pedido 5.

¹³⁷ Prevista para 2013.

¹³⁸ Resposta ao ponto 12 do pedido 5.

¹³⁹ Utilização gratuita pelo SEF.

¹⁴⁰ Cfr. pontos 37 e 40 do Relatório de Auditoria n.º 41/12 – 2ª S – Auditoria à alienação de imóveis do Estado a Empresas Públicas.

CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

98. Em 2011, o SEF elaborou a conta de gerência, conforme estabelece o artigo 52.º da Lei de Organização e Processo do TC (LOPTC)¹⁴¹. No exame do Mapa da Conta de Gerência (MCG) e documentação anexa remetida ao TC, detetaram-se desconformidades relacionadas com meros erros de escrituração, sem afetar o saldo de encerramento. Tais desconformidades consistem no seguinte:

- a) os descontos para a ADSE (560,4 m€) foram incorretamente consideradas como receitas do Estado, a débito e a crédito, quando deveriam ter sido escrituradas como operações de tesouraria¹⁴²;
- b) as relações de documentos de despesa de aquisição de bens e serviços e outros¹⁴³, não identificam, como deveriam, por rúbrica económica, as retenções referentes a receitas do Estado;
- c) foram inscritos como receita própria 3.548,4 m€ quando correspondem ao produto das coimas que reverte para o Estado (60%);
- d) o montante de 774,7 m€, respeitante a garantias de repatriamento, está indevidamente escriturado, a débito e a crédito, uma vez que não ocorreram os correspondentes fluxos financeiros¹⁴⁴;
- e) a conta de gerência não foi adequadamente instruída com certidões ou documentos equivalentes comprovativos das importâncias recebidas de outras entidades emitidos por estas¹⁴⁵;
- f) os fluxos financeiros provenientes da União Europeia, registados a débito, são coincidentes com os valores certificados pelas entidades gestoras (confirmados através de circularização ou no SEF) mas, em cumprimento da Circular da DGO n.º 1363, de 9 de março de 2011, tais fluxos deveriam estar registados em posições extra-orçamentais;
- g) como atrás referido, foi escriturado a débito da conta de gerência, como “*receita própria não contabilizada no SIC*”, o valor global de 9.594,5 m€¹⁴⁶, do qual 922,9 m€ ainda nem estava identificada (Anexo 11).

99. A conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011, da responsabilidade dos elementos que constituíram o CA do SEF, está instruída nos termos das Instruções do TC

¹⁴¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹⁴² Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do DR n.º23/2007, de 29 de março, entretanto revogado pela alínea a) do n.º 2 do artigo 7º do DR n.º44/2012, de 20 de junho.

¹⁴³ Modelo 5 das Instruções n.º 2/97.

¹⁴⁴ Sendo que a débito está, também indevidamente, inscrito como “*Importâncias recebidas de fundos europeus*”. O referido montante de 774,7 m€ está ainda registado no saldo da gerência anterior e no saldo para a gerência seguinte.

¹⁴⁵ Tendo sido feita, designadamente, através de extratos bancários e comunicações de transferências da Frontex.

¹⁴⁶ Dos quais 6.098,6 m€ respeitam a receitas do final do ano de 2011 (cobradas pelo SEF ou transferidas por outras entidades). Cfr. resposta ao ponto 5 do pedido 6, em 2012, a receita própria da última quinzena do ano “*foi contabilizada no próprio ano*”.



aplicáveis¹⁴⁷. Das operações que integram o débito e o crédito da gerência, resulta a demonstração numérica seguinte¹⁴⁸:

(Unid: €)

| <u>DÉBITO</u> | |
|-------------------------|-----------------------|
| Saldo de abertura | 2.538.125,65 |
| Recebido na gerência | <u>154.669.261,79</u> |
| Total do Débito | 157.207.387,44 |
| <u>CRÉDITO</u> | |
| Saído na gerência | 145.295.128,21 |
| Saldo de encerramento | <u>11.912.259,23</u> |
| Total do Crédito | 157.207.387,44 |

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

100. As insuficiências detetadas no sistema operacional de cobrança de receitas e de controlo das receitas arrecadadas por outras entidades e devidas ao SEF, consubstanciadas em falhas no registo das operações que resultaram em avultados montantes não identificados, ferem normas legais, designadamente, a LEO (n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º) e a LO-SEF (n.º 1 e alínea f) do n.º 5 do artigo 20.º), e regulamentares aplicáveis, como é o caso do Protocolo celebrado com a ANMP (cláusulas 4.ª e 5.ª). Tais factos são suscetíveis de, eventualmente, configurar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (cfr. pontos 44, 49, 51, 54 a 77 e 83), imputável aos membros do CA (Anexo 13).

Em sede de contraditório o SEF informou que “*estão ser tomadas diligências para acréscimo dos níveis de eficiência no âmbito do GesReceitas, na expansão do Workflow e no aperfeiçoamento das aplicações de emissão e registo documental (...)*”, com o intuito de ultrapassar insuficiências no registo da cobrança de receitas. No que respeita aos certificados de registo dos cidadãos nacionais da União Europeia, informou que remeteu ofícios “*(...) à ANMP, no sentido de reiterar a necessidade de cumprir os formalismos legais (...), na emissão dos documentos, visando a reconciliação da informação recebida dos municípios, com a informação registada em sede do sistema do registo dos cidadãos comunitários*”, e à Câmara Municipal de Lisboa, no mesmo sentido. No que se refere à receita dos passaportes reiterou, junto da DGACCP e dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores, “*a obrigatoriedade de mencionar nos recibos remetidos ao SEF, o montante total e o período de tempo a que se reportam, bem como o número de passaportes ou de certificados emitidos*”.

Salientou ainda o SEF os aspetos orgânicos e de funcionamento seguintes:

- ✓ “*insuficiência de recursos humanos (...) a partir do ano de 2009, aquando da transferência da Sede do SEF de Lisboa para as atuais instalações situadas no TagusPark (concelho de Oeiras)*”; “*obstáculos ao recrutamento de pessoal especializado na Administração Pública*”; e “*falta de recursos humanos na área das tecnologias*”;

¹⁴⁷ 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 RAPE, publicadas no DR, I Série B, n.º 52, de 3 de março de 1997.

¹⁴⁸ Na demonstração numérica foram deduzidos 774.678,32 € a débito (“Recebido na gerência”) e a crédito (“Saído na gerência”) - sem alteração do “Saldo de encerramento” - respeitantes a garantias de repatriamento que, conforme referido, não correspondem a fluxos financeiros ocorridos na gerência de 2011.

- ✓ *“a inexistência de segregação de funções de arrecadação da receita nos postos de atendimento (...) deve-se, exclusivamente, à insuficiência gravosa de recursos humanos que não a permite”;*
- ✓ *“atraso da aprovação e entrada em vigor da nova lei orgânica do SEF”;*

Quanto a eventuais infrações financeiras os responsáveis alegaram que *“em nosso entender, não podemos deixar de vincar a desproporcionalidade das sanções eventualmente aplicáveis (...), uma vez que (...) quer as estratégias adotadas, quer os procedimentos seguidos para o bom funcionamento dos serviços, (...), demonstram que não houve dolo, nem tão pouco, negligência, na prática dos atos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira. (...) Apenas não foi humanamente possível aos serviços proceder de outra forma”.*

Atenta a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica do TC, e as insuficiências de recursos detetadas 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.

CONCLUSÕES

101.A auditoria financeira efetuada ao SEF, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TC, constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para que o TC possa expressar uma opinião sobre as contas de 2011. Foram efetuados testes aos sistemas de gestão e controlo em vigor. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas numa base de amostragem (cfr. pontos 1 a 40).

102.Relativamente ao sistema de gestão e de controlo salienta-se que (cfr. pontos 41 a 82):

- o SEF elaborou o Plano e Relatório de Atividades, o Balanço Social, o QUAR, o PGRCIC (que, contudo não foi monitorizado trimestralmente) e publicitou no sítio da Internet a lista das dívidas em atraso a fornecedores;
- não foram localizadas as atas do CA, estando em curso um processo de averiguações interno;
- os cadastros individuais dos funcionários nem sempre se encontravam atualizados;
- a regulamentação de trabalho estava incompleta, designadamente por continuar em apreciação na tutela o regulamento do trabalho por turnos do pessoal da CIF;
- inexistia um sistema de contabilidade analítica, justificada pela demora na implementação do GeRFiP, e um inventário completo dos bens (conforme às instruções do CIBE);
- as aplicações de gestão de recursos humanos e de processamento de abonos não funcionavam de forma integrada, potenciando a existência de situações de falhas ou omissões;
- no que respeita à receita cobrada pelo SEF, detetaram-se fragilidades operacionais, que permitem designadamente o registo em duplicado de guias de pagamento, e no sistema de controlo, suportado desde 2004 na aplicação *GesReceitas*, com reflexo na identificação, na contabilização e no apuramento das receitas;



- no que respeita à receita arrecadada por outra entidade e entregue ao SEF, surpreendeu pela negativa (face ao potencial informático e tecnológico existente) a desarticulação entre as entidades e a insuficiência dos procedimentos de controlo na identificação, confirmação e contabilização da receita;
- foi depositado nas contas bancárias do SEF o montante total de 9.594,5 m€, não contabilizado no SIC embora escriturado no MCG, sendo que relativamente a 922,9 m€ não tinha sido identificada a respetiva proveniência por falhas no sistema de controlo de receitas cobradas e arrecadadas.

103. As operações subjacentes foram verificadas, numa base de amostragem, salientando-se que (cfr. pontos 83 a 97):

- se registou um significativo atraso no pagamento de faturas da INCM, tendo em conta o determinado na Portaria n.º 1245/2006, de 25 de agosto;
- no ano de 2011, o pagamento de rendas de 32 imóveis ocupados pela Sede e por serviços descentralizados, totalizou 3.148 m€, das quais se destacam as pagas à FUNDIMO pela ocupação da atual Sede no *TagusPark* (1.521,4 m€) e as pagas à ESTAMO pela utilização parcial das instalações da antiga Sede em Lisboa (908,3 m€), vendidas àquela empresa, em 2006, por 5.768,5 m€.

104. O juízo respeitante à fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2011, é *favorável*, no sentido que a esta expressão é atribuída no domínio da auditoria financeira, com as reservas¹⁴⁹, decorrentes das insuficiências de controlo interno mencionadas nos pontos 41 a 82 e dos erros e irregularidades detetados nas operações subjacentes referidos nos pontos 83 a 97, com especial incidência na área das receitas.

RECOMENDAÇÕES

105. O Tribunal recomenda ao Ministro da Administração Interna que, face à evolução legislativa recente da orgânica do SEF, proceda à regulamentação do horário de trabalho aplicável à carreira CIF.

106. O Tribunal recomenda ao CA do SEF que:

- 106.1. efetue a monitorização do PGRCIC;
- 106.2. promova a integração das aplicações de gestão de recursos humanos e a atualização e organização dos processos individuais de pessoal;
- 106.3. assegure a existência de um inventário completo (conforme às instruções do CIBE) e atualizado dos bens que integram o ativo imobilizado;

¹⁴⁹ “Este juízo deve ser emitido sempre que se tiver verificado qualquer limitação do âmbito da auditoria ou quando o auditor, em termos de legalidade e regularidade das operações examinadas, fiabilidade do sistema de controlo interno e consistência e integralidade das demonstrações financeiras, encontrar erros, omissões ou deficiências materialmente relevantes, mas não tão amplos, profundos e significativos que ponham em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras” – cfr. MAP-TC (Volume II).

106.4. promova urgentemente, em articulação com as entidades envolvidas no processo de cobrança de receitas:

- a reconciliação e eventual regularização das receitas não identificadas, incluindo as situações referidas nos pontos 66 e 69, enviando comprovativo ao TC;
- a instituição de procedimentos rotineiros de circularização;
- a revisão dos circuitos e procedimentos de registo e controlo da receita de modo a garantir, futuramente, a adequada identificação, liquidação, confirmação e contabilização das receitas, aproveitando as potencialidades informáticas existentes, diligenciando pelas iniciativas legislativas e regulamentares necessárias.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

107. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu parecer.

DECISÃO

108. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos: ao Ministro de Estado e das Finanças; ao Ministro da Administração Interna; ao Inspetor-Geral de Finanças; à Inspectora-Geral da Administração Interna; aos responsáveis pela gerência de 2011 (Anexo 13); ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- c) O Tribunal entende instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, para a recomendação 106.4 e, no prazo de 120 dias, para as restantes, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 € nos termos do artigo 9.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC¹⁵⁰;
- e) Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no sítio eletrónico do TC.

¹⁵⁰ Decreto-lei n.º 66/96 de 31 de Maio, com a redação conferida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 16 de Maio de 2013

O Conselheiro Relator,

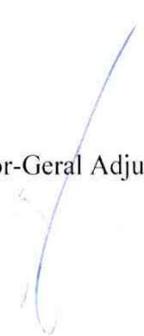
(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto,





FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes

Auditora-Coordenadora

Coordenação operacional

Fernando Prego

Auditor-Chefe

Equipa de auditoria

Paulo Rodrigues

Técnico Verificador Superior Principal

Teresa Maduro

Técnica Verificadora Superior Estagiária

Claudia Coelho

Técnica Superior

Sandra Sousa¹⁵¹

Técnica Verificadora Superior Estagiária

¹⁵¹ Colaboração na extração da amostra.



ANEXOS

| | |
|--|----|
| Anexo 1 – Metodologia | 34 |
| Anexo 2 – Organograma..... | 36 |
| Anexo 3 - Principais sistemas de informação nas áreas administrativa e financeira..... | 37 |
| Anexo 4 - Principais sistemas de informação nas áreas operativas | 38 |
| Anexo 5 – Recursos humanos..... | 40 |
| Anexo 6 – Receita própria | 41 |
| Anexo 7 – Despesa | 42 |
| Anexo 8 – Inventário | 43 |
| Anexo 9 – Coimas não pagas (2011)..... | 44 |
| Anexo 10 – Circularização (receita transferida em 2011 para o SEF) | 45 |
| Anexo 11 – Receita não identificada e não contabilizada no SIC | 46 |
| Anexo 12 – Receitas do SEF | 47 |
| Anexo 13 – Relação nominal de responsáveis da gerência de 2011..... | 61 |
| Anexo 14 – Respostas remetidas em sede de contraditório..... | 62 |



Anexo 1 – Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. I (MAP-TC-I). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, adaptadas do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. II (MAP-TC-II, em utilização experimental). As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

2. Os EP tiveram como objetivos: conhecer o enquadramento legal, a estrutura, organização e atividade da entidade auditada; identificar deficiências e áreas de maior risco; formular uma opinião preliminar sobre os sistemas de gestão e controlo e, conseqüentemente, sobre os pressupostos estatísticos; estabelecer os objetivos de auditoria.
3. Nos EP procedeu-se: à análise da informação constante no “*dossiê permanente*” da entidade auditada, designadamente: o enquadramento legal, os planos e relatórios de atividades, o balanço social, o QUAR e o PGRCCIC; à revisão analítica da conta de gerência de 2011 e demais documentos que a apoiam; ao exame dos dados sobre procedimentos pré-contratuais e contratuais públicos, constantes no sítio das compras públicas e nas bases de dados de fiscalização prévia do TC. As informações foram obtidas essencialmente de fonte documental, existente no TC ou solicitada à entidade, complementadas com dados recolhidos em visitas e entrevistas com os responsáveis.
4. Teve-se também em conta as conclusões de auditorias efetuadas pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)¹⁵². O SEF tem sido objeto de outras ações por parte da IGAI e da Provedoria de Justiça¹⁵³, bem como de auditorias do Gabinete de Inspeção do SEF, com incidência em aspetos operativos e com reduzida relevância para a presente auditoria.

Plano Global de Auditoria (PGA)

5. Com base nos EP, foi elaborado o PGA¹⁵⁴ que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se precisou: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

6. Seguiu-se a fase de execução do trabalho de campo, tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: avaliação dos sistemas de gestão e controlo; elaboração do programa de auditoria (PA); realização das verificações. O Juiz Conselheiro responsável pela AR IV esteve presente, no SEF, na reunião formal de abertura da auditoria.

Avaliação dos sistemas de gestão e controlo

7. A avaliação dos sistemas de gestão e controlo implicou as seguintes fases: identificação dos sistemas existentes; confirmação do sistema (testes de procedimento); identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos (realização de testes de conformidade); apreciação do funcionamento do sistema. Para o efeito, foram

¹⁵² IGF: Processo n.º 2009/2/A2/27 – dezembro de 2009 - “*Auditoria ao sistema de controlo interno nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LEO*”; Informação n.º 422/2012 - “*Verificação do Cumprimento das Regras Orçamentais*”; IGAI: Processo de Auditoria 1/2005.

¹⁵³ Aos Centros de Instalação Temporária dos aeroportos de Lisboa, Faro e Porto, bem como na Unidade Habitacional de Santo António (Porto), incidindo sobre as instalações, vigilância, segurança, incidentes, aspetos críticos e formalismos legais.

¹⁵⁴ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 24 de setembro de 2012 (cfr. Informação n.º 39/2012-DAIV).



Tribunal de Contas

realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados¹⁵⁵, e examinada uma amostra aleatória de 30 operações.

8. Os resultados obtidos permitiram concluir preliminarmente que o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos) era regular¹⁵⁶. Em consequência, atendendo também à natureza da entidade, ao tipo e montante das transações em exame e ao facto de a gestão administrativa se encontrar informatizada, considerou-se que o risco inerente e o risco de controlo eram médios¹⁵⁷ e fixou-se o limiar de materialidade em 1% do total da despesa¹⁵⁸.

Programa de Auditoria (PA)

9. Em função do conhecimento do SEF e dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA¹⁵⁹ que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.
10. O exame dos registos e da documentação comprovativa das transações abrangeu no caso da receita, as dotações do Orçamento do Estado e 140 registos de receita própria (totalizando 95,5 M€) e, no caso da despesa, uma amostra representativa de 129 transações (totalizando 17,4 M€) selecionada pelo método MUS - *Monetary Unit Sampling*¹⁶⁰. Complementarmente, efetuaram-se verificações documentais e físicas, a uma amostra de 129 bens em inventário e circularização a entidades¹⁶¹.

Realização das verificações

11. As verificações realizaram-se de acordo com o previsto, e os resultados e seus comprovativos estão documentados digitalmente. Os resultados substantivos alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no relato.

RELATO

12. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato¹⁶² que foi remetido para contraditório.

¹⁵⁵ Cfr. fichas adaptadas de Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC – vol. II (MAP-TC-II, em fase experimental) para as áreas de: administração geral; disponibilidades; existências; imobilizado; aquisição de bens e serviços; pessoal; transferências e subsídios concedidos e obtidos; receitas.

¹⁵⁶ Numa escala de: deficiente; regular: bom - cfr. MAP-TC-II.

¹⁵⁷ Numa escala de: “baixo”, “médio” e “alto” - cfr. MAP-TC-II.

¹⁵⁸ Pressuposto dentro do intervalo aconselhado no MAP-TC-II.

¹⁵⁹ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 3 de abril de 2012.

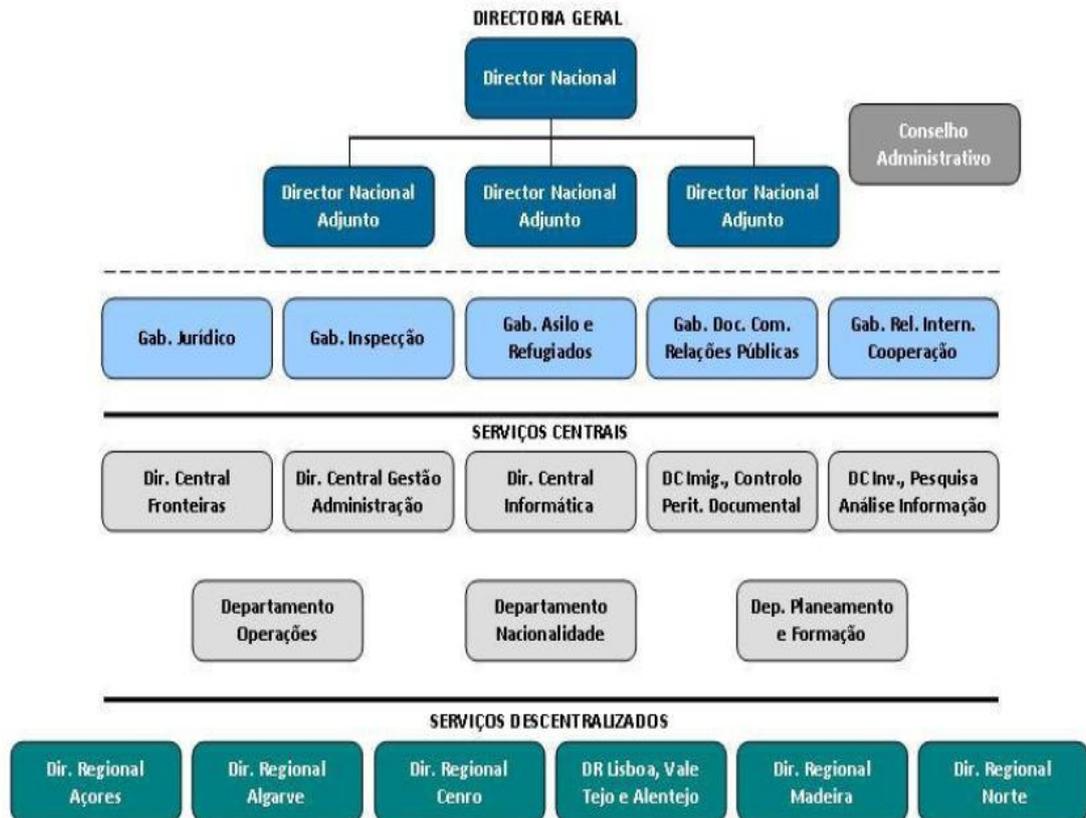
¹⁶⁰ Operacionalizado com recurso ao IDEA. Dados de base e pressupostos para o cálculo da dimensão da amostra: Risco de auditoria ($RA = RI * RC * RD$) = 5%; Valor da População 81.755.227,67 €; Limiar de materialidade (LM) = 1% [materialidade em valor = 817.552,28 €]; Nível de confiança dos testes substantivos (NC) = 73 %; Risco inerente (RI), médio = 0,65; Risco de controlo (RC), médio = 0,28; Risco de deteção ($RD = RA / (RI * RC)$) = 0,27; dimensão (estimada) da amostra = 131 transações.

¹⁶¹ CGD, IGCP, Governos Regionais, Municípios, Departamento Geral de Administração do MNE (Consulados); Encarregado da Missão para a Gestão dos Fundos Comunitários (MAI), Gestor do Programa Operacional Potencial Humano, Inspetor-Geral da Administração Interna e Presidente do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.

¹⁶² Cfr. Despacho de 21 de março de 2013.



Anexo 2 – Organograma



Fonte: SEF - Relatório de Atividades de 2011¹⁶³

¹⁶³Os Serviços Descentralizados estão distribuídos pelo território nacional e compreendem as Direcções Regionais, tendo cada uma diversas Delegações Regionais e um Departamento Regional de Investigação e Fiscalização e um Departamento Regional de Emissão de Documentos. Por outro lado, as Direcções Regionais tutelam ainda os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e Postos de Fronteira das respetivas áreas de jurisdição.



Anexo 3 - Principais sistemas de informação nas áreas administrativa e financeira

| Designação | Descrição | Obs. |
|--|---|------|
| <i>SIC - Sistema de Informação Contabilística</i> | Processamento da receita e da despesa. | 1) |
| <i>Conta de Gerência e Elaboração do Orçamento</i> | Extração da informação existente no SIGO, nos modelos requeridos pelo TC e pela DGO e permitindo o desenvolvimento de funcionalidades/relatórios adicionais. | |
| <i>GesCertidões</i> | Controlo da situação contributiva dos fornecedores do SEF perante as Finanças e a Segurança Social. | |
| <i>GesValores</i> | Controlo de todo o processo inerente à entrada de valores diretamente na DCGA. | |
| <i>SRH</i> | Processamento de remunerações, em interligação com o SIC. | |
| <i>Relatórios SRH e Antiguidade</i> | Extração e complemento de dados de recursos humanos (e.g. nota biográfica; mobilidade; absentismo) | |
| <i>GesPrevenção</i> | Gestão do trabalho prestado em regime de prevenção: composição dos piquetes, registo dos períodos de prevenção e das horas realizadas; cálculo dos valores a pagar. | |
| <i>GesAssiduidades</i> | Registo de assiduidade (aplicação auxiliar de gestão de RH) | |
| <i>Portal do Funcionário</i> | Programa local de registo e controlo de assiduidade e movimento de funcionários. | |
| <i>GesAuto</i> | Gestão das viaturas | |
| <i>GesStocks</i> | Registo de requisições internas, controlo das guias de remessa e receção de consumíveis. | |
| <i>Cadastro e inventário de bens do Estado</i> | Inventário de bens móveis. | 1) |

Fonte: Informação do SEF (resposta ao ponto 9 do pedido 1 e Relatório de Atividades de 2011).

Nota: 1) Descontinuadas em 2012 após implementação do GeRFiP.



Anexo 4 - Principais sistemas de informação nas áreas operativas

| Designação | Descrição | Obs. |
|---|---|------|
| SIISEF - Sistema Integrado de Informação do SEF | Concentra a informação de identificação necessária para controlar a entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros, assim como prevenir o perigo concreto ou reprimir infração penal. | |
| Portal de C e Gestão Documental [SIGAP] | Sistematiza os fluxos processuais existentes no SEF, permitindo a desmaterialização e a gestão de processos de utentes (e.g. autorização de residência, prorrogação de permanência, reagrupamento familiar), prosseguindo o processo, de forma automática, para o pagamento (através do <i>GesReceitas</i> é efetuado o cálculo do valor a ser pago pelo utente e a emissão do correspondente recibo). | |
| SNV - Sistema Nacional de Vistos | Emissão de vinhetas de visto, através da criação e atualização de prorrogações de permanência (nos postos de atendimento) ou por criação de vistos de fronteira (nos postos de fronteira); gestão das vinhetas; consulta e/ou registo de fichas individuais no SIISEF; pesquisa de medidas cautelares de documentos e de pessoas; consulta ao registo criminal. Inclui o RPV – Registo de Pedidos de Vistos (MNE) e o Sistema de informação de vistos (VIS - Visa Information System) que permite a recolha e o armazenamento de dados biométricos dos requerentes de visto <i>Schengen</i> ; a melhoria das condições de segurança e garante a proteção de dados dos requerentes. | |
| SIEV - Sistema de Emissão de Vistos | Emissão de pareceres sobre os pedidos de visto consulares, que Integra a pesquisa de medidas cautelares de documentos e de pessoas e a pesquisa de registo criminal e possibilita a impressão de listas de verificação dos documentos validados. Através de interface de comunicação com o MNE permite: - receção eletrónica dos pedidos de parecer para emissão de vistos; - receção de informação sobre todos os vistos emitidos pelo MNE (desde 1997); - envio das respostas aos pedidos de parecer à emissão de vistos. | |
| SAPA - Sistema Automático de Pré-Agendamento | Análise das manifestações de interesse ao abrigo do n.º 2 dos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007 (trabalhadores por conta de outrem ou independentes, respetivamente) que posteriormente poderá dar origem à emissão de um documento (e.g.: título de residência; notificação de abandono voluntário). | |
| SIRES - Sistema de Residentes | Registo e organização de processos de pedidos de autorização de Residência e de Cartão de Residente Comunitário que permite: pesquisa, alteração ou atualização dos dados da ficha individual do utente; associar documentos ao processo e eventos do processo; supervisão/ deferimento/ indeferimento; parecer e despacho. | |
| SCO - Sistema de Contraordenações | Gestão de processos de contraordenações, das coimas aplicadas e respetivos pagamentos. | |
| Processos de Retorno Voluntário OIM | Gestão de processos de retorno voluntário (de cidadãos estrangeiros aos seus países de origem ou a Estados terceiros de acolhimento dispostos a recebê-los, no âmbito da cooperação entre o Governo Português e a Organização Internacional para as Migrações – Missão em Portugal, protocolada a 21 de dezembro de 2001). | |
| Processos de Readmissão | Gestão de processos de readmissão (de cidadão estrangeiro em situação irregular em Portugal, abrangido por Convenção Internacional de que o nosso país seja parte, que deva ser readmitido por outro Estado). | |
| Processos de Expulsão | Gestão de processos de afastamento coercivo ou de expulsão de cidadãos estrangeiros. | |
| NAV – Notificações de Abandono Voluntário | Gestão de processos de cidadãos estrangeiros que não sejam titulares de visto ou outro documento válido que o habilitem a permanecer em Território Nacional. | |
| SIGNAC | Emissão de pareceres e certidões em todos os processos de nacionalidade portuguesa, sejam de atribuição da nacionalidade ou de aquisição da nacionalidade; a gestão dos processos enviados pela Conservatória dos Registos Centrais e respetivas respostas remetidas pelo SEF (e.g. envio de certidões e pareceres). | |
| Registo e Emissão de Certificados de Cidadãos Comunitários | Emissão (pelos Municípios) de certificado de registo de cidadão da UE. O sistema faz a validação das medidas cautelares do cidadão estrangeiro bloqueando, se positivas, a emissão do certificado. | 1) |



Tribunal de Contas

| Designação | Descrição | Obs. |
|---|---|------|
| Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) | Compete ao SEF assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do NSIS e, sem prejuízo das competências de outras entidades, de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas [nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), bem como os relativos ao sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIPEP)]. Em Portugal, o direito de acesso, retificação ou eliminação de inscrição no sistema <i>Schengen</i> é regulado pela Lei n.º 2/94, de 19 de fevereiro e é exercido através da CNPD. | |
| SIPEP - Sistema de informação do passaporte eletrónico português | Registar, armazenar, tratar, manter atualizada, validar e disponibilizar a informação associada ao processo de concessão do PEP, nas suas diferentes categorias, bem como acionar o respetivo processo de personalização Interage, para efeitos de mera consulta e recolha nos termos legalmente permitidos com os seguintes sistemas de informação: a) SIISEF, para verificação da existência de medidas cautelares pendentes; b) NSIS, para apuramento da existência de eventuais indicações negativas à concessão do passaporte; c) Base de dados de identificação civil, para confirmação dos elementos de identificação do requerente do passaporte; d) Base de dados de registo de contumazes. | 2) |
| Sistema de Controlo de Fronteiras (PASSE / RAPID) | O Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas (PASSE), que inclui o Sistema de Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente (RAPID) - disponível em todas as fronteiras portuguesas, permite proceder à validação dos vistos <i>Schengen</i> através da consulta ao sistema VIS (Sistema de informação de vistos) melhorando significativamente os níveis de segurança no controlo documental. | |
| GesReceitas | Destina-se ao registo e controlo de receitas próprias (e.g. taxas, coimas, venda de impressos, emissão de passaportes), permitindo emitir, consultar, corrigir e anular recibos e distribuir de receitas por classificação económica. Inclui os módulos seguintes: – <i>Recibos/Gestão</i> , engloba funcionalidades que permitem inserir (Taxas-Mod.56 e 810, Coimas-Mod.811 e Passaportes para Estrangeiros), consultar, corrigir e anular recibos; – <i>Relatórios/Unidades Orgânicas</i> , permite visualizar/imprimir relatórios de Folha Caixa, Total por Tipo de Receita, Lista de Recibos Anulados; – <i>Relatórios/Dir. Regionais</i> , permite visualizar/imprimir os relatórios de Folha Caixa/Diretor Regional, Total por Tipo de Receita/Diretor Regional; – <i>Class. Económica</i> , permite consultar o código e a descrição de todas as classificações económicas disponíveis; – <i>Tipo Receita</i> , permite consultar o código e a descrição de todos os tipos de receita disponíveis; – <i>Administração/Utilizadores</i> , engloba funcionalidades que permitem criar, consultar, alterar <i>password</i> e desativar utilizadores Permite ainda visualizar/imprimir os seguintes relatórios: – Unidades Orgânicas: Folha Caixa, Total por Tipo de Receita, Lista de Recibos Anulados; – Direções Regionais: Folha Caixa/Diretor Regional, Total por Tipo de Receita/Diretor Regional. | 3) |
| SEFSTAT - Portal de estatística | Divulgação de informação estatística sobre população estrangeira em Portugal distribuída pelos concelhos do país (evolução populacional desde 1980 e relatórios estatísticos incluindo diversas desagregações relativas a este grupo populacional). | |

Fonte: Informação do SEF (resposta ao ponto 9 do pedido 1 e Relatório de Atividades de 2011); Legispédia SEF.

Notas:

1) - Aplicação desenvolvida e controlada pelo SEF mas usada pelos Municípios.

2) - Aplicação desenvolvida e controlada pelo SEF e usada pelas entidades intervenientes no processo de aceitação de pedido, autorização, emissão e entrega do PEP (SEF e suas Delegações, Governos Regionais, postos consulares, serviços dependentes do IRN e INCM).

3) Usado nas Unidades orgânicas, nas Direções Regionais e na DCGA - Núcleo de Receitas Próprias.

A maioria das aplicações "operativas" permitem a pesquisa/acesso às fichas de identificação que constam do Sistema Central e/ou a criação de nova "Ficha Individual de Identificação".

Existem outras aplicações desenvolvidas pelo SEF (e.g. serviços de intérpretes e traduções, deslocações) e o recurso a sistemas de controlo suportados em folhas de cálculo (e.g. ficheiros criados a partir de download de extratos bancários usados para identificação "manual" da origem das receitas).



Anexo 5 – Recursos humanos

| Carreiras | Mapa de pessoal | | Efetivos | |
|-----------------------------|-----------------|------------|--------------|------------|
| | n.º | % | n.º | % |
| Dirigente | 43 | 2,6 | 40 | 3,0 |
| Investigação e fiscalização | 923 | 56 | (a) 747 | 55,8 |
| Vigilância e segurança | 8 | 0,5 | (b) 20 | 1,5 |
| Técnico superior | 97 | 5,9 | (c) 72 | 5,4 |
| Informática | 43 | 2,6 | 30 | 2,2 |
| Assistente técnico | 475 | 28,8 | (d) 383 | 28,6 |
| Assistente operacional | 59 | 3,6 | 46 | 3,4 |
| Total | 1.648 | 100 | 1.338 | 100 |

Fonte: SEF - Mapa de pessoal, Plano de Atividades e Relatório de Atividades de 2011.

(a) Inclui 44 chefias; (b) Inclui pessoal da PSP (11) e guarda prisional (1), a exercer funções em regime de mobilidade interna; (c) Inclui 11 chefias; (d) Inclui 6 chefias.



Anexo 6 – Receita própria

Evolução da receita própria (2009 - 2011)

(Unid: m€)

| Tipo de Receita | 2009 | 2010 | 2011 | | Variação (%) | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|------------|
| | | | Valor | % | 2009-2010 | 2010-2011 |
| Taxas diversas | 30.184,3 | 34.577,3 | 33.690,9 | 76,0 | 14,6 | -2,6 |
| Venda de bens, publicações e impressos | 2.669,4 | 3.069,7 | 3.264,8 | 7,4 | 15,0 | 6,4 |
| Coimas e penalidades por contraordenações | 3.454,1 | 3.676,1 | 2.422,1 | 5,5 | 6,4 | -34,1 |
| Participação Comunitária em projetos co-financiados | 3.681,6 | 2.096,8 | 532,5 | 1,2 | -43,0 | -74,6 |
| Venda de bens de fardamento e artigos pessoais | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| Serviços – Outros | 635,0 | 774,7 | 702,8 | 1,6 | 22,0 | -9,3 |
| Outras receitas correntes | 0,0 | 0,8 | 0,9 | 0,0 | | 12,5 |
| União Europeia - Instituições | 326,2 | 37,9 | 536,3 | 1,2 | -88,4 | 1315,0 |
| Saldo orçamental na posse do Tesouro | 5.085,5 | 0,0 | 3.153,0 | 7,1 | -100,0 | |
| Total | 46.036,3 | 44.233,5 | 44.303,3 | 100,0 | -3,9 | 0,2 |

Fonte: SEF - contas de gerência de 2009 a 2011

Receita própria por fonte de financiamento (2011)

(Unid: m€)

| Fonte de financiamento | Orçamentada | Liquidada | Cobrada | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | | | Valor | % |
| 121 – Saldos de receitas próprias transitados | 3.153,0 | 3.153,0 | 3.153,0 | 7,1 |
| 123 – Receitas próprias do ano com possibilidade de transição | 53.451,8 | 40.614,0 | 40.614,0 | 91,7 |
| 280 – Outros | 536,3 | 536,3 | 536,3 | 1,2 |
| Total | 57.141,1 | 44.303,3 | 44.303,3 | 100,0 |

Fonte: SEF - Balancete da receita de 2011



Anexo 7 – Despesa

(Unid: m€)

| Rubrica | 2009 | 2010 | 2011 | | Variação (%) | |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|--------------|
| | | | Valor | % | 2009-2010 | 2010-2011 |
| Despesas Correntes | 77.694,8 | 75.137,5 | 80.649,4 | 98,6% | -3,3 | 7,3 |
| Despesas com pessoal | 49.976,4 | 51.689,5 | 48.570,4 | 59,4% | 3,4 | -6,0 |
| Aquisição de bens | 7.780,1 | 8.973,3 | 12.950,8 | 15,8% | 15,3 | 44,3 |
| Aquisição de serviços | 18.554,1 | 13.229,7 | 16.275,9 | 19,9% | -28,7 | 23,0 |
| Juros e outros encargos | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0% | - | - |
| Transferências correntes | 1.384,3 | 1.236,8 | 2.802,0 | 3,4% | -10,7 | 126,6 |
| Outras despesas correntes | 0,0 | 8,1 | 49,5 | 0,1% | - | 511,1 |
| Despesas de Capital | 3.082,9 | 1.894,0 | 1.105,3 | 1,4% | -38,6 | -41,6 |
| Investimentos | 3.005,8 | 1.712,1 | 1.086,3 | 1,3% | -43,0 | -36,6 |
| Transferências de capital | 77,0 | 181,9 | 19,0 | 0,0% | 136,1 | -89,6 |
| Total | 80.777,7 | 77.031,5 | 81.754,7 | 100,0% | -4,6 | 6,1 |

Fonte: SEF - contas de gestão de 2009 a 2011.



Anexo 8 – Inventário

| Unidade Orgânica | Amostra | Desconformidades | | | | Total | % |
|---------------------------------|------------|---------------------------|--|--|-----------|------------|---|
| | | Bem sem n.º de Inventário | Bem com n.º de Inventário | | | | |
| | | | Não correspondência do registo com a localização | Não correspondência do registo com o bem | | | |
| Sede | 30 | | 27 | | 27 | 90% | |
| DRLVTA | 15 | 4 | | | 4 | 27% | |
| Setúbal | 12 | 3 | | 2 | 5 | 42% | |
| Aeroporto Lisboa | 19 | 3 | | 5 | 8 | 42% | |
| DRN | 19 | 3 | | 4 | 7 | 37% | |
| Aeroporto Francisco Sá Carneiro | 10 | | 2 | | 2 | 20% | |
| Porto de Leixões | 11 | 1 | | 1 | 2 | 18% | |
| CNAI – Porto | 13 | | | 10 | 10 | 77% | |
| Total | 129 | 14 | 29 | 22 | 65 | 50% | |

Fonte: verificações documentais e físicas.



Anexo 9 – Coimas não pagas (2011)

Coimas

(Unid: €)

| UO | Valor |
|-----------------------|-------------------|
| DR Norte | 671.041,50 |
| DRN | 511.220,20 |
| CNAI Porto | 4.420,50 |
| Aeroporto Sá Carneiro | 77.224,50 |
| Deleg. Braga | 65.614,60 |
| LC Braga | 4.420,00 |
| Viana do Castelo | 8.141,70 |
| DR Lisboa VTA | 187.206,00 |
| CNAI Lisboa | 685,50 |
| DRLVTA | 2.952,00 |
| Aeroporto Lisboa | 14.464,02 |
| Évora | 6.335,00 |
| Matinha | 149.904,48 |
| PA Reboleira | 823,00 |
| Portalegre | 6.527,00 |
| Santarém | 5.515,00 |
| DR Centro | 6.794,00 |
| Castelo Branco | 600,00 |
| DR Aveiro | 2.500,00 |
| LC Aveiro | 3.392,00 |
| PA Figueira da Foz | 302,00 |
| DR Algarve | 9.250,54 |
| DRA | 2.722,54 |
| LC Algarve | 4.893,00 |
| Portimão | 430,00 |
| Tavira | 1.205,00 |
| DR Açores | 4.750,15 |
| Angra Heroísmo | 2.374,15 |
| Horta | 2.376,00 |
| DR Madeira | 518,00 |
| Total | 879.560,19 |

Fonte: SEF - ficheiros "Coimas não pagas_2011".



Anexo 10 – Circularização (receita transferida em 2011 para o SEF)

Receita de emissão de passaportes

(Unid: €)

| Entidades | Respostas à circularização | Montantes registados no SEF | Diferença (em valor absoluto) |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| IRN | 1.542.614,00 | 1.542.614,00 | 0,00 |
| Governo Regional dos Açores | 82.261,50 | 10.078,00 | 72.183,50 |
| Governo Regional da Madeira | 93.389,00 | 92.075,50 | 1.313,50 |
| Subtotal | - | - | 73.497,00 |
| Consulado de Paris | 93.217,00 | 87.917,50 | 5.299,50 |
| Consulado de Londres | 50.735,52 | 55.681,08 | 4.945,56 |
| Consulado do Luxemburgo | 17.646,00 | 16.891,00 | 755,00 |
| Consulado de Bruxelas | 10.135,50 | 10.172,50 | 37,00 |
| Consulado de Hamburgo | 3.726,00 | 4.798,00 | 1.072,00 |
| Consulado de Haia | 11.193,00 | 14.916,31 | 3.723,31 |
| Consulado de Lyon | 11.210,50 | 12.328,00 | 1.117,50 |
| Consulado de Frankfurt | 6.826,00 | 6.327,50 | 498,50 |
| Consulado de Roma | 1.516,50 | 1.328,00 | 188,50 |
| Consulado de Estugarda | 7.678,50 | 7.961,90 | 283,40 |
| Subtotal | - | - | 17.920,27 |
| Total | - | - | 91.417,27 |

Fonte: respostas à circularização efetuada; ficheiro "Amostra_Receita_Cobrada_2011".

Receita de certificados de registo de cidadãos da UE

(Unid: €)

| Entidades | Respostas à circularização | Montantes registados no SEF | Diferença (em valor absoluto) |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Município de Coimbra | 7.498,75 | 7.596,48 | 97,73 |
| Município de Albufeira | 8.046,00 | 8.028,00 | 18,00 |
| Município de Setúbal | 1.779,68 | 1.824,86 | 45,18 |
| Município de Loulé | 6.535,41 | 6.476,43 | 58,98 |
| Município de Mafra | 703,71 | 556,71 | 147,00 |
| Município de Sintra | 4.160,94 | 3.756,99 | 403,95 |
| Município de Montijo | 3.023,38 | 2.842,89 | 180,49 |
| Município de Loures | 4.397,75 | 4.361,51 | 36,24 |
| Município de Porto | 2.179,44 | 2.100,44 | 79,00 |
| Município de Montemor-o-Novo | 145,71 | 90,15 | 55,56 |
| Município de Cascais | 18.969,50 | 0 | 18.969,50 |
| Município de Lisboa ¹⁶⁴ | 15.211,46 | 0 | 15.211,46 |
| Total | - | - | 35.303,09 |

Fonte: respostas à circularização efetuada; ficheiro "Amostra_Receita_Cobrada_2011".

Receita de taxas de segurança

(Unid: €)

| Entidades | Respostas à circularização | Montantes registados no SEF | Diferença (em valor absoluto) |
|-----------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| INAC | 9.787.494,55 | 9.787.494,55 | 0,00 |

Fonte: respostas à circularização efetuada; ficheiro "Amostra_Receita_Cobrada_2011".

¹⁶⁴ Posteriormente, o Município de Lisboa informou ter regularizado as transferências em falta: "(...) informa-se que ontem foi realizada uma transferência para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras relativa à cobrança ocorrida nos anos de 2011 [15.211,46 €] e 2012 [9.448,97 €] dos certificados da União Europeia (...). A transferência realizada tem um total de 24.660,43 € (...)" (Cfr. email do Município de Lisboa, de 22 de fevereiro de 2013).



Anexo 11 – Receita não identificada e não contabilizada no SIC

(Unid: m€)

| <u>Receita não identificada e não contabilizada no SIC</u> | | | |
|---|---------|----------------|----------------|
| Receita não identificada de 2011 (conta CGD) | 152,7 | | |
| Receita não identificada de 2011 (conta IGCP) | 662,4 | 815,1 | |
| Receita não identificada de 2010 (conta CGD) | | 107,8 | 922,9 |
| <u>Receita não contabilizada no SIC</u> | | | |
| Receita cobrada pelo SEF | 2.341,2 | | |
| Receita transferida pelo INAC | 2.937,5 | | |
| Receita transferida pelo IRN | 819,9 | 6.098,6 | |
| Verbas recebidas para entrega à FAP ou GNR (no âmbito de operações conjuntas) | | 2.031,4 | |
| Verbas recebidas no âmbito do projeto de Cabo Verde | | 477,9 | |
| Outras | | 63,7 | 8.671,6 |
| Total | | | 9.594,5 |

Fonte: SEF: resposta ao ponto 5 do pedido n.º 6; ficheiros "receita não identif.2010"; "receita não identif. 2011", "Receita não Identificada IGCP_2011", "receita não identificada CGD_2012" e Receita não identificada IGCP_2012_Ret".



Anexo 12 – Receitas do SEF

Introdução

1. A Lei Orgânica do SEF (LO-SEF) consagra que este serviço dispõe, para além das dotações atribuídas no Orçamento do Estado, de receitas próprias, nomeadamente¹⁶⁵:
 - a) importâncias cobradas pela concessão de vistos, prorrogações de permanência, concessão e renovação de autorizações e títulos de residência, e emissão de documentos de viagem nos termos da lei;
 - b) taxas e emolumentos que por lei estiverem em vigor;
 - c) produto da venda de impressos próprios do SEF;
 - d) percentagem do produto das coimas;
 - e) quaisquer outras receitas que por lei lhe estejam ou venham a ser atribuídas.
2. A LO-SEF atribui ao Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) [que integra o NRP] do DGCA a competência de “arrecadar e contabilizar as receitas”, competindo em especial ao CA “fiscalizar a escrituração contabilística e a cobrança de receitas”¹⁶⁶.
3. O NRP tem um conjunto de normas de atuação que orientam a sua atividade de contabilização de receita e que se encontra traduzido num manual de procedimentos que faz referência a diversas atividades, *inputs*, *outputs*, responsáveis e sistemas de informação usados, incluídos nos seguintes procedimentos: contabilização da receita (unidades orgânicas; passaportes; taxa segurança; taxa de certificado de registo; recebida diretamente no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial); reembolso pela *Frontex*¹⁶⁷; reconciliação bancária; emissão de cheque quinzenal (transferência entre contas); mapa de evolução da receita; conferência de faturas da INCM; arquivo mensal.
4. De entre as receitas referidas revestem-se de especial relevância as que se identificam nos pontos seguintes.

A.1. Importâncias cobradas pela emissão de documentos de viagem

Enquadramento Legal

5. O enquadramento legal referente a passaportes inclui:
 - Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, Lei da Proteção de Dados Pessoais;
 - Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, regime legal da concessão e emissão dos passaportes¹⁶⁸, alterado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho, que o republica, pelo Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 setembro; e pelo Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 setembro (transfere a competência da concessão do passaporte comum dos governos civis para o diretor nacional do SEF);
 - Decreto-Lei n.º 86/2000, de 12 de maio, regime legal que regulamenta a base de dados de emissão dos passaportes¹⁶⁹, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 139/2006, de 26 de julho;
 - Decreto-Lei n.º 383/2007, de 16 de novembro, regime jurídico de concessão, emissão e utilização do passaporte diplomático português;
 - Portaria n.º 1245/2006, publicada no DR, 2.ª Série, de 25 de agosto, regime das taxas aplicadas à emissão do passaporte eletrónico¹⁷⁰, alterada pela Portaria n.º 418/2011, publicada no DR, 2.ª Série, de 7 de março e pela Portaria n.º 270/2011, de 22 de setembro;

¹⁶⁵ Cfr. artigo 10.º da LO-SEF.

¹⁶⁶ Cfr. LO-SEF: alínea d) do n.º 1 do artigo 35.º e alínea f) do n.º 5 do artigo 20.º, respetivamente.

¹⁶⁷ A *Frontex* - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho (26.10.2004, JO L 349 de 25.11.2004), coordena a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoia os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realiza análises de risco; acompanha a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoia os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e faculta aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso (cfr. http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm).

¹⁶⁸ Adiante designado por Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁶⁹ Adiante designado por Decreto-Lei n.º 86/2000.



Tribunal de Contas

- Portaria n.º 568/2009, de 28 de maio, regras de cumprimento das especificações do passaporte eletrónico português, de acordo com as disposições comunitárias aplicáveis;
 - Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro, fixa as taxas e os encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência, à disponibilidade de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros no País;
 - Decreto do Governo n.º 6/84, de 26 de janeiro, aprova o acordo europeu sobre o Regime da Circulação das Pessoas entre os Países Membros do Conselho da Europa;
 - Decreto n.º 8/2001, de 6 de fevereiro, aprova o acordo sobre supressão de vistos em passaportes diplomáticos, especiais e de serviço, entre os Governos dos Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
 - Despacho n.º 55/2006, de 28 de agosto, emissão do passaporte temporário pelo SEF
 - Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro, especificações técnicas para a recolha de dados biométricos;
 - Parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados Pessoais¹⁷¹.
6. O passaporte é um documento de viagem individual que permite ao titular a entrada e saída do território nacional, bem como do território de outros Estados que o reconheçam para esse efeito (pode ser substituído por título de viagem única). O passaporte pode revestir as seguintes categorias¹⁷²: Comum (passaporte eletrónico); Diplomático (passaporte eletrónico); Especial (passaporte eletrónico); Para estrangeiros; Temporário.
 7. Com a implementação do passaporte eletrónico português (PEP) foram adotados procedimentos a nível de dados pessoais e de concessão, enquanto que, em sede de emissão (produção, personalização e remessa dos documentos), se optou por atribuir competência exclusiva à INCM. A modificação do processo produtivo e do modelo de remessa ao titular implicaram alteração das taxas previstas para a concessão, emissão e distribuição de passaportes, atento o encargo financeiro necessário para assegurar a observância de normas técnicas de elevado nível¹⁷³.
 8. Em março de 2011, foi introduzida a segunda versão do Passaporte Eletrónico (PEPv2) que passou a incluir, no chip, as impressões digitais do titular, utilizando níveis elevados de segurança e de proteção. A produção destes passaportes mais evoluídos, em termos de tecnologia e de segurança, implicou maiores encargos financeiros que foram repercutidos nos montantes das taxas a cobrar para a sua concessão, emissão e distribuição¹⁷⁴.
 9. O sistema de gestão e cobrança de taxas relativas ao passaporte comum e os montantes aplicáveis são estabelecidos por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos negócios estrangeiros, da administração interna e da justiça, que fixa as regras de afetação das receitas decorrentes dessas taxas¹⁷⁵.
 10. As taxas de concessão constituem receitas consignadas à despesa, revertendo o seu produto para as entidades competentes para a concessão e para a entidade responsável pela gestão do sistema de informação do passaporte eletrónico português¹⁷⁶.
 11. No estrangeiro, as taxas devidas têm também em conta o previsto na tabela de emolumentos consulares. O produto da venda dos impressos do passaporte temporário e do título de viagem única, emitidos pelos serviços consulares e outras entidades competentes, constitui receita do Estado.
 12. O passaporte pode ser remetido ao titular por correio seguro, através do prévio pagamento de encargos de remessa¹⁷⁷.

¹⁷⁰ Adiante designada por Portaria n.º 1245/2006.

¹⁷¹ Cfr. http://www.pep.pt/documentos/CNPD_Parecer_17_2006.pdf.

¹⁷² Cfr. artigo 1.º, n.º 1 e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 e Portaria n.º 1245/2006.

¹⁷³ Cfr. Portaria n.º 1245/2006.

¹⁷⁴ Cfr. Portaria n.º 418/2011.

¹⁷⁵ Cfr. artigo 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 83/2000 e Portaria n.º 1245/2006.

¹⁷⁶ Cfr. artigo 10.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁷⁷ Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.



Tribunal de Contas

Passaporte comum

13. Têm direito à titularidade do passaporte comum os cidadão de nacionalidade portuguesa. As entidades competentes para a concessão deste passaporte são: Diretor Nacional do SEF; Governos Regionais, através do Secretário Regional competente; Autoridades consulares portuguesas designadas por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros¹⁷⁸.
14. A concessão do passaporte comum é requerida presencialmente pelo titular, junto do SEF, IRN, Governos Regionais ou Autoridades Consulares procedendo-se à confirmação dos dados biográficos constantes do seu documento de identificação de cidadão nacional e à obtenção e recolha da assinatura e dos seus dados pessoais¹⁷⁹.
15. A recolha dos elementos necessários para a concessão do passaporte comum pode realizar-se no local onde se encontre o requerente, em caso de incapacidade comprovada de deslocação aos serviços competentes. Pela realização do serviço externo é devido o pagamento de uma taxa acrescida¹⁸⁰.
16. Os serviços intervenientes nas operações de recolha e de concessão devem assegurar que estas decorram em condições técnicas e de segurança que deem cumprimento às especificações aplicáveis¹⁸¹.
17. A emissão do passaporte eletrónico português (PEP), incluindo a produção, personalização e remessa, compete à INCM que deverá difundir, através do seu sítio na Internet, informação sobre o cumprimento das obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 83/2000, incluindo os níveis de serviço alcançados relativamente à remessa do PEP¹⁸².
18. Em casos de urgência, a entidade emitente [INCM] pode assegurar um prazo mais curto para a entrega do passaporte eletrónico e cobrar taxas de urgência¹⁸³.

Passaporte diplomático

19. São titulares de passaporte diplomático as entidades listadas nos artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 383/2007, de 16 de novembro, bem como as listadas no artigo 3.º quando se encontrem em missão oficial ao estrangeiro. O passaporte diplomático confere ao titular os direitos, e sujeita-o aos deveres, aplicáveis aos agentes diplomáticos e às pessoas internacionalmente protegidas na legislação nacional e no direito internacional¹⁸⁴.
20. A concessão de passaportes diplomáticos pode ser realizada mediante requisição dirigida ao Protocolo de Estado, da competência do serviço respetivo, acompanhada de documento comprovativo do cargo ocupado, ou da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, consoante o caso¹⁸⁵.
21. A emissão do passaporte diplomático, incluindo a produção, personalização e remessa, cabe à INCM. A concessão e emissão de passaportes diplomáticos são isentas de quaisquer encargos para os titulares, sendo os respetivos custos suportados pelas entidades que os requeiram¹⁸⁶.

Passaporte especial

22. Têm direito a passaporte especial os membros dos órgãos listados no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 83/2000, sendo competentes para a concessão: o Ministro dos Negócios Estrangeiros, em situações que ocorram fora do território nacional ou nos casos referidos nas alíneas c) a f) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 83/2000; o Ministro da Administração Interna; os Presidentes dos governos regionais.
23. Desta forma, podem conceder passaportes especiais: serviços e embaixadas de Portugal, designados por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros; Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI); serviços designados pelos governos regionais¹⁸⁷.

¹⁷⁸ Cfr. artigo 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁷⁹ Cfr. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸⁰ Cfr. artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸¹ Nomeadamente, as que constituam orientações comuns resultantes de trabalhos do comité criado pelo artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1683/95; cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸² Cfr. artigo 20.º, n.º 3 e 22.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸³ Cfr. artigo 22.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 383/2007.

¹⁸⁵ Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 383/2007.

¹⁸⁶ Cfr. artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 383/2007.



Tribunal de Contas

Passaporte para estrangeiros

24. Podem ser titulares de passaporte para estrangeiros¹⁸⁸:
- indivíduos que, autorizados a residir em território português, sejam apátridas ou nacionais de países sem representação diplomática ou consular em Portugal;
 - indivíduos estrangeiros que, sem passaporte próprio, no estrangeiro recorram à proteção diplomática ou consular portuguesa ao abrigo de acordos de cooperação consular celebrados entre Portugal e os seus países de origem;
 - indivíduos estrangeiros que se encontrem fora do território português, quando razões excecionais recomendem a concessão de passaporte para estrangeiros.
25. O passaporte para estrangeiros é concedido pelo Ministro da Administração Interna. As situações consideradas nas alíneas b) e c) do número anterior são decididas sob proposta da autoridade consular territorialmente competente, mediante parecer do SEF¹⁸⁹.
26. A emissão de passaporte para estrangeiros é da incumbência¹⁹⁰: do SEF, em território nacional; de autoridades consulares, no estrangeiro.

Passaporte temporário

27. O passaporte temporário é o documento de viagem individual que permite a circulação do titular de e para fora do território nacional durante um período de tempo limitado. As condições de emissão deste passaporte, que revestem sempre carácter excepcional, devem ser fundamentadas¹⁹¹.
28. As entidades competentes para a concessão e emissão do passaporte temporário são¹⁹²: Diretor Nacional do SEF; Governos Regionais, através do Secretário Regional competente; autoridades consulares portuguesas declaradas competentes pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros; Centro Emissor para a Rede Consular do MNE.
29. A taxa de emissão do passaporte temporário é fixada por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, das finanças e dos negócios estrangeiros¹⁹³ e é receita da entidade competente para a concessão e emissão¹⁹⁴.

Título de viagem única

30. O título de viagem única é emitido para indivíduos de nacionalidade portuguesa que se encontrem indocumentados no estrangeiro e aos quais não seja possível, em tempo oportuno, oferecer prova de identificação bastante¹⁹⁵.
31. O título de viagem única é concedido e emitido pelas autoridades consulares, competindo a requisição dos impressos e o controlo da sua utilização ao MNE. O produto da venda daqueles impressos constitui receita do Estado¹⁹⁶.

Sistemas de Gestão e Controlo

SIPEP

32. O SIPEP é o sistema de gestão central da emissão de passaportes portugueses que funciona via *web* e está acessível a nível internacional, utilizado pelo SEF, IRN, Governos Regionais, serviços na dependência do MNE e INCM para recolha de dados pessoais, concessão e emissão de passaportes.

¹⁸⁷ A concessão de passaporte especial pelas embaixadas deve ser comunicada à Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, cfr. artigo 31.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸⁸ Cfr. artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁸⁹ Cfr. artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹⁰ Cfr. artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹¹ Cfr. artigo 38.º-A e 38.º-D, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹² Cfr. artigo 38.º-D do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹³ Cfr. artigo 38.º-E do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹⁴ Cfr. artigo 18.º, alínea d) da Portaria n.º 1245/2006.

¹⁹⁵ Cfr. artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

¹⁹⁶ Cfr. artigo 10.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 83/2000.



33. O SIPEP tem por finalidade registar, armazenar, tratar, manter atualizada, validar e disponibilizar a informação associada ao processo de concessão dos passaportes, bem como acionar o processo de personalização. Rege-se pelos princípios da segurança e do controlo da informação, assegurando níveis de acesso, de modificação, de adicionamento ou de supressão de dados. Assegura ainda a conjugação de todas as estruturas e procedimentos de aquisição de dados e a articulação de todas as entidades intervenientes no registo físico e lógico dos dados recolhidos¹⁹⁷.
34. O SEF, representado pelo seu diretor, é o organismo responsável pelo SIPEP. Cabe ao diretor do SEF assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos titulares, a correção de inexatidões, o complemento de omissões e a supressão de dados indevidamente registados, bem como velar por que a consulta ou comunicação da informação respeite as condições legalmente determinadas¹⁹⁸.
35. O SIPEP obedece às características seguintes¹⁹⁹:
- centralização do registo dos dados pessoais, biográficos e biométricos;
 - descentralização da recolha da informação que é efetuada nos centros responsáveis pela concessão;
 - centralização da personalização do passaporte (emissão/impressão).
36. O SIPEP interage, para efeitos de consulta e recolha nos termos legalmente permitidos, com os seguintes sistemas de informação²⁰⁰:
- Sistema Integrado de Informação do SEF (SIISEF), para verificação da existência de medidas cautelares pendentes;
 - parte nacional do Sistema de Informação *Schengen* (NSIS), para apuramento da existência de indicações negativas à concessão do passaporte;
 - base de dados de identificação civil, para confirmação dos elementos de identificação do requerente do passaporte;
 - base de dados de registo de contumazes.
37. A consulta em linha de transmissão de dados pode ser autorizada, garantido o respeito pelas normas de segurança da informação e a disponibilidade técnica, através de protocolo celebrado com o SEF, precedido de parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd). O SEF, enquanto entidade responsável pelo SIPEP, deve comunicar às entidades processadoras dos dados, os protocolos celebrados, a fim de a consulta por linha de transmissão poder ser efetuada²⁰¹.
38. Não é permitida qualquer forma de interconexão dos dados existentes no SIPEP, exceto nos termos previstos em legislação especial. No entanto, a informação pode ser comunicada, para fins de investigação científica e estatística, desde que não sejam identificáveis os indivíduos a que respeita e sejam observadas as disposições legais aplicáveis²⁰².
39. Desta forma, será garantido o controlo do SIPEP, tendo em vista a segurança da informação²⁰³:
- dos suportes e transporte de dados para impedir que possam ser lidos, copiados, alterados ou eliminados por qualquer pessoa ou por forma não autorizada;
 - da inserção de dados para impedir a introdução, tomada de conhecimento, alteração ou eliminação não autorizada de dados pessoais;
 - dos sistemas de tratamento automatizado de dados, para impedir que possam ser utilizados por pessoas não autorizadas, através de instalações de transmissão de dados;

¹⁹⁷ Cfr. artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.

¹⁹⁸ Cfr. artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 e artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.

¹⁹⁹ Cfr. artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 86/2000.

²⁰⁰ Cfr. artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 86/2000.

²⁰¹ Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.

²⁰² Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.

²⁰³ Cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.



Tribunal de Contas

- do acesso aos dados, para que as pessoas autorizadas só possam ter acesso aos dados que interessam ao exercício das suas atribuições legais;
- da transmissão dos dados, para garantir que a sua utilização seja limitada às entidades autorizadas;
- da introdução de dados pessoais nos sistemas de tratamento automatizado, de forma a verificar-se que dados foram introduzidos, quando e por quem.

GesReceitas

40. A aplicação *GesReceitas*²⁰⁴, desenvolvida pelo DCI, tem por objetivo controlar todo o processo inerente à gestão das receitas do SEF, permitindo efetuar a gestão de informação respeitante a operações de distribuição e emissão de recibos, manutenção de utilizadores e dos dados de informação base que suportam.

Cobrança de Receitas

Entidades intervenientes

41. Compete ao serviço ao qual é feito o pedido de passaporte normal a cobrança das importâncias respetivas, bem como a transferência mensal dos montantes devidos a outros serviços e, no caso do SEF, Governos Regionais e postos e secções consulares, a transferência mensal dos montantes a pagar à INCM para os serviços responsáveis pelo pagamento. O custo dos passaportes diplomáticos e especiais é encargo do serviço que faz o respetivo pedido²⁰⁵.
42. As importâncias cobradas pela concessão, produção, personalização e remessa, após dedução dos montantes devidos à INCM e ao IRN, são receita própria do SEF, FRI, MNE e Governos Regionais, são repartidas na seguinte proporção²⁰⁶:
- passaportes requeridos nos serviços do SEF ou no IRN: 100% para o SEF;
 - passaportes requeridos nos postos e secções consulares: 20% para o SEF e 80% para o FRI;
 - passaportes requeridos nos serviços dos Governos Regionais: 20% para o SEF e 80% para o Governo Regional.
43. O produto das restantes taxas, líquido do montante devido à INCM, é atribuído ao SEF, à entidade concedente e à entidade competente para a concessão e emissão do passaporte²⁰⁷.
44. As taxas previstas pela concessão e emissão de passaportes diplomáticos, especiais e temporários abrangem: concessão, produção, personalização e remessa de passaporte comum eletrónico; passaporte requerido em posto ou secção consular; passaporte para titulares de idade superior a 65 anos ou inferior a 12 anos (até 31 de março de 2011); serviços especiais (remessa por correio seguro para a morada do titular; serviço expresso; serviço urgente); serviço externo de recolha dos elementos necessários para a concessão; concessão e emissão de novo passaporte para titular de passaporte válido, em caso de não apresentação do que visa substituir; concessão e emissão de segundo passaporte, nos casos em que a lei o permita; emissão de passaporte temporário, nos casos em que a lei o permita.
45. No caso do SEF, as taxas a aplicar resultam também de um conjunto de responsabilidades legalmente cometidas no âmbito do funcionamento da rede, estações de recolha de dados e de trabalho, *software* de tratamento biométrico, e gestão do sistema de informação do PEP (SIPEP).
46. A INCM recebe valores respeitantes à remuneração de serviços de produção, personalização e remessa dos passaportes. São responsáveis pelo pagamento à INCM²⁰⁸, em resultado de atribuição exclusiva quanto a emissão de passaportes, as seguintes entidades:

²⁰⁴ Cfr. Manual do *GesReceitas*.

²⁰⁵ Cfr. artigo 12.º e 13.º da Portaria n.º 1245/2006.

²⁰⁶ O artigo 17.º-A da Portaria n.º 1245/2006, na redação da Portaria n.º 418/2011 referia que da taxa aplicada ao abrigo do n.º 1 da Portaria n.º 1245/2006, e independentemente da repartição das taxas ao abrigo do n.º 17, 5 € revertiam para o SEF; atualmente, o mesmo artigo 17.º-A da Portaria n.º 1245/2006, com a alteração da Portaria n.º 270/2011 refere: “*Cabe ao IRN, como remuneração dos serviços de atendimento, receção, preparação e encaminhamento de cada requerimento de concessão de passaporte comum realizado nos seus serviços, e subsequente entrega do respetivo passaporte, a quantia de € 8 por passaporte*”.

²⁰⁷ Cfr. artigo 18.º da Portaria n.º 1245/2006.

²⁰⁸ Cfr. artigo 14.º da Portaria n.º 1245/2006. Estão atribuídos ao NRP os procedimentos de conferência dos dados das faturas da INCM com listagens do SIPEP e os de registo da receita referente a passaportes.



Tribunal de Contas

- SEF, para os passaportes requeridos nos seus serviços ou nos do IRN;
- DGACCP, para os passaportes requeridos nos postos e secções consulares;
- Governos Regionais dos Açores e da Madeira, para os passaportes requeridos nesses serviços;
- SGMAI, para os passaportes especiais concedidos pelo MAI;
- Departamento Geral de Administração do MNE, para os passaportes especiais e diplomáticos concedidos pelo MNE.

Procedimentos

47. Os procedimentos referentes à cobrança de taxas pela recolha de dados, concessão e emissão de passaporte comum podem ser descritos da seguinte forma:
- SEF: a receita proveniente de taxas cobradas por passaportes, em que a recolha de dados/concessão é efetuada nos seus serviços, pertence ao SEF, após dedução do montante devido à INCM;
 - IRN: as taxas cobradas por passaportes, em que a recolha de dados é efetuada no IRN, são receita do SEF, após dedução do montante devido ao IRN. O SEF procede depois ao pagamento do montante devido à INCM;
 - serviços na dependência do MNE: a receita proveniente de taxas cobradas por passaportes, em que a recolha de dados/concessão é efetuada nos postos consulares, pertence 20% ao SEF e 80% ao FRI, após dedução dos montantes devidos à INCM. A DGACCP é responsável pelo pagamento dos montantes devidos à INCM;
 - Governos Regionais: a receita proveniente de taxas cobradas por passaportes, em que a recolha de dados/concessão é efetuada nos seus serviços, pertence 20% ao SEF e 80% ao Governo Regional, após dedução dos montantes devidos à INCM. Os Governos Regionais dos Açores e Madeira são responsáveis pelo pagamento dos montantes devidos à INCM.

A.2. Importâncias cobradas pela concessão de vistos, prorrogações de permanência, concessão e renovação de autorizações e títulos de residência

Enquadramento Legal

48. O enquadramento legal referente a concessão de vistos, prorrogações de permanência, concessão e renovação de autorizações e títulos de residência inclui:
- Lei n.º 23/2007, de 4 de julho²⁰⁹, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;
 - Decreto-Lei n.º 135/2005, de 17 de agosto, define as taxas a aplicar pelos atos relativos à aquisição de nacionalidade por naturalização;
 - Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e introduz alterações no Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro;
 - Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro, fixa as taxas e os encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência, à disponibilidade de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros no País.

Vistos

49. O SEF tem competências que lhe permitem conceder vistos em postos de fronteira, designadamente²¹⁰:
- vistos de curta duração (válidos para um ou mais Estados parte na Convenção de Aplicação);
 - vistos especiais (válidos apenas para o território português)²¹¹.

²⁰⁹ Adiante designada por Lei n.º 23/2007.

²¹⁰ Cfr. artigos 66.º a 69.º da Lei n.º 23/2007.

²¹¹ Cfr. artigo 66.º da Lei n.º 23/2007.



Tribunal de Contas

50. O visto de curta duração é concedido a título excepcional nos postos de fronteira sujeitos a controlo, quando o cidadão estrangeiro, por razões imprevistas, não tenha podido solicitar um visto à autoridade competente²¹².
51. O visto especial é concedido por razões humanitárias ou de interesse nacional, reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna²¹³.
52. As taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na lei que regula a Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional²¹⁴, são fixados por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna²¹⁵.

Prorrogações de permanência

53. Pode ser prorrogada a permanência a cidadãos estrangeiros admitidos em território nacional que pretendem permanecer por período de tempo superior ao inicialmente autorizado.
54. A decisão dos pedidos de prorrogação de permanência é da competência do Diretor Nacional do SEF. A prorrogação concedida aos titulares de vistos de trânsito e vistos de curta duração pode ser válida para um ou mais Estados Partes na Convenção de Aplicação²¹⁶.

Autorizações e títulos de residência

55. A autorização de residência compreende os seguintes tipos²¹⁷:
 - autorização de residência temporária (válida pelo período de um ano e renovável por períodos sucessivos de dois anos);
 - autorização de residência permanente (sem limite de validade).
56. Ao cidadão estrangeiro autorizado a residir em território português é emitido um título de residência (renovado de cinco em cinco anos).
57. O pedido de autorização de residência pode ser formulado pelo interessado ou pelo representante legal e deve ser apresentado junto do SEF, podendo solicitar simultaneamente o reagrupamento familiar²¹⁸.
58. Existe ainda a possibilidade de serem concedidas autorizações de residência específicas a nacionais de Estados terceiros em determinadas situações, designadamente para a prossecução de determinadas finalidades, conforme previsto nos artigos 88.º a 109.º da Lei n.º 23/2007.
59. O nacional de Estado terceiro que tenha adquirido o estatuto de residente de longa duração noutro Estado membro da União Europeia e permaneça em território nacional por período superior a três meses tem direito de residência, desde que reúna determinados requisitos²¹⁹.
60. O estatuto de residente de longa duração «cartão azul UE» é o título de residência que habilita o seu titular a residir e a exercer, em território nacional, uma atividade altamente qualificada²²⁰.
61. Podem ainda ser concedidas autorizações de residência em situações especiais, não carecendo de visto para obtenção de autorização de residência temporária os nacionais de Estados terceiros, nas situações identificadas no artigo 122.º da Lei n.º 23/2007.

²¹² Cfr. artigo 67.º da Lei n.º 23/2007.

²¹³ Cfr. artigo 68.º da Lei n.º 23/2007.

²¹⁴ Publicado pela Lei n.º 23/2007.

²¹⁵ Portaria n.º 1334-E/2010.

²¹⁶ Cfr. artigos 71.º a 73.º da Lei n.º 23/2007.

²¹⁷ Cfr. artigos 74.º a 76.º da Lei n.º 23/2007.

²¹⁸ Cfr. artigo 81.º da Lei n.º 23/2007.

²¹⁹ Cfr. artigo 116.º da Lei n.º 23/2007.

²²⁰ Cfr. artigo 121.º-A da Lei n.º 23/2007.



Tribunal de Contas

Nacionalidade

62. As declarações para fins de nacionalidade podem, nomeadamente, ser prestadas em conservatórias do registo civil e enviadas para a Conservatória dos Registos Centrais^{221/222} que comunica por via eletrónica²²³:
- ao SEF, as alterações de nacionalidade que regista, referentes a indivíduos residentes no território português;
 - às representações consulares ou a outras autoridades estrangeiras, o registo de alterações de nacionalidade dos respetivos nacionais quando existir acordo ou convenção internacional que o imponha;
 - aos serviços competentes em matéria de identificação civil e do processo eleitoral, os registos de perda da nacionalidade.

Sistemas de Gestão e Controlo

63. As direções regionais do SEF utilizam as seguintes aplicações informáticas²²⁴:
- ✓ operacionais:
 - SIGAP (*Workflow*), onde são formalizados os pedidos referentes a cidadãos de países terceiros (não comunitários).
 - SIREs, sistema de informação que agrega e disponibiliza informação atualizada referente a cidadãos estrangeiros (em funcionamento nos postos de atendimento que não têm SIGAP).
 - SAPA (sistema automático de pré-agendamento).
 - ✓ financeiras:
 - *GesReceitas*, para controlo e gestão das receitas, permitindo calcular e registar a receita cobrada, bem como emitir recibos e relatórios de controlo (folhas de caixa, mapa de recibos anulados)²²⁵.

Cobrança de Receitas

64. As taxas devidas pelos atos praticados e procedimentos administrativos relativos à aquisição de nacionalidade por naturalização constituem receita do serviço responsável pela instrução dos processos²²⁶.
65. No que respeita aos encargos dos atos e certificados de nacionalidade, pela atribuição, aquisição e perda da nacionalidade são cobrados os emolumentos previstos no Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado²²⁷. Em cada procedimento de aquisição da nacionalidade em que o SEF preste informações²²⁸, dos emolumentos cobrados pertencem ao SEF 20 €, revertendo o restante para o IRN²²⁹.
66. As taxas a cobrar pela concessão de vistos pelos postos consulares são as que constam da tabela de emolumentos consulares²³⁰.

B. Taxas e Emolumentos

Enquadramento Legal

67. Neste âmbito, o enquadramento legal é o seguinte:
- Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;

²²¹ Em 2011, a Conservatória dos Registos Centrais encontrava-se integrada no IRN (cfr. Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de abril), situação que se mantém, não obstante aquele diploma ter sido revogado (Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho).

²²² Cfr. artigo 32.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006.

²²³ Cfr. artigo 43.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

²²⁴ Cfr. documentação entregue aquando da visita à DRLVTA (resposta ao ponto 9 do pedido 6).

²²⁵ Estão atribuídos ao NRP os procedimentos de conferência dos dados e dos depósitos das receitas cobradas pelos serviços descentralizados.

²²⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 135/2005.

²²⁷ Cfr. artigo 44.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

²²⁸ Pareceres de aquisição de nacionalidade emitidos pelo SEF.

²²⁹ Cfr. artigo 19.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.

²³⁰ Cfr. artigo 209.º da Lei n.º 23/2007.



Tribunal de Contas

- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro (LO-SEF), define que é competência do Diretor Regional, decidir sobre a isenção ou redução de taxas;
 - Portaria n.º 1285/2010, de 17 de dezembro, aprova a tabela das taxas a cobrar pela autoridade de fronteira nos postos de fronteira marítimos;
 - Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro, aprova as tabelas de taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.
68. Beneficiam de isenção ou redução de taxas os nacionais de países com os quais Portugal tem convenções internacionais nesse sentido ou cuja lei interna assegure idêntico tratamento aos cidadãos portugueses²³¹.
69. No que respeita às taxas a cobrar pela autoridade de fronteira nos postos de fronteira marítimos, estão isentos de pagamento as previstas no artigo 4.º da Portaria n.º 1285/2010, de 17 de dezembro.
70. É competência do Diretor Regional decidir sobre a isenção ou redução de taxas²³², podendo o Diretor Nacional do SEF, excecionalmente, conceder a isenção ou redução do montante das taxas devidas pelos procedimentos previstos na Lei n.º 23/2007²³³

Procedimentos Administrativos

71. De acordo com o n.º 2 do artigo 209.º da Lei n.º 23/2007, as taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na presente lei são fixados pela Portaria n.º 1334-E/2010.

Escolta de cidadãos estrangeiros

72. Encontra-se prevista a possibilidade de afastamento coercivo ou de expulsão de Portugal. Cabendo ao SEF tomar todas as medidas para executar efetivamente tal decisão e informar as autoridades competentes do Estado membro da União Europeia, que concedeu o estatuto de residente de longa duração à pessoa em questão, das medidas adotadas relativamente à implementação da decisão de afastamento coercivo²³⁴.
73. Pela escolta de cidadãos estrangeiros cujo afastamento do território português seja da responsabilidade dos transportadores, bem como pela colocação de passageiros não admitidos em centros de instalação temporária ou espaços equiparados, são cobradas taxas a fixar por Portaria do MAI²³⁵. A transportadora que proceda ao transporte para território português, por via aérea, marítima ou terrestre, de cidadão estrangeiro que não reúna as condições de entrada fica obrigada a promover o seu retorno. Enquanto não se efetuar o reembarque, o passageiro fica a cargo da transportadora, sendo da sua responsabilidade o pagamento da taxa correspondente à estada do passageiro no centro de instalação temporária ou espaço equiparado. São da responsabilidade da transportadora as despesas a que a utilização da escolta der lugar, incluindo o pagamento da respetiva taxa.
74. O produto das referidas taxas e demais encargos referidos constituem receita do SEF²³⁶.

Controlo fronteiriço – zona internacional do porto

75. Pela emissão das autorizações de acesso à zona internacional do porto e de entrada a bordo de embarcações é devida uma taxa. O controlo fronteiriço pode ser realizado a bordo de navios mediante o pagamento de taxa²³⁷.
76. A cobrança das taxas pela autoridade de fronteira nos postos de fronteira marítimos efetuam-se de acordo com a informação constante das listas de passageiros previamente transmitidas ao SEF, contra a apresentação da respetiva nota de débito, aquando da chegada do respetivo navio ao posto de fronteira marítimo²³⁸.

²³¹ Cfr. n.º 3 do artigo 210.º da Lei n.º 23/2007.

²³² Cfr. artigo 47.º da LO-SEF.

²³³ Cfr. artigo 210.º da Lei n.º 23/2007.

²³⁴ Cfr. Artigo 138.º da Lei n.º 23/2007.

²³⁵ Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 23/2007 e Portaria n.º 1334-E/2010.

²³⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 209.º da Lei n.º 23/2007 e Portaria n.º 1334-E/2010.

²³⁷ Cfr. artigo 8º e n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 23/2007 Portaria n.º 1334-E/2010.

²³⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 42.º da Lei n.º 23/2007 e Portaria n.º 1285/2010, de 17 de dezembro.



Tribunal de Contas

77. A cobrança das taxas previstas respeitantes à emissão do despacho de desembaraço de saída, e pela concessão de licenças para vir a terra dos tripulantes de embarcações durante o período de permanência no porto, efetuam-se mediante apresentação da nota de débito pelo SEF do respetivo posto de fronteira do porto.
78. As taxas resultantes de serviços prestados a navios, tripulantes e passageiros, são cobradas diretamente pelo SEF e revertem integralmente para o respetivo orçamento²³⁹.

C. Certificados de Cidadãos Comunitários

79. Neste âmbito, o enquadramento legal é o seguinte:
- Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional.
 - Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.
 - Portaria n.º 1334-D/2010, de 31 de dezembro, aprova os modelos de certificado de registo de cidadão da União Europeia, de documento de residência permanente de cidadão da União Europeia, do cartão de residência de familiar de cidadão da União Europeia e as respetivas taxas a cobrar pela emissão desses documentos²⁴⁰.
80. Pela emissão do certificado de registo de cidadão da UE, do certificado de residência permanente, de um certificado que ateste que foi pedido um cartão de residência de familiar, de um cartão de residência ou de um cartão de residência permanente, bem como pelos procedimentos e demais documentos previstos, são devidas taxas a fixar por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Estes encargos e taxas não podem ser superiores àqueles que são exigidos aos cidadãos nacionais em matéria de emissão do cartão de cidadão²⁴¹.
81. A personalização e a emissão dos documentos aprovados pela Portaria n.º 1334-D/2010 são asseguradas, em parceria, pelo SEF e pelas autarquias. O SEF assegura a criação e gestão do sistema de informação e de serviços de rede indispensáveis para o registo, transmissão eletrónica e faturação dos atos²⁴², incluindo a produção das aplicações informáticas, definição das especificações dos equipamentos a utilizar e apoio à resolução de problemas técnicos.

Sistemas de Gestão e Controlo

82. A aplicação de “*Registo e Emissão de Certificados de Cidadãos Comunitários*”, desenvolvida pelo SEF, é utilizada pelos municípios para emissão de certificados de registo de cidadãos comunitários. As receitas correspondentes à participação do SEF nas taxas cobradas são registadas pelo NRP na aplicação *GesReceitas*.

Cobrança de Receitas

83. O produto das taxas relativas ao certificado de registo é repartido entre os municípios e o SEF. O montante a cobrar pela componente municipal do serviço prestado é determinado pelos órgãos competentes em matéria de fixação de taxas municipais. Para cobertura de despesas administrativas municipais é deduzido o valor de 2,5% ao montante que reverte para o SEF²⁴³.

D. Taxa de Segurança – INAC

Enquadramento Legal

84. Neste âmbito, o enquadramento legal é o seguinte:

²³⁹ Portaria n.º 1285/2010.

²⁴⁰ Taxa no valor de 15 €. Pelo pedido de emissão ou substituição do cartão (em caso de extravio, roubo ou deterioração dos certificados, documentos e cartões previstos na Portaria n.º 1334-D/2010, de 31 de dezembro) é devida uma taxa de 10 €, que acresce à taxa de emissão referida no número anterior.

²⁴¹ Cfr. artigo 29.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto e Portaria n.º 1334-D/2010.

²⁴² Nos termos da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril.

²⁴³ Cfr. artigo 29.º, n.º 2 da Lei n.º 37/2006: “O produto da taxa pela emissão do certificado de registo a que se refere o artigo 14.º reverte, sempre que efetuado junto da câmara municipal: a) 50% para o município; b) 50% para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”; n.º 3: “O produto das restantes taxas reverte para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”.



Tribunal de Contas

- Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de março, cria uma taxa de segurança a cargo dos passageiros embarcados em aeroportos e aeródromos nacionais e altera o Decreto-Lei n.º 10/83, de 17 de janeiro; alterado pelo Decreto-Lei n.º 11/2004, de 9 de janeiro.
 - Portaria n.º 541/2004, de 21 de maio, fixa o valor das taxas de segurança dos serviços prestados aos passageiros no transporte aéreo, alterada pela Portaria n.º 1360/2009, de 27 de outubro e pela Portaria n.º 213/2011, de 30 de maio.
 - Portaria n.º 63/2003, de 20 de janeiro, fixa o valor das taxas de segurança dos serviços prestados aos passageiros no transporte aéreo, revoga a Portaria n.º 240/98, de 16 de abril.
85. A taxa de segurança foi criada como contrapartida dos serviços prestados aos passageiros do transporte aéreo e destinada à cobertura parcial de encargos respeitantes a meios humanos e materiais afetos à segurança da aviação civil, para a prevenção e repressão de atos ilícitos²⁴⁴.
86. A referida taxa é devida por cada título de passagem emitido para passageiro embarcado em todos os aeroportos nacionais e cobrada pelos transportadores no ato de emissão do bilhete²⁴⁵, englobando duas componentes, referentes a contrapartidas:
- dos encargos gerais com os serviços de segurança da aviação civil, fixada de acordo com o tipo de voo a efetuar;
 - da instalação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão destinada a ser embarcada em aeronaves que efetuem voos comerciais²⁴⁶.
87. Estão isentos de pagamento de taxas de segurança os títulos de passagem para²⁴⁷: crianças com menos de 2 anos; passageiros em trânsito diretos; passageiros que, incluídos em missões oficiais, embarquem em aeronaves ao serviço do Estado Português ou de Estados estrangeiros em regime de reciprocidade.
88. A componente da taxa de segurança referente à cobertura parcial de encargos respeitantes a meios humanos e materiais afetos à segurança da aviação civil, para a prevenção e repressão de atos ilícitos, constitui receita do INAC.
89. A componente da taxa que constitui contrapartida da instalação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão destinada a ser embarcada em aeronaves que efetuem voos comerciais, constitui receita das entidades gestoras dos aeroportos nacionais responsáveis pela instalação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão e do MAI, a quem cabe a responsabilidade pela operação do sistema e pela disponibilização dos meios humanos.

Cobrança de Receitas

90. Nos termos de Despacho Conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Obras Públicas, Transportes e Habitação²⁴⁸, a receita relativa à componente da taxa de segurança deve ser distribuída da seguinte forma:
- Forças e serviços de segurança dependentes do MAI, 60% do produto da referida receita;
 - Entidades gestoras aeroportuárias, 12,5% do produto da referida receita.
91. Independentemente da repartição prevista na Portaria n.º 213/2011 foi fixado que 1 € das taxas cobradas nos voos intracomunitários fora do espaço *Schengen* e 3 €, no caso dos voos internacionais, revertem para o SEF. Estas taxas, apesar de serem cobradas pelas transportadoras, são entregues ao INAC que, por sua vez, transfere trimestralmente para o SEF a parte da receita que lhe respeita.

²⁴⁴ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de março, na redação que lhe foi atribuído pelo Decreto-Lei n.º 11/2004, de 9 de janeiro [adiante designado por Decreto-Lei n.º 102/91].

²⁴⁵ Cfr. artigo 2.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 102/91.

²⁴⁶ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 102/91.

²⁴⁷ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 102/91.

²⁴⁸ Cfr. Despacho Conjunto n.º 312/2004, dos Ministros da Administração Interna e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, publicado no DR da II série, de 22 de maio, a percentagem da receita prevista para as forças e serviços de segurança dependentes do MAI será diminuída progressivamente, em função da redução dos efetivos empenhados na operação do sistema, até atingir o valor final de 30%, revertendo o montante da diminuição a favor das entidades gestoras aeroportuárias.



Tribunal de Contas

E. Produto da venda de impressos próprios do SEF

Enquadramento Legal

92. O enquadramento legal aplicável a este tipo de receita inclui:

- Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro;
- Portaria n.º 397/2008, de 6 de junho, aprova o modelo de vinheta autocolante para a concessão de prorrogação de permanência de cidadãos estrangeiros.

93. De acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, a prorrogação de permanência de cidadãos estrangeiros admitidos em território nacional que pretendem permanecer por período superior ao inicialmente autorizado é concedida sob a forma de vinheta autocolante de modelo a aprovar por portaria do Ministro da Administração Interna²⁴⁹.

Sistemas de Gestão e Controlo

94. Aplicações informáticas operacionais:

- SIGAP, onde são formalizados os pedidos referentes a cidadãos de países terceiros;
- SIRES, sistema de informação que agrega e disponibiliza informação atualizada referente a cidadãos estrangeiros.

95. Aplicações informáticas financeiras:

- *GesReceitas*, para controlo e gestão das receitas, permitindo calcular e registar a receita cobrada, bem como emitir recibos e relatórios de controlo.

Cobrança de Receitas

96. As taxas previstas na tabela²⁵⁰ anexa à Portaria n.º 1334-E/2010 integram os custos de impressos, vinhetas ou títulos de residência, sendo que os cidadãos que beneficiam de isenção do pagamento das taxas apenas suportam os encargos financeiros com impressos, vinhetas ou títulos de residência.

F. Percentagem do produto de coimas

Enquadramento Legal

97. O enquadramento legal referente à aplicação de coimas é o seguinte:

- Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, Cap. X, artigo 206.º, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;
- Decreto-Lei n.º 83/2000, regime legal da concessão e emissão dos passaportes, alterado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006, que o republica, e pelo Decreto-Lei n.º 97/2011.

98. A permanência de cidadão estrangeiro em território português por período superior ao autorizado constitui contraordenação punível com as coimas seguintes²⁵¹: de 80 € a 160 €, se o período de permanência não exceder 30 dias; de 160 € a 320 €, se o período de permanência for superior a 30 dias mas não exceder 90 dias; de 320 € a 500 €, se o período de permanência for superior a 90 dias mas não exceder 180 dias; de 500 € a 700 €, se o período de permanência for superior a 180 dias.

99. O acesso à zona internacional do porto por indivíduo não autorizado pelo SEF constitui contraordenação punível com coima de 300 € a 900 €. O acesso a bordo de embarcações por indivíduo não autorizado pelo SEF constitui contraordenação punível com coima de 500 € a 1000 €²⁵².

²⁴⁹ Cfr. Portaria n.º 397/2008, de 6 de junho.

²⁵⁰ Cfr. artigo 2.º da Portaria n.º 1334-E/2010, os valores das taxas previstas na tabela anexa são automaticamente atualizados, com arredondamento à casa decimal imediatamente seguinte, a partir de 1 de março de cada ano, com base na variação do índice médio de preços no consumidor no continente relativo ao anterior, excluindo a habitação, publicado pelo INE.

²⁵¹ Cfr. artigo 192.º da Lei n.º 23/2007.

²⁵² Cfr. artigo 193.º da Lei n.º 23/2007.



Tribunal de Contas

100. O transporte, para o território português, de cidadão estrangeiro que não possua documento de viagem ou visto válidos, por transportadora ou por qualquer pessoa no exercício de uma atividade profissional, constitui contraordenação punível, por cada cidadão estrangeiro transportado, com coima de 4000 € a 6000 €, no caso de pessoas coletivas, e de 3000 € a 5000 €, no caso de pessoas singulares²⁵³.
101. O exercício de uma atividade profissional independente por cidadão estrangeiro não habilitado com autorização de residência constitui contraordenação punível com coima de 300 € a 1200 €²⁵⁴.
102. Quem empregar cidadão estrangeiro não autorizado a exercer uma atividade profissional fica sujeito, por cada um deles, à aplicação das seguintes coimas²⁵⁵: de 2000 € a 10 000 €, se empregar de 1 a 4; de 4000 € a 15 000 €, se empregar de 5 a 10; de 6000 € a 30 000 €, se empregar de 11 a 50; de 10 000 € a 90 000 €, se empregar mais de 50.
103. O pedido de renovação de autorização de residência temporária apresentado após o prazo previsto constitui contraordenação punível com coima de 75 € a 300 €²⁵⁶.
104. O uso indevido de passaporte substituído, de segundo passaporte ou de passaporte especial constitui contraordenação punível com coima de 250 € a 750 €. A competência para instauração e instrução dos processos de contraordenação previstos é das entidades que procedem à concessão dos passaportes²⁵⁷.

Sistemas de Gestão e Controlo

105. Aplicações informáticas operacionais:

- SIGAP, onde são formalizados os pedidos referentes a cidadãos de países terceiros (não comunitários).
- SIREs, sistema de informação que agrega e disponibiliza informação atualizada referente a cidadãos estrangeiros.

106. Aplicações informáticas financeiras:

- *GesReceitas*, para controlo e gestão das receitas, permitindo calcular e registar a receita cobrada, bem como emitir recibos e relatórios de controlo (folhas de caixa, mapa de recibos anulados).

Cobrança de Receitas

107. A competência para aplicação de coimas, nos termos da Lei n.º 23/2007, é do Diretor Nacional do SEF, sem prejuízo de competências específicas atribuídas a outras entidades. O SEF organiza um registo individual para os devidos efeitos. O produto das coimas aplicadas reverte²⁵⁸:
- 60% para o Estado;
 - 40% para o SEF.
108. O produto das coimas referidas no Decreto-Lei n.º 83/2000 reverte para as entidades seguintes²⁵⁹:
- 40%, para o Estado;
 - 30%, para a entidade competente para a concessão de passaportes;
 - 30%, para a entidade responsável pela gestão do SIPEP [SEF].

²⁵³ Cfr. artigo 194.º da Lei n.º 23/2007.

²⁵⁴ Cfr. artigo 198.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007.

²⁵⁵ Cfr. artigo 198.º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007.

²⁵⁶ Cfr. artigo 201.º da Lei n.º 23/2007.

²⁵⁷ Cfr. artigo 45.º e 48.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

²⁵⁸ Cfr. artigo 206.º e 207.º da Lei n.º 23/2007.

²⁵⁹ Cfr. artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.



Anexo 13 – Relação nominal de responsáveis da gerência de 2011

| Nome | Cargo | Período de responsabilidade |
|--|---|-----------------------------|
| Manuel Jarmela Palos | Diretor Nacional, Presidente do CA | 01/01/2011 a 31/12/2011 |
| Carlos Manuel Teles Ferreira Gonçalves | Diretor Nacional Adjunto, Vogal | 01/01/2011 a 31/12/2011 |
| Mariália de Fátima Serra Diniz Baptista Mendes | Diretora da Direção Central de Gestão e Administração, | 01/01/2011 a 30/05/2011 |
| Maria de Fátima Antunes Cunha Campos Almeida | Vogal | 18/07/2011 a 31/12/2011 |

Fonte: Relação nominal de responsáveis – CG 2011.



Anexo 14 – Respostas remetidas em sede de contraditório

*À atenção do DAIV
9/3/2013*

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1 069 - 045 LISBOA

S/referência
Ofício nº 4352, de 25/mar/2013 (procº
33/2012-AUDIT DA IV)

N/referência 1232 05-04 '13
Proc. N.º 2013/156/M8/3

Assunto: Pedido de pronunciamento sobre relatório de auditoria financeira ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elaborado pela Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao Ofício supramencionado e analisado o relato da Direção-Geral do Tribunal de Contas (procº 33/2012), informa-se V. Ex.ª que a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) não tem comentários especiais a efetuar, a não ser que foi remetido, para decisão do membro do Governo responsável da área das Finanças, o seu pedido anterior de acesso ao relatório de auditoria da IGF sobre as despesas com o pessoal e aquisição de serviços - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, ação que foi entretanto concluída.

Com os melhores cumprimentos,

O INSPETOR-GERAL

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS

CFP/HP

DGTC 08 04'13 06765

À atenção do DAIU
16/3/2013

SEF SERVIÇO
DE ESTRANGEIROS
E FRONTEIRAS

PARA/TO: DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

FAX Nº 217936033

V. REF# - OF 4350 DE 25MAR2013 - PROC.º 33/2012

Nº REF# Saída n.º 35/DN/2013

DATA: 15ABR2013

Nº PÁG/PAGES: 1+15

DE/FROM: GABINETE DO DIRECTOR NACIONAL

FAX Nº: 00 351 21 423 66 30

TEL Nº: 00 351 21 423 66 18

ASSUNTO/SUBJECT: RESPOSTA AO RELATO DA AUDITORIA FINANCEIRA 2011

GABINETE DO DIRECTOR NACIONAL

Avenida do Casal de Cabanas
Urbanização Cabanas Golfe, nº 1
Torre 2 - Piso 2 - Tagus Park
2734 - 506 - Barcarena - Oeiras
Tel.: (+351) 214236618
Fax: (+351) 214236630

Em cumprimento da v/ notificação de 25 de Março de 2013, junto se remete pronúncia do signatário, da Exma. Sra. Directora Central de Gestão e Administração, bem como do Exmo. Sr. Engenheiro Carlos Ferreira Gonçalves e da Exma. Sra. Dra. Mariália Mendes.

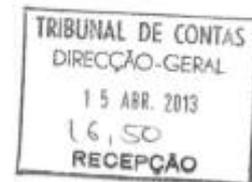
Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR NACIONAL



MANUEL JARMELA PALOS

BGTC 15 04'13 07284



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SEDE

Av. do Casal de Cabanas
Urbanização Cabanas Golf nº 1 Torre 2
2734-506 Barcarena PORTUGAL

GERAL

Tel.: (+351) 214236200
Fax: (+351) 214236636
sef@sef.pt
www.SEF.PT

Exmo. Sr.

Diretor Geral

Dr. José Tavares

Direção Geral do Tribunal de Contas

Rua Barbosa do Bocage, nº 61

1068-045 Lisboa

Sua referência
Proc. Nº 33/2012
AUDIT DAIV

Sua Comunicação:

Nossa referência:
2013

Data:
15-04-2013

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Gerência Ano 2011

PRONÚNCIA RELATIVAMENTE AO PROJETO DE RELATÓRIO ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA AUDITORIA FINANCEIRA AO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS: ANO DE 2011 – PROCESSO Nº 33/2012 - AUDIT.

Manuel Jarmela Palos, Carlos Manuel Teles Ferreira Gonçalves, Mariália de Fátima Serra Diniz Baptista Mendes e Maria de Fátima Antunes Cunha Campos de Almeida, notificados do relato da auditoria referida em epígrafe e ainda para remeterem a esse tribunal os comentários que o referido relato vier a merecer-lhes, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº48/2006, de 29 de agosto, vêm fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

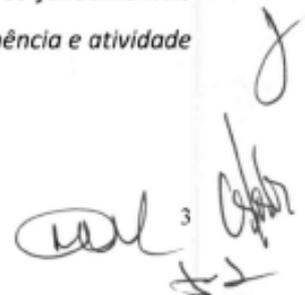
1. Desde logo, há a salientar que se acolhem todas as recomendações que propugnam pelo respeito dos princípios e regras contidas no Código do Procedimento Administrativo e demais legislação em vigor, pelos quais se procura pautar a atuação deste Serviço, cuja dimensão e complexidade de procedimentos pode por vezes ditar dificuldade acrescida, que sempre se procurará ultrapassar.
2. Relativamente às recomendações constantes da Introdução do Relatório objeto da presente pronúncia e concretamente no que respeita à morosidade nas respostas e a necessidade de confirmar e completar alguns esclarecimentos, é fundamental referir

que tal como indicado no ponto 27 do Relatório da Auditoria Financeira ao SEF realizada pelo Tribunal de Contas, encontra-se bem patente a insuficiência de recursos humanos neste Serviço.

3. A escassez de recursos humanos notoriamente ficou sobretudo a dever-se, a partir do ano de 2009, aquando da transferência da Sede do SEF de Lisboa para as atuais instalações situados no *Tagus Park* (Concelho de Oeiras), circunstância que foi inclusivamente evidenciada no ponto 28 do mesmo Relatório. De facto foi visível o acréscimo de pedidos de saída por parte dos funcionários, quer por via da mobilidade, por procedimento concursal, quer mesmo através de pedidos de aposentação, nomeadamente entre os trabalhadores que ocupavam os cargos de Chefes de Núcleo, entre outros.
4. De referir ainda, a aposentação dos trabalhadores que exerciam os cargos de Chefe de Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (junho de 2011) e de Diretora Central de Gestão e Administração (maio de 2011).
5. De patentear ainda que muitos dos trabalhadores que atualmente exercem funções no SEF se encontram em situação de mobilidade interna, pelo que a sua permanência no SEF não se encontra concluída.
6. A carência de recursos humanos no SEF designadamente na vasta área de atuação da Direção Central de Gestão e Administração (DCGA) – Artº 33º da Lei nº 252/2000, de 16 de outubro, que dispõe apenas de 19 trabalhadores, por si só influencia o normal funcionamento do serviço, facto que é notório nomeadamente quando os diversos núcleos que englobam a DCGA devam realizar tarefas que obriguem a cumprimento de prazos específicos ou mesmo em situações de ausências dos funcionários.
7. A estes motivos acresce a circunstância de terem ocorrido simultaneamente à Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas mais duas Auditorias de Certificação de Fundos Comunitários.

Handwritten signature and initials in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature appears to be 'J' with a large flourish, and there are some smaller initials or marks below it, including a '2' and a checkmark-like symbol.

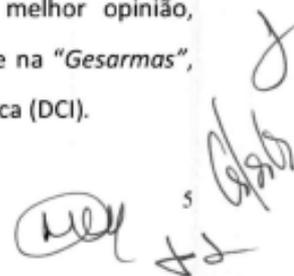
8. Por fim é de realçar que a nível de pessoal dirigente nomeadamente no caso concreto do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (Art.º 35º da Lei nº 252/2000, de 16 de outubro), o cargo de Chefe de Departamento permaneceu vago no período compreendido entre maio a dezembro de 2012, tendo como consequência o condicionamento do normal funcionamento da Direção Central de Gestão e Administração. Esta situação de indefinição deveu-se ao atraso da aprovação e entrada em vigor da nova lei orgânica do SEF.
9. Já no que diz respeito às recomendações relativas à inventariação de bens, designadamente no que refere ao ponto 22 do Relatório objeto da presente Pronúncia é de reconhecer que efetivamente o SEF empregava o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), que integrava diversos subsistemas, designadamente o módulo *"Cadastro e Inventário de Bens"*, todavia esta aplicação nunca foi objeto de desenvolvimento, pelo que, nunca foi implantado no SIGO.
10. De todo o modo, a inventariação de bens por parte do SEF foi devidamente efetuada, através de uma aplicação desenvolvida pela empresa Quidgest – Consultores de Gestão, SA, esta aplicação é constituída por 3 módulos, a saber: *"Gestão de Bens Móveis"*, *"Cadastro e Inventário de Bens"* e *"Tabelas Base"*.
11. A aplicação em causa está integrada no SINGAP – Sistema Integrado para a Nova Gestão da Administração Pública.
12. Mais, e no caso concreto da inventariação de bens móveis, particularmente no que diz respeito à inventariação das armas adstritas aos funcionários do SEF é de referir que essa catalogação era realizada na aplicação *"Gesarmas"*.
13. Nesta senda, devemos observar antes de mais, que o SEF é um serviço de segurança que *"no quadro da política de segurança interna tem como objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, bem como a permanência e atividade dos cidadãos estrangeiros em todo o território nacional"*.

Handwritten signatures and initials in the bottom right corner of the page. There are three distinct signatures: one large, one smaller, and one with the number '3' next to it. There are also some initials and a small mark below them.

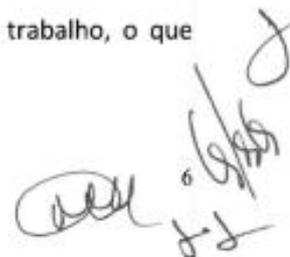
14. Importa, ainda, mencionar que de acordo com a lei orgânica do SEF – Art.º 93º - 1 – *São autoridades de polícia criminal para efeitos da lei penal: (...), mais “3 – São considerados agentes de autoridade os Inspetores – Adjuntos”.*
15. Já o nº 2 do Art.º 61º do mesmo diploma determina que: *“Os funcionários referidos no número anterior têm direito, independentemente de licença, ao uso e porte de arma de fogo de modelo e calibre definido por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e da Defesa Nacional.”*
16. Igualmente, e nos termos da alínea e) do nº 2 do Art.º 25º da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna, se estabelece que exercem funções de segurança: *e) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.*
17. De aludir ainda que do teor do Art.º 26º do mesmo diploma decorre que: *(consideram-se autoridades de polícia os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das Forças e Serviços de Segurança.)”*
18. Assim, resulta da própria natureza do SEF a necessidade de confidencialidade e segurança relativamente aos elementos da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF portadores dessas armas.
19. Será de apontar que esta ocorrência encontra-se profundamente ligada à própria lei orgânica do SEF (à data), de facto uma das competências do Departamento de Instalações e Segurança (DIS) é: *“e) Conservar, guardar e distribuir armamento e munições;”.*
20. De tudo o quanto foi exposto sobre esta matéria será suscetível de alcançar-se o motivo pelo qual a inventariação das armas de serviço responsabilidade dos elementos da CIF se encontrava sob a alçada de um Departamento cujas competências incluem expressamente essa guarda e distribuição de armas e munições.



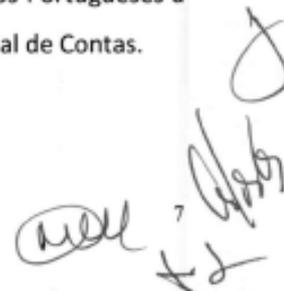
21. De igual modo e relativamente à inventariação de veículos, esta subsiste em 2 aplicações "Gesauto" que consiste numa aplicação desenvolvida pela Direção Central de Informática (DCI), nos termos do exigido pela ESPAP, I.P. e na SGPVE – Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública – ESPAP.
22. O motivo pelo qual as viaturas não se encontravam inseridas no módulo "Cadastro e Inventário de Bens" prende-se com as competências cometidas aos diversos núcleos, designadamente no caso concreto das viaturas, a responsabilidade pela inserção e manutenção destas aplicações compete ao Núcleo de Gestão de Frota Automóvel conforme previsto na alínea i) do nº 1 do Art.º 35º da Lei nº 232/2000, de 16 de outubro: "i) Assegurar a gestão e manutenção da frota automóvel."
23. Por último e referentemente à inventariação de bens imóveis, estes encontram-se registados no Sistema de Inventário de Imóveis do Estado (SIIE) da Direção Geral do Tesouro e Finanças, contudo, enfatiza-se que esta questão encontrava-se inserida igualmente nas responsabilidades cometidas ao Departamento de Instalações e Segurança, sendo que para os devidos efeitos se anexa o solicitado inventário existente à data.
24. Acresce que a competência para a gestão de imóveis do Ministério da Administração Interna (MAI) é da Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) do MAI que estava cometida à Secretaria Geral do MAI (SGMAI), conforme Despacho 3909/ 2011, de 22 de Fevereiro de 2011, (que se junta como doc. nº 1).
25. Não obstante o explanado acolhem-se as recomendações relativas à inventariação de bens e, conforme descrito no ponto 53 do Relatório objeto da presente pronúncia, se reitera que a partir de 2012 após a migração do inventário de bens móveis para o GERFIP foram incluídos os veículos e bens imóveis. Relativamente às armas e pelas razões invocadas ao longo desta Pronúncia, parece-nos salvo melhor opinião, preferível a sua manutenção em aplicação própria designadamente na "Gesarmas", aplicação desenvolvida igualmente pela Direção Central de Informática (DCI).



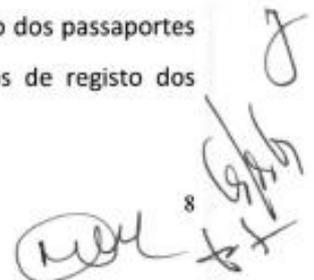
26. De seguida, passamos ao Anexo 14 do Relatório do Tribunal de Contas, com a epígrafe de “Infrações Financeiras”, relativamente ao qual nos pronunciaremos, pela ordem do referido documento.
27. Nesta conformidade, e quanto às alegadas Insuficiências no sistema operacional de cobrança de receitas e de controlo das receitas arrecadadas por outras entidades e devidas ao SE, consubstanciadas em falhas do registo das operações que resultaram em avultados montantes não identificados (pontos 44, 49, 51, 54 a 77, 83);
28. No tocante à inexistência de segregação de funções de arrecadação da receita nos postos de atendimento, a verdade é que a mesma deve-se, exclusivamente, à insuficiência gravosa de recursos humanos que não a permite. Foram redimensionados os ciclos de arrecadação de receita com vista à segregação de funções, mas esta está limitada pelas fortes condicionantes antes referidas em matéria de recursos humanos.
29. No que concerne à inexistência de um sistema de contabilidade analítica, justificada pela demora na implementação do GERFIP (Gestão de Recursos Financeiros, em modo partilhado), conforme resulta do relatório, o mesmo já foi implementado, desde janeiro de 2013.
30. Quanto à suscetibilidade dos operadores do GEsReceitas poderem alterar os valores das taxas a cobrar ao utente, potenciando a ocorrência de divergências entre os atos praticados, a legislação aplicável e os registos efetuados (Ponto 56), estão ser tomadas diligências para acréscimo dos níveis de eficiência no âmbito do GesReceitas, na expansão do Workflow e no aperfeiçoamento das aplicações de emissão e registo documental, visando automatizar os procedimentos de fixação das taxas a cobrar e evitar a possibilidade de alteração dos valores a cobrar.
31. Sublinha-se que a amostra incidu em locais de maior volume de trabalho, o que potencia erros de escala.

Handwritten signature and initials in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature appears to be 'J. J. J.' and the initials are 'J. J. J.'.

32. Acrescenta-se a falta de recursos humanos na área das tecnologias para, a todo o tempo, manterem a necessária atualização e ajustamento dos sistemas em uso, por forma a criarem os automatismos desejados.
33. Quanto às insuficiências no sistema de controlo (identificação, confirmação e contabilização) das receitas próprias do SEF cobradas por si ou por outras entidades, abrangendo as dificuldades inerentes á contabilização da receita relativa aos passaportes, à conferência de faturas da INCM e dos valores transferidos pelos municípios relativos á emissão de certificados de registo comunitários, a sua solução passa pela aplicação na íntegra do Manual do DGPF-NRP, cuja adequação é, aliás, reconhecida pelo TC.
34. Apontam-se, apesar do supra referido, as dificuldades na contratação de técnicos especializados em matéria de conferência de receitas e despesas.
35. Relativamente ao sistema de controlo da receita arrecadada por outras entidades deve referir-se que a respeitante a passaportes era conferida através da aplicação do SIPEP, tendo sido implementados mapas que retratavam a situação de cada Governo Civil. Da mesma forma, as faturas da INCM eram conferidas com os dados fornecidos pela aplicação SIPEP, confrontando os respetivos valores. Esta situação encontra-se espelhada nos mapas elaborados pelo Núcleo de Receitas Próprias.
36. Ainda assim, está a ser constituído grupo de trabalho com vista à análise de soluções para identificação e implementação de melhores automatismos de controlo, nomeadamente, visando melhorar os mecanismos de aferição de emissão e de reporte do SIPEP e, bem assim, do sistema de registo dos comunitários (junta-se documento de trabalho atinente à componente tecnológica – Doc. nº2).
37. Aduz-se, ainda, que se irá propor à Associação Nacional de Municípios Portugueses a alteração do protocolo, tendo presentes as recomendações do Tribunal de Contas.



38. A este propósito, e no que respeita aos certificados de registo dos cidadãos nacionais da União Europeia, junta-se cópia de ofício dirigido à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), no sentido de reiterar a necessidade de cumprir os formalismos legais (aliás, equacionados no Protocolo), na emissão dos documentos, visando a reconciliação da informação recebida dos municípios, com a informação registada em sede do sistema do registo dos cidadãos comunitários (Doc. nº 3).
39. Anexa-se, igualmente, com cariz exemplificativo, cópia do ofício dirigido à Câmara Municipal de Lisboa, no mesmo sentido (Doc. nº 4).
40. *Mutatis mutandis*, no que concerne aos passaportes, juntam-se cópias dos ofícios dirigidos à Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACP) e aos Governos Regionais da Madeira e dos Açores (cf. Documentos nº s 5, 6 e 7).
41. Nestes documentos, o SEF reitera a obrigatoriedade de mencionar nos documentos (recibos) remetidos ao SEF, a par do montante total e do período de tempo a que se reportam, o número de passaportes ou de certificados emitidos, identificando, se for caso disso, as diversas taxas. Igualmente, se salienta a necessidade de remessa do comprovativo do depósito ou da transferência bancária.
42. Este entendimento do SEF vem de encontro à posição do Tribunal de Contas insita no relatório, que determina que se promova uma revisão do circuito e dos procedimentos de registo e de controlo da receita, adotando soluções que privilegiem o aproveitamento das soluções informáticas existentes e as opções disponibilizadas pelo sistema bancário (utilização do H-Banking e Multibanco), em especial para suprir as falhas na identificação de receita.
43. Esta informação, sendo curial para, sem prejuízo dos sistemas internos do SEF e da sua otimização, confirmar se as importâncias cobradas pela emissão dos passaportes (DGACCP e Governos Regionais) ou pela emissão dos certificados de registo dos

Handwritten signature and initials in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature appears to be 'M. J. S.' with a large flourish, and there are other initials and a small number '8' nearby.

cidadãos da UE (ANMP) coincidem com as registadas pelo SEF, encontram-se em vias de resolução.

44. Assim, as insuficiências detetadas no sistema de cobrança devem-se, desde logo, à falta de recursos humanos nesta área, bem como, na área tecnológica, que permitissem identificar e possibilitar a correção das anomalias apontadas. Sublinha-se que este problema se mantém, de momento, devido aos obstáculos ao recrutamento de pessoal especializado na Administração Pública.
45. Esta situação determina, em nosso entender, a exclusão da culpa dos dirigentes visados, com eventual responsabilidade financeira, porquanto uma entidade com extensas atribuições legais e com vasta dispersão geográfica (nacional) como é o SEF, vê, assim, muito limitada a sua capacidade de monitorização e controle, sem prejuízo da adequação do manual do DGFP/NRP e das diligências efetuadas acima referidas.
46. No que concerne ao 2º item do Anexo 14: Processos relativos à prestação de serviços de telecomunicações (PT Prime, TMN e PT) não se encontram instruídos com os respetivos contratos nem com a documentação comprovativa do desenvolvimento dos procedimentos concursais (Ponto 90).
47. A aquisição de serviços de comunicações encontra-se centralizado na Unidade Ministerial de Compras da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (UMC/SG/MAI), desde 21/07/2011, conforme Despacho nº 8846, publicado no Diário da República, II Série, nº 127, 5 de Julho de 2011, que se junta como Doc. nº 8.
48. O SEF é um serviço vinculado do Sistema Nacional de Compras Públicas (cf. Art.º 3º nº 2 do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19/02), encontrando-se impedido de realizar este tipo de procedimentos, sob pena de nulidade (cf. Nºs 4 e 6 do Art.º 5º do citado diploma).

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page. The signature appears to be 'M. J.' and the initials are 'S. J.'.

49. No que concerne às comunicações móveis, trata-se de uma categoria de serviços agregada na UMC/SG/MAI, conforme despacho supra referido.
50. Dado que, o anterior procedimento lançado pela UMC/SG/MAI não foi concluído, o contrato vigente à época manteve-se em vigor, renovando-se até à presente data.
51. Pelo que, em nosso entender, não devem os dirigentes do SEF visados serem, eventualmente, responsabilizados pelo não desenvolvimento de procedimento concursal de aquisição de serviços de comunicações móveis, porquanto, como vimos, estão impedidos por lei de o fazer. Nem tão pouco, devem ser responsabilizados, por não disporem de contrato, uma vez que este se encontra na posse da SG/MAI.
52. No que concerne às comunicações fixas, o processo de migração das telecomunicações para a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) resultam dos despachos do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, (Docs. nº 9 e 10), datados respetivamente de 03/02/2009 e 13/05/2009.
53. A este respeito, aponta-se o despacho de S. Ex^ª o Ministro da Administração Interna, de 3 de outubro de 2007, cuja cópia se junta como Doc. nº 11.
54. Em 2009, foi criada a RNSI, tendo-lhe sido atribuídas as seguintes competências:
- a) Por Despacho n.º 5780/2006, de 24 de fevereiro publicado no Diário da República — II Série N.º 51 — 13 de março de 2006, do Ministro de Estado e da Administração Interna, e bem assim pelo Despacho n.º 20/MEAI/2006, de 24 de fevereiro foi criado o Centro de Instalação da Rede Nacional de Segurança Interna (CI-RNSI), com a incumbência de executar todas as ações necessárias à criação, instalação e entrada em funcionamento de uma rede de comunicações integrada, de alto débito, totalmente fiável e capaz de suportar dados, voz e imagens para uso das forças e serviços de segurança, das estruturas de proteção civil e demais serviços e organismos do Ministério da Administração Interna (MAI), designada Rede Nacional da Segurança Interna –

10
[Handwritten signature]

RNSI (cf. primeiro parágrafo do despacho MAI/2007, de 3 de outubro.

b) A RNSI serve o propósito de:

- i. Garantir o bom funcionamento das infraestruturas de comunicação do Ministério da Administração Interna (MAI), com níveis de qualidade de serviço a estabelecer no início de cada ano;
- ii. Garantir o bom funcionamento dos sistemas de informação de suporte aos organismos do MAI, bem como a integridade da informação armazenada;
- iii. Instalar, manter e gerir as redes locais e estabelecer as ligações à rede do MAI em todos os organismos do MAI;
- iv. Garantir a emissão de certificados de assinaturas eletrónicas qualificados para os utilizadores da RNSI.

c) Nos termos e com os fundamentos constantes do Despacho n.º 72/MEAI/2006, de 12 de julho, do Ministro de Estado e da Administração Interna, a contratação do operador para criação e funcionamento da RNSI e fornecimento dos respetivos serviços de telecomunicações de dados, voz e imagem foi subtraída às regras constantes dos capítulos II e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por estar em causa a proteção de interesses essenciais da segurança interna do Estado Português, tendo em conformidade sido celebrado o Contrato Quadro com a PT/TMN em 4 de outubro de 2007, pelo prazo de 5 anos (o qual terminou em 4 de outubro de 2012).

55. Este contrato encontrava-se, por isso, na altura na posse da UTIS, serviço que à época tinha a gestão do contrato MAI-PT

Handwritten signature and initials in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature appears to be 'J. J. J.' and the initials are 'JJ'.

56. Paralelamente, a aquisição das comunicações fixas de voz e de dados, encontram-se centralizadas na UMC/SG/MAI, conforme despacho nº 8846/11, junto como doc. nº 8, pelo que o SEF se encontra impossibilitado de realizar este tipo de procedimentos, sob cominação de nulidade, (nº4 e nº 6 do Artº-5º do Decreto Lei nº 37/2007), de 19 de fevereiro.
57. Em 15/02/2013 (cf. mail da Secretaria-Geral do MAI junto como Doc. nº 12) foi iniciado novo procedimento, por parte da UMC/SG/MAI, o qual se encontra em preparação.
58. Pelo que, em nosso entender, não devem os dirigentes do SEF visados serem, responsabilizados pelo não desenvolvimento de procedimento concursal de aquisição de serviços de comunicações fixas, porquanto, como vimos, estão impedidos por lei de o fazer. Nem tão pouco, devem ser responsabilizados, por não disporem do contrato, uma vez que este se encontra na posse da SG/MAI.
59. No tocante ao 3º item do Anexo 14: Pagamentos de 2011 relativos ao contrato de arrendamento das instalações da antiga sede do SEF, celebrado em 2009 (com efeitos retroativos a 2008), sem evidência de que a contratação e assunção dos encargos em 2009 e 2010 tenha sido precedida de cabimentação prévia (Pontos 92, 93 e 95);
60. É consabido que as alienações do património imobiliário do Estado se inseriram numa estratégia global do então Governo, com repercussões em todos os Ministérios, pelo que não corresponde à realidade a asserção aduzida no ponto 95 de que, " em 2006 o SEF alienou à ESTAMO (empresa de capitais públicos) o imóvel da antiga sede, em Lisboa (...)".
61. De facto, essa alienação foi decidida pelo Ministro das Finanças e comunicada ao SEF após a sua efetivação, conforme documento que se junta como doc. nº 13. Aliás, o SEF não foi chamado à outorga da respetiva escritura nem de contrato promessa nesse sentido.

12
Handwritten signature and initials.

62. Além disso, de acordo com o Decreto-Lei nº 252/2000, com as alterações do Decreto-Lei nº 240/2012, o SEF é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do MAI, o que, desde logo, lhe veda competência para prolação dessas decisões.

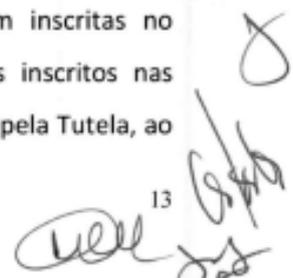
63. A outorga do contrato de arrendamento de 09/07/2009 daquelas, a mudança da sede para as atuais instalações do Tagus (assente na necessidade/utilidade/conveniência de reunir no mesmo espaço um “cluster” tecnológico, com mais-valias para o MAI) foram determinadas superiormente pela tutela.

64. Aliás, não podia ser de outra forma, atentas as normas legais de competência, incluindo despachos de delegação de competências.

65. Tendo em vista a realização do cabimento do contrato de arrendamento da antiga sede do SEF, no ano de 2009, foi formulado pedido de reforço do orçamento do SEF através de dotação provisional de 6.981.138,29 €, que englobava a rubrica 02.02.04 referente à locação de edifícios, incluindo as rendas do antigo edifício dos Serviços centrais sitas na Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro (Informação nº 39/DGFP/2009, junta como Doc. nº 14), que mereceu despacho favorável de S.Exª o SEAAI de 13/07/2009. No entanto, o pedido não teve seguimento junto do Ministro das Finanças.

66. Na verdade, a execução orçamental do SEF em 2009 apresentava dois tipos de constrangimentos:

a) A nível da cabimentação da despesa - Este constrangimento deveu-se à exiguidade dos plafonds do Orçamento do Estado atribuídos ao SEF que eram insuficientes para assegurar a totalidade das despesas com pessoal, obrigando que as mesmas fossem inscritas no Orçamento da Receita com transição de saldos. De facto, os montantes inscritos nas diferentes rubricas do OE ficavam sempre dependentes do plafond atribuído, pela Tutela, ao

13


SEF no que diz respeito ao Orçamento do Estado - Fonte Financiamento 111 – e à previsão de receita a arrecadar, no que se refere ao Orçamento de Receitas Próprias - Fonte de Financiamento 123. Por este motivo, diversas rubricas de aquisição de bens e serviços ficaram sem a dotação necessária para assegurar a totalidade dos respetivos compromissos, inclusive as que respeitavam aos pagamentos à ESTAMO.

b) A nível de Tesouraria - As dificuldades do serviço foram sempre reportadas à Tutela, dando conhecimento dos constrangimentos na arrecadação da receita, o que originou diversos pedidos de reforço do Orçamento do SEF, conforme documento que se junta como Doc. nº 14.

67. No que concerne à alegada omissão de cabimento prévio, urge referir-se o seguinte:

a) Ano de 2009 – Não possuímos documento comprovativo da existência de cabimento em 2009. No entanto, esta despesa esteve sempre considerada e relacionada na dívida de 2009, conforme consta dos documentos nºs 15 e 16.

O plafond atribuído ao SEF nesse ano foi manifestamente insuficiente para dotar todas as rubricas de pessoal, designadamente RCP'S, Abonos Variáveis e Eventuais e Segurança Social, pelo que obrigou à inscrição do montante de € 19.616.052,00 no Orçamento de Receitas (FF 123). Deste facto, resultou que diversas rubricas de Investimento e Aquisição de Bens e Serviços não puderam ser dotadas com a verba necessária para fazer face aos compromissos decorrentes destas obrigações contratuais, situação que foi remetida à Tutela – Ofício nº 288/DGFP/2008, de 22/08/2008 – Doc. nº 17).

b) Ano de 2010 - Compulsados documentos, verifica-se que na Informação nº 77/DGFP/NCO/2010, de 13 de agosto, junta como Doc. nº 18, relativa a alterações orçamentais, consta o cabimento nº 4394 efetuado para as rendas de 2008 e 2009 das instalações da ex-Sede a pagar à ESTAMO e que, pelos motivos nela referidos foi, desafetado parte do montante para permitir regularizar a dívida à RNSI.

68. Importa, pois, referir que existiu cabimentação prévia em 2010, conforme documento ora junto como Doc. nº 19.



Handwritten signature and date: 14/08/09.

SEF no que diz respeito ao Orçamento do Estado - Fonte Financiamento 111 – e à previsão de receita a arrecadar, no que se refere ao Orçamento de Receitas Próprias - Fonte de Financiamento 123. Por este motivo, diversas rubricas de aquisição de bens e serviços ficaram sem a dotação necessária para assegurar a totalidade dos respetivos compromissos, inclusive as que respeitavam aos pagamentos à ESTAMO.

b) A nível de Tesouraria - As dificuldades do serviço foram sempre reportadas à Tutela, dando conhecimento dos constrangimentos na arrecadação da receita, o que originou diversos pedidos de reforço do Orçamento do SEF, conforme documento que se junta como Doc. nº 15.

67. No que concerne à alegada omissão de cabimento prévio, urge referir-se o seguinte:

a) Ano de 2009 – Não possuímos documento comprovativo da existência de cabimento em 2009. No entanto, esta despesa esteve sempre considerada e relacionada na dívida de 2009, conforme consta do documento nº 16.

O plafond atribuído ao SEF nesse ano foi manifestamente insuficiente para dotar todas as rubricas de pessoal, designadamente RCP'S, Abonos Variáveis e Eventuais e Segurança Social, pelo que obrigou à inscrição do montante de € 19.616.052,00 no Orçamento de Receitas (FF 123). Deste facto, resultou que diversas rubricas de Investimento e Aquisição de Bens e Serviços não puderam ser dotadas com a verba necessária para fazer face aos compromissos decorrentes destas obrigações contratuais, situação que foi remetida à Tutela – Ofício nº 288/DGFP/2008, de 22/08/2008 – Doc. nº 17).

b) Ano de 2010 - Compulsados documentos, verifica-se que na Informação nº 77/DGFP/NCO/2010, de 13 de agosto, junta como Doc. nº 18, relativa a alterações orçamentais, consta o cabimento nº 4394 efetuado para as rendas de 2008 e 2009 das instalações da ex-Sede a pagar à ESTAMO e que, pelos motivos nela referidos foi, desafetado parte do montante para permitir regularizar a dívida à RNSI.

68. Importa, pois, referir que existiu cabimentação prévia em 2010, conforme documento ora junto como Doc. nº 19.



Handwritten signature and initials, possibly 'A. J.', with the number '14' written below it.

69. Em nosso entender, não podemos deixar de vincar a desproporcionalidade das sanções eventualmente aplicáveis, no âmbito do Anexo 14 do relatório, uma vez que, como é bom de ver, quer as estratégias adotadas, quer os procedimentos seguidos para o bom funcionamento dos serviços, muito embora as contrariedades, demonstram que não houve dolo, nem tão pouco, negligência, na prática dos atos apontados como suscetíveis de eventual responsabilidade financeira.

70. Salienta-se, ainda, que não se verificou qualquer prejuízo para o Estado, nem para o SEF.

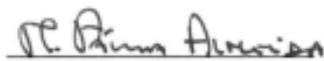
71. Apenas não foi humanamente possível aos serviços proceder de outra forma, pelo que, em nosso entender, os atos praticados não devem ser passíveis de aplicação de qualquer sanção.



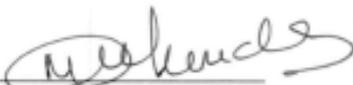
(Manuel Jarmela Palos)



(Carlos Ferreira Gonçalves)



(Maria Fátima Almeida)



(Mariália Mendes)