

RELATÓRIO N.º 22/2013 – 2.ª S

PROCESSO N.º 09/13-AUDIT



**AUDITORIA A PAGAMENTOS A MAGISTRADA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES: 2003 A 2010**

Tribunal de Contas

Lisboa, 2013



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
Fundamento, objetivos e âmbito	4
Ações de Controlo.....	5
Metodologia.....	5
Condicionantes.....	6
Exercício do contraditório	6
ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL.....	8
Caracterização das Entidades	8
Conselho Superior do Ministério Público	8
Secretaria-geral do Ministério da Justiça	9
Direção-Geral da Administração da Justiça	10
ENQUADRAMENTO NORMATIVO	13
Estatuto remuneratório dos magistrados do ministério público.....	13
Acumulação de funções e sua contabilização.....	13
ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NOS JUÍZOS CÍVEIS DO TRIBUNAL DE COMARCA DO PORTO (2003 a 2010)	18
OBSERVAÇÕES.....	26
Sistemas de Gestão e de Controlo	26
Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes	30
RECOMENDAÇÕES.....	36
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	36
DECISÃO.....	36
ÍNDICE DOS ANEXOS.....	38



SIGLAS

CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DSJC	Direção de Serviços Jurídicos e de Contencioso
DUC	Documento Único de Cobrança
EMP	Estatuto do Ministério Público
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGSJ	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
LOFTJ	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
PGR	Procuradoria-Geral da República
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
SEAJ	Secretário de Estado Adjunto e da Justiça
SGMJ	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
SRH	Sistema de Gestão dos Recursos Humanos
SIC	Sistema de Informação Contabilística
TAF-Porto	Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto
TCA-Norte	Tribunal Central Administrativo do Norte
TCA-Sul	Tribunal Central Administrativo do Sul
TC	Tribunal de Contas



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A presente auditoria de conformidade¹ visa examinar a legalidade e a regularidade das despesas relativas às remunerações por acumulação de funções, processadas e pagas, em 2010, pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), a M...
..., magistrada do Ministério Público (MP), e, neste contexto orientado, apreciar o sistema de gestão e controlo instituído.
2. A auditoria, motivada pela certidão enviada pelo Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa (DIAP Lisboa)² ao Tribunal de Contas (TC), exclui do seu âmbito a pronuncia sobre a existência de uma situação de acumulação de funções, desde 15 de setembro de 2003, e subsequente condenação à prática dos atos necessários à fixação de remuneração mensal devida a esse título, porque a competência para esta declaração é da jurisdição administrativa e fiscal.
3. Sobre esta matéria já se pronunciou o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAF-Porto), por decisões de 2 de dezembro de 2010³ e de 3 de dezembro de 2012⁴, tendo os autos desta última sido remetidos ao Tribunal Central Administrativo do Norte (TCA-Norte), em 10 de maio de 2013, na sequência de recurso interposto, em 22 de janeiro de 2013, pelo Ministério da Justiça (MJ)^{5,6}. A auditoria incidiu sobre os pagamentos

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para 2013, aprovado em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 29 de novembro de 2012.

² Ofício n.º 1475/L, de 5 de setembro de 2012, do DIAP-Lisboa, 9.ª secção. A certidão foi extraída do Processo NUIPC n.º 1501/11.0TDLSB. O processo respeita ao inquérito criminal, pela possibilidade de prática de crime de abuso de poder, à autorização e pagamento da acumulação de funções nos Juízos Cíveis do Porto, em 2010 e em anos anteriores, a M... O inquérito concluiu pelo arquivamento dos autos e sua remessa ao Ministério Público junto do TC, dado os factos serem suscetíveis de configurar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

³ Processo n.º 1199/09.6BEPRT – Unidade Orgânica 5 do TAF-Porto. Ação administrativa especial de condenação na prática de ato legalmente devido, intentada por M... contra o Ministro da Justiça. Em 2 de dezembro de 2010, foi extinta a instância por inutilidade superveniente da lide pelo facto do MJ ter comunicado que se iria proceder ao pagamento da remuneração.

⁴ Processo n.º 501/10.2BEPRT – Unidade Orgânica 2 do TAF-Porto. Ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos, onde se formulam dois pedidos: pedido de anulação do ato de indeferimento pelo SEAJ, em 21 de outubro de 2009; pedido de condenação do MJ a praticar ato devido de fixação da remuneração pela acumulação de funções. Em 3 de dezembro de 2012, foi proferido acórdão condenando o MJ “a praticar os actos necessários à fixação da remuneração mensal devida à A. a título de acumulação de funções, desde 15/09/2003 e enquanto se mantiver a situação de acumulação, sem prejuízo do que, entretanto tiver sido, eventualmente, fixado e pago a tal título”.

⁵ Cfr. Ofício n.º 62/2013, de 10 de maio de 2013, do TAF-Porto, Unidade Orgânica 2.

⁶ A presente auditoria não repete a ação administrativa em recurso porque têm natureza diferente e porque não são idênticos os sujeitos e os objetos (cfr. artigo 498.º do Código de Processo Civil (CPC): “1 – Repete-se a causa quando se propõe uma ação idêntica a outra quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir. 2 – Há identidade de sujeitos quando as partes são as mesmas sob o ponto de vista da sua qualidade jurídica. 3 – Há identidade de pedido quando numa e noutra causa se pretende obter o mesmo efeito jurídico. 4 – Há



realizados em 2010, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.

Ações de Controlo

4. Foram realizadas, por órgãos de controlo interno, as seguintes ações com ligações temáticas à presente auditoria: pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) a “*Auditoria às despesas com pessoal – Direcção-Geral da Administração da Justiça*” (Relatório n.º 1597/2010); e pela Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ) o “*Processo de averiguações sumárias - abonos remuneratórios por acumulação de funções de magistrados judiciais e do ministério público*” (Relatório/Processo V – 3/2011)⁷.

Metodologia

5. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção⁸.

identidade de causa de pedir quando a pretensão deduzida nas duas ações procede do mesmo facto jurídico. Nas ações reais a causa de pedir é o facto jurídico de que deriva o direito real; nas ações constitutivas e de anulação é o facto concreto ou a nulidade específica que se invoca para obter o efeito pretendido.” Assim, não estamos perante uma repetição de causa e porque a litispendência pressupõe esta repetição, não se verifica qualquer exceção dilatória da litispendência (cfr. artigo 497.º do CPC: “1 – *As exceções da litispendência e do caso julgado pressupõem a repetição de uma causa; se a causa se repete estando a anterior ainda em curso, há lugar à litispendência; se a repetição se verifica depois de a primeira causa ter sido decidida por sentença que já não admite recurso ordinário, há lugar à exceção do caso julgado. 2 – Tanto a exceção da litispendência como a do caso julgado têm por fim evitar que o tribunal seja colocado na alternativa de contradizer ou de reproduzir uma decisão anterior*”).

⁷ A IGSJ, salientando as cautelas e ressalvas impostas pelas fortes limitações em termos de tempo e de acesso a documentos, concluiu o seguinte: “1. O Despacho n.º 6119/2010 (...), pelo qual o MJ delega no SEJ a competência para decidir em matéria de pagamento de abonos por acumulação de funções de magistrados, deve ser, por força do art. 44.º, n.º 1, alínea b), do CPA, interpretada no sentido de ser inaplicável ao processo da Dra. M... , o que provoca a invalidade (anulabilidade), por falta de competência, do despacho do SEJ que autorizou o pagamento do abono por acumulação de funções àquela magistrada; 2. São formalmente inválidos, por violação do art. 141.º, n.º 1, do CPA, os despachos do SEJ que autorizam o pagamento de abono por acumulação de funções nos processos da ... e Outros, da Dra. M... e da ..., na medida em que, implicando a revogação de anteriores despachos de indeferimento, foram proferidos após o decurso do prazo para a contestação na ação administrativa de impugnação desses despachos; 3....; 4. O SEJ decidiu de forma idêntica, autorizando o abono por acumulação de funções, como proposto pela DSJC, em todos os processos que esta colocou à sua consideração; 5. Verificou-se a existência de tratamento diferente de situações materialmente semelhantes, ou mesmo idênticas, ..., tendo uns obtido despacho do SEJ e outros não; tal deveu-se ao facto de, embora as situações fossem materialmente semelhantes, os processos terem tido, por motivos alheios ao SEJ ou à DSJC, uma evolução processual diferente, como seja a que decorre de só alguns casos terem sido objecto de um despacho expresso de indeferimento no mandato do anterior Governo, o que implicou que, nalguns processos, não tenha surgido a oportunidade para a DSJC os apresentar a decisão do SEJ.”

⁸ 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



6. 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 Trabalho e o Relato. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo I.
7. Em obediência estrita aos princípios e regras de auditoria, carream-se os documentos relevantes existentes nos processos do TAF-Porto, DIAP Lisboa e da IGSJ referenciados.

Condicionantes

8. Regista-se a boa colaboração prestada pelas diversas entidades (DIAP Lisboa, TAF-Porto, IGSJ e DGAJ) no fornecimento de informações e de elementos necessários.

Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório⁹, o Juiz Relator determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões: Ministra da Justiça, Procuradora-Geral da República, Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça, Diretora-Geral do Orçamento (ponto 73), Diretor-Geral da Administração da Justiça, todos em funções em julho de 2013; Ministro da Justiça, Secretário de Estado da Justiça, Secretária-Geral do Ministério da Justiça e Diretor-Geral da Administração da Justiça, todos em funções em 7 de junho de 2010.

A generalidade das entidades a quem foi enviado o relato apresentou alegações¹⁰ que integram o Anexo III, e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

Nas suas alegações, o Secretário de Estado da Justiça (SEJ), em funções em 7 de junho de 2010, começou por afirmar a sua preocupação em dotar o seu gabinete de pessoas com elevada formação jurídica, por forma a *“filtrar toda e qualquer ilegalidade que fosse (sequer) sugerida ao seu Gabinete e à sua função”* e que *“só perante o assentimento de todo o Gabinete (cada um na sua área, é evidente) é que emitia o competente Despacho.”*

Em anexo às suas alegações o SEJ *“junta documentos onde se exibem infracções de diversa natureza que, a ficarem provados, integram os crimes previstos nos Art.º 20 e 21 da Lei 34/87. de 16 de junho”*.¹¹

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]”.

⁹ Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da LOPTC.

¹⁰ Com exceção das entidades seguintes: o Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça, em funções em julho de 2013; Ministro da Justiça, Secretária-Geral do Ministério da Justiça e Diretor-Geral da Administração da Justiça, todos em funções em 7 de junho de 2010.

Através do ofício n.º 4924, de 2 de agosto de 2013, o chefe de gabinete da Ministra da Justiça informou que a notificação para pronúncia, em sede de contraditório, havia sido remetida para o gabinete do SEAPEMJ, que através do ofício 961, de 27 de agosto remeteu a seguinte resposta: *“nada se oferecendo informar em sede de contraditório”*.

¹¹ Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (versão actualizada), versa sobre os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e os artigos 20.º e 21.º sobre peculato e peculato de uso, respectivamente.



Do articulado remetido consta, igualmente, uma súmula cronológica dos acontecimentos que, no que interessa à jurisdico deste Tribunal, não contrariam nem acrescentam o dito no relato, sendo de referir que os eventos relevantes foram já densamente tratados na presente auditoria.

Da análise dos documentos apresentados que interessam à presenta auditoria¹² resta a questão da igualdade de tratamento em casos idênticos. A questão foi especificamente tratada no Relatório da IGSJ (Relatório/Processo V – 3/2011) que concluiu “5 – *Verificou-se a existência de tratamento diferente de situações materialmente semelhantes, ou mesmo idênticas, o que é particularmente claro nos casos do ... e da Dra. M* , tendo uns obtido despacho do SEJ e outros não; tal deveu-se ao facto de, embora as situações fossem materialmente semelhantes, os processos terem tido, por motivos alheios ao SEJ ou à DSJC, uma evolução processual diferente...”. Também o DIAP Lisboa na descrição de factos, na página 28 dos autos de inquérito (Inquérito n.º 1501/11.0TDLSB), refere que “a interessada M... foi a única que viu satisfeita a sua pretensão com o pagamento de montantes devidos por suplemento remuneratório, na execução do orçamento de 2010” e que “Este prazo de cinco meses [entre a propositura da acção e o recebimento] resulta de todo assimétrico com as demais acções relativas a interesse idêntico, formulado por outros magistrados do Ministério Público”. Contudo, “... porque não se recolheram indícios suficientes da prática de conduta susceptível de integração nos tipos criminais referidos e analisados, nem de quaisquer outros, determina-se [DIAP Lisboa] o arquivamento dos presentes autos de inquérito ao abrigo do disposto no art. 277.º, n.º 2 , do Código de Processo Penal”.

Dado que os documentos apresentados pelo alegante não apresentam nenhum facto novo, não há indícios que justifiquem acções de auditoria. Quanto à solicitação que os documentos sejam remetidos “ao ilustre Magistrado do Ministério Público junto desse Tribunal para que proceda de acordo com a Lei (Art.º 242 CPP)” refere-se que o processo de auditoria, incluindo as alegações, é obrigatoriamente presente ao MP, para vistas, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

¹² De entre os documentos enviados alguns versam sobre questões alheias ao objecto da presente auditoria, designadamente: os Docs. 3, 5, 6, 7, 11, 12 referem-se aos contratos de arrendamento, entre outros, do imóvel para instalação do Tribunal da Maia, que já foi objecto de auditoria do TC (Relatório n.º 17/2013 – 2S); os Docs. 8, 9 e 10 são artigos noticiando a eventual utilização de cartões de crédito por membros do XVIII Governo Constitucional, que foi alvo inquérito crime pelo DIAP Lisboa.



ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

Caracterização das Entidades

Conselho Superior do Ministério Público

10. A Constituição da Republica Portuguesa (CRP), em capítulo dedicado ao MP e com a epígrafe "Funções e estatuto"¹³, dispõe que o MP goza de estatuto próprio (EMP¹⁴) e de autonomia, nos termos da lei e que a nomeação, colocação, transferência e promoção dos respetivos magistrados e o exercício da ação disciplinar relativo aos mesmos, competem à Procuradoria-Geral da República (PGR).
11. A PGR, órgão superior do MP¹⁵, compreende, entre outros, o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP)¹⁶, a quem compete nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e praticar, em geral, todos os atos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do MP (com exceção do Procurador-Geral da República)¹⁷. Estas competências podem ser delegadas no Procurador-Geral da República¹⁸.

¹³ Cfr. 219.º da CRP.

¹⁴ Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro. Republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 20/98, de 2 de novembro e alterado pelas Leis n.ºs 42/2005, de 29 de agosto, 67/2007, de 31 de dezembro, 52/2008, de 28 de agosto, 37/2009, de 20 de julho, 55-A/2010, de 31 de dezembro e 9/2011, de 12 de abril.

"Deste vasto percurso normativo resulta que, actualmente, coexistem duas versões do EMP: a resultante da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, aplicável, entre 14 de Abril de 2009 e 31 de Agosto de 2010, a título experimental e exclusivo, a três comarcas piloto (...), a partir de 1 de Dezembro de 2011, também às comarcas da Cova da Beira e Lisboa e, até 1 de Setembro de 2014, de modo faseado, ao restante território nacional e uma outra, actualmente aplicável ao restante mapa judiciário.", cfr. Paula Marçalo, Estatuto do Ministério Público Anotado, Coimbra Editora, 2011.

Cumprir realçar que, por iniciativa do Governo, foi apresentada na Assembleia da República, em 30 de novembro de 2012 a Proposta de Lei n.º 114/XII/2.ª (GOV) (Lei de Organização do Sistema Judiciário), na qual se prevê a revogação da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, na parte em que aprova a nova LOFTJ e da LOFTJ, aprovada pela Lei n.º 3/99.

Em 26 de agosto de 2013 foi publicada a Lei n.º 62/2013, que entra em vigor na data de início da produção de efeitos do decreto-lei que aprova o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, que deverá ser aprovado no prazo de 60 dias a contar precisamente da publicação da presente lei, ou seja até ao final do mês de outubro de 2013.

¹⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do EMP. Nos termos do artigo 7.º do EMP são, ainda, órgãos do MP, as Procuradorias-Gerais Distritais e as Procuradorias da República.

¹⁶ O CSMP é constituído pelo procurador-geral da República, que preside, pelos quatro procuradores-gerais adjuntos nos distritos judiciais, por um procurador-geral adjunto eleito por magistrados da respetiva categoria, por dois procuradores da República e por quatro delegados do procurador da República eleitos por um colégio eleitoral em que entram todos os magistrados do MP, e ainda por cinco personalidades eleitas pela Assembleia da República e duas designadas pelo Ministro da Justiça. Esta composição do Conselho foi estabelecida pela Lei n.º 23/92 e pretendeu dar execução à redação do artigo 222.º (atual artigo 219.º) da Constituição, introduzida pela segunda revisão constitucional (1989).

¹⁷ Cfr. artigo 27.º do EMP. Nos termos do artigo 8.º do EMP são agentes do MP: o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os Procuradores-Gerais-Adjuntos, os Procuradores da República e os Procuradores-Adjuntos.

¹⁸ Cfr. artigo 31.º do EMP.



12. O CSMP funciona em plenário ou por intermédio de uma secção disciplinar. As suas deliberações são tomadas pela pluralidade de votos, em escrutínio que pode ser secreto.
13. Junto do CSMP funciona a Inspeção do MP, destinada a colher informações sobre os serviços e mérito dos magistrados e a proceder a inspeções, inquéritos e sindicâncias.

Secretaria-geral do Ministério da Justiça

14. A Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (SGMJ) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa¹⁹, que tem por missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MJ e aos órgãos e serviços sem estrutura de apoio administrativo, bem como assegurar, entre outros, o apoio técnico-jurídico e contencioso aos demais serviços e organismos do Ministério²⁰.
15. A SGMJ prossegue de entre outras as seguintes atribuições²¹: assegurar o serviço de consultadoria jurídica aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MJ, bem como aos serviços e organismos do ministério²².

¹⁹ Cfr. Lei orgânica da SGMJ, aprovada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 162/2012, de 31 de julho e do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 50/2007, de 27 de abril, revogado pela primeira.

²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 162/2012, de 31 de julho. Na anterior lei orgânica a SGMJ tinha como missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MJ e aos órgãos e serviços sem estrutura de apoio administrativo, assegurar o apoio aos demais serviços e organismos do MJ, entre outros, no domínio do apoio técnico-jurídico e contencioso, cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 50/2007, de 27 de abril.

²¹ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 162/2012, de 31 de julho. Do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 50/2007 resultavam, de entre outras, as seguintes atribuições: *“Assegurar o serviço de consultadoria jurídica aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MJ, designadamente através da emissão de estudos, informações, pareceres, apreciação de reclamações e recursos hierárquicos que àqueles sejam dirigidos e da elaboração de peças processuais em ações e recursos em que sejam visados actos praticados pelos membros do Governo, nas jurisdições comum e administrativa, bem como de actos praticados por dirigentes de serviços do MJ, desde que solicitada pelo membro do Governo competente; Assegurar o acompanhamento de outros assuntos jurídicos atinentes ao MJ, designadamente em sede de execução de decisões judiciais proferidas por tribunais nacionais, comunitários ou internacionais, em matérias relacionadas com o funcionamento dos tribunais, com atuações do MJ não imputáveis a serviço ou organismo determinado, ou de qualquer outra decisão em que a referida execução tenha sido determinada pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;”*

²² Designadamente, através da emissão de informações e pareceres, apreciação de reclamações e recursos hierárquicos que àqueles sejam dirigidos e da elaboração de peças processuais em ações e recursos em que sejam visados atos praticados pelos membros do Governo, nas jurisdições comum ou administrativa, bem como de atos praticados por dirigentes de serviços do MJ, desde que solicitada pelo membro do Governo competente; assegurar o acompanhamento de outros assuntos jurídicos atinentes ao MJ, designadamente em sede de execução de decisões judiciais proferidas por tribunais nacionais, comunitários ou internacionais, em matérias relacionadas com o funcionamento dos tribunais, com atuações do MJ não imputáveis a serviço ou organismo determinado, ou de qualquer outra decisão em que a referida execução tenha sido determinada pelo membro do Governo competente.



16. A SGMJ é dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por um secretário-geral-adjunto, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente²³. A sua estrutura interna obedece ao modelo estrutural misto²⁴, e estrutura nuclear dos serviços²⁵ compreende, entre outras, a Direção de Serviços Jurídicos e de Contencioso (DSJC), à qual compete, designadamente, assegurar o serviço de consultadoria jurídica aos gabinetes dos membros do Governo da área da justiça, designadamente através da emissão de estudos, pareceres e informações e elaborar peças processuais em ações e recursos, nas jurisdições comum e administrativa, em que sejam visados atos praticados pelos membros do Governo da área da justiça ou, por solicitação destes, pelos dirigentes de serviços do MJ²⁶.

*Direção-Geral da Administração da Justiça*²⁷

17. A DGAJ é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa²⁸ que tem por missão assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais²⁹ e prossegue, de entre outras, as seguintes atribuições³⁰: coordenar a elaboração, executar e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa, bem como participar na preparação e gestão dos orçamentos, relativamente aos tribunais de 1.ª instância, das magistraturas judicial e do Ministério Público; assegurar a gestão dos respetivos recursos humanos e processar as remunerações dos magistrados que exerçam funções em tribunais em que o processamento de remunerações não esteja cometido a outros serviços.

²³ Na anterior lei orgânica, a SGMJ era dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por dois secretários-gerais-adjuntos, cfr. artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 50/2007.

²⁴ Cfr. artigo 5.º do DL n.º 162/2012, de 31 de julho. A organização interna da SGMJ obedecia na sua anterior lei orgânica ao modelo de estrutura hierarquizada, cfr. artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 50/2007.

²⁵ A estrutura nuclear dos serviços, bem como as competências das unidades orgânicas e número máximo de unidades flexíveis foram definidos pela Portaria n.º 385/2012, de 29 de novembro, que revogou a Portaria n.º 514/2007, de 30 de abril.

²⁶ Cfr. alíneas a) e k) do artigo 5.º da Portaria n.º 385/2012, de 29 de novembro e alíneas a) e l) da revogada Portaria n.º 514/2007, de 30 de abril.

²⁷ No período entre o processamento e pagamento de remunerações em análise e o início dos trabalhos de auditoria foi publicada a nova lei orgânica da DGAJ, aprovada pelo DL n.º 165/2012, de 31 de julho (que revogou o DL n.º 124/2007, de 27 de abril), na sequência da publicação da nova lei orgânica do MJ (DL n.º 123/2011, de 29 de dezembro).

²⁸ Cfr. artigos 1.º do DL n.º 165/2012, de 31 de julho e do revogado DL n.º 124/2007, de 27 de abril.

²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 124/2007, de 27 de abril e do atual DL n.º 165/2012, de 31 de julho.

³⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 165/2012, de 31 de julho. Do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 124/2007, de 27 de abril resultavam, de entre outras, as seguintes atribuições: “Programar e executar as ações relativas à gestão e administração dos funcionários de justiça, (...) e processar as remunerações dos funcionários de justiça e dos magistrados que exerçam funções em tribunais em relação aos quais não esteja cometido o processamento de remunerações a outro serviço” e “Coordenar a elaboração, a execução e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa”.



Tribunal de Contas

18. A DGAJ é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por dois subdiretores-gerais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau, respetivamente³¹. A sua estrutura interna obedece ao modelo de estrutura hierarquizada³², tendo a estrutura nuclear dos respetivos serviços, bem como as competências das unidades orgânicas e número máximo de unidades flexíveis, sido definidos pela Portaria n.º 388/2012, de 29 de novembro³³.
19. A estrutura nuclear da DGAJ compreende, entre outras a Direção de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações (DSFPR), que integra a Divisão de Gestão Financeira, a Divisão de Gestão dos Tribunais e a Divisão de Gestão e de Processamento de Remunerações (DGPR), à qual compete, designadamente, assegurar o processamento de vencimentos e outros abonos, entre outros, dos magistrados que exerçam funções em tribunais em que o processamento de remunerações não esteja cometido a outros serviços³⁴.
20. Em 2010, a DGAJ encontrava-se integrada no Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)³⁵ e utilizava o Sistema de Informação Contabilística (SIC) para o planeamento, orçamentação e execução orçamental e o Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SRH) que processava os abonos e descontos ao pessoal.
21. O orçamento aprovado (corrigido)³⁶ da DGAJ para 2010, no valor de 506 milhões de euros (M€), apenas entrou em funcionamento no dia 29 de abril de 2010, uma vez que a Lei n.º 3-B/2010 (Lei do Orçamento do Estado para 2010) só foi publicada em 28 de abril de 2010. No período de 1 de janeiro a 28 de abril de 2010 vigorou o orçamento de 2009, que não continha rubrica específica para suportar despesas com acumulação de funções de magistrados, utilizando-se para esse efeito uma rubrica residual – pessoal em qualquer outra situação. No entanto, realça-se que no orçamento de 2010 foram inscritas verbas destinadas a assegurar o pagamento a magistrados no regime de acumulação funções.

³¹ Cfr. artigo 3.º do DL n.º 165/2012, de 31 de julho. Na anterior lei orgânica, a DGAJ era dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores-gerais, cfr. artigo 3.º do DL n.º 124/2007.

³² Cfr. artigo 5.º do DL n.º 165/2012, de 31 de julho, à semelhança do que estava previsto no mesmo artigo do DL n.º 124/2007.

³³ Este diploma revogou a Portaria n.º 515/2007, de 30 de abril. A Portaria n.º 558/2007, de 30 de abril, fixou em 15, o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da DGAJ, posteriormente, definidas pelo despacho n.º 12 339/2007, publicado no DR, 2.ª Série n.º 117, de 20 de junho de 2007, das quais se destaca, a Divisão de Processamento de Remunerações, integrada na Direção de Serviços de Recursos Humanos.

³⁴ Cfr. alínea g) do artigo 4.º da Portaria n.º 388/2012, de 29 de novembro e alínea a) do ponto 3.3 do Despacho n.º 860/2013, publicado no DR, 2.ª Série n.º 11, de 16 de janeiro de 2013.

³⁵ Mediante a publicação do Despacho Conjunto A-78/95-XII, de 11 de outubro de 1995, com efeitos a partir de 1 de Janeiro desse ano.

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

³⁶ “A DGAJ é responsável pela gestão do orçamento de funcionamento (receitas gerais e receitas próprias), pelo orçamento de investimento – PIDDAC, bem como, por delegação no Director-Geral da DGAJ, pela preparação e execução dos orçamentos e pela gestão das verbas referentes as magistraturas judicial, do Ministério Público e Tribunais Administrativos e Fiscais, todos de 1.ª instância” (cfr. Relatório de atividades 2010).



22. Em 2010, as despesas totalizaram 501 M€ situando-se a taxa de execução em cerca de 99 %. As despesas da magistratura do Ministério Público atingiram o montante de 110,2 M€, referentes, essencialmente, a “*Despesas com pessoal*” 109,8 M€, sendo que a acumulação de funções atingiu o montante de 857 m€³⁷.

³⁷ Cfr. Relatório de Atividades de 2010 e email de 28 de junho de 2013, ambos da DGAJ.



ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Estatuto remuneratório dos magistrados do ministério público

23. O sistema remuneratório dos magistrados do MP, previsto nas respetivas normas estatutárias, é composto por remuneração base e suplementos, não sendo permitida a atribuição de qualquer tipo de abono que não se enquadre naqueles componentes³⁸.
24. Os suplementos previstos no EMP são o subsídio de fixação, o subsídio para despesas de representação, as despesas de deslocação, as ajudas de custo e o subsídio de compensação³⁹. A acumulação de funções e o pagamento da remuneração associada está prevista no artigo 63.º do EMP. Atente-se que: *"A remuneração devida em caso de acumulação de funções não se integra, pois, na estrutura normal da remuneração devida aos magistrados, podendo por isso caracterizar-se como "sistema retributivo especial" que obedece a pressupostos muito específicos e que tem carácter de excepcionalidade e de transitoriedade"*⁴⁰.

Acumulação de funções⁴¹ e sua contabilização

25. São os dispositivos estatutários que, no âmbito das procuradorias da República, definem os mecanismos de substituição⁴² e providenciam sobre o direito à remuneração por acumulação de funções.

³⁸ Refira-se que o EMP estabelece, no artigo 81.º, "incompatível" com o desempenho do cargo de magistrado do MP o exercício de qualquer outra função pública ou privada de índole profissional, ressalvando funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica (estas sujeitas a autorização, e sob condição de não serem remuneradas e de não implicarem prejuízo para o serviço), bem como funções diretivas em organizações representativas da mesma magistratura".

³⁹ Os suplementos em referência encontram-se previstos, respetivamente, nos artigos 97.º a 100.º e n.º 2 do artigo 102.º do EMP.

⁴⁰ Cfr. parecer da PGR n.º 499/2000, onde é feita referência ao parecer da PGR n.º 519/2000.

⁴¹ A acumulação de funções é uma situação excecional. O exercício de funções públicas norteia-se pelo princípio da exclusividade, pelo que a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública é proibida, salvo nas situações em que por lei seja expressamente permitida (cfr. Paulo Veiga e Moura, "Função Pública," 1º Vol., Coimbra Editora, p. 434 e ss). O regime especial de acumulação de funções, previsto no EMP, apresenta múltiplos pontos de dissonância em relação ao regime geral de acumulação de funções públicas.

⁴² O n.º 3 do artigo 113.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), reenvia para o EMP a definição do regime de substituição destes magistrados. A substituição dos procuradores da república encontra-se prevista no n.º 3 do artigo 62.º e dos procuradores adjuntos, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 65.º, ambos do EMP.

A LOFTJ foi aprovada pela Lei n.º 3/99, de janeiro, republicada pela Lei n.º 105/2003, de 10 de dezembro, e alterada pelos DL n.º 53/2004, de 18 de março, Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto, DL n.º 76-A/2006, de 29 de março, DL n.º 8/2007, de 17 de janeiro, DL n.º 303/2007, de 24 de agosto, Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, DL n.º 295/2009, de 13 de outubro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 86/2009, de 23 de novembro), Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 43/2010, de 3 de setembro e pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho. A LOFTJ foi revogada, a partir de 2 de janeiro de 2009, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (nova LOFTJ), alterada pelas Lei n.º 103/2009, de 11 de setembro (com início de vigência em 28 de outubro de 2010, Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro (com entrada em vigor a 10 de abril de 2010), pelo DL



A atribuição de um acréscimo remuneratório pelo exercício cumulativo de funções, circunscreve-se a magistrados que se encontrem em exercício em tribunais de 1.^a instância⁴³ - procuradores da República e procuradores-adjuntos, quando inseridos funcionalmente em procuradorias da República -, podendo, os mesmos, desempenhar funções noutros círculos, comarcas, tribunais ou departamentos, conforme os casos.

26. Note-se que o EMP não explicita se, para magistrados do MP, o exercício simultâneo de funções em mais do que um juízo dum mesmo tribunal tem a natureza de acumulação de funções. Tal está previsto para a magistratura judicial no artigo 69.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ)⁴⁴.

Contudo, é relevante o entendimento reiterado da jurisprudência administrativa que o exercício simultâneo de funções em mais do que um juízo dum mesmo tribunal por magistrado do MP, no quadro da LOFTJ, tem a natureza de acumulação de funções⁴⁵.

27. A acumulação de funções tem lugar por exclusivas razões de serviço, fundadas em aglomeração de serviço, vacatura de lugar ou impedimento do titular⁴⁶, por período superior a 15 dias, tratando-se sempre de uma situação transitória⁴⁷, que não poderá renovar-se sem o consentimento do interessado, antes de decorridos três anos.
28. A iniciativa da acumulação de funções compete ao procurador-geral distrital, ou ao procurador da República, conforme os casos⁴⁸, enquadrando-se nos seus poderes de direção, mediante prévia comunicação ao CSMP⁴⁹.

n.º 295/2009, de 13 de outubro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 86/2009, de 23 de novembro, pelas Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro (com entrada em vigor a 3 de outubro de 2010), Lei n.º 43/2010, de 3 de setembro, e Lei n.º 46/2011, de 24 de junho.

⁴³ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do EMP.

Refira-se que os quadros do MP constam do diploma regulamentar da LOFTJ – DL n.º 186-A/99, de 31 de dezembro - cfr. mapa VII anexo, na redação do DL n.º 67/2012, de 20 de março.

No caso dos procuradores da República e dos procuradores-adjuntos, a dotação de lugares do quadro, é feita globalmente, por categoria e com referência a círculos e comarcas, sem especificação do tribunal, vara, juízo ou departamento a que os magistrados serão afetos.

⁴⁴ Para os magistrados do MP, o n.º 3 do artigo 113.º da LOFTJ, remete para o EMP. A lacuna poderia, eventualmente, ser integrada por aplicação, ao MP, com as necessárias adaptações, do artigo 69.º ex vi n.º 1 do artigo 71.º ex vi n.º 4 do artigo 113.º, todos da LOFTJ.

Contudo, note-se que, atualmente, o artigo 42.º do DL n.º 25/2009, de 26 de janeiro, que procede à organização de algumas das comarcas piloto em que se aplica a nova LOFTJ, nega essa possibilidade: “a distribuição de serviço entre os magistrados do ministério público da mesma comarca não dá lugar, em nenhum caso, a acumulação de funções”.

⁴⁵ Cfr. Acórdão de 7 de Fevereiro de 2001, do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 033679).

⁴⁶ Cfr. n.ºs 4 e 6 do artigo 63.º, por remissão do n.º 4 do artigo 64.º do EMP, que faz aplicar aos procuradores-adjuntos o regime previsto para os procuradores da República. Todas as referências feitas ao EMP respeitam à versão consolidada pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, e das alterações posteriormente sofridas pelo mesmo, à exceção das que resultam da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto.

⁴⁷ Caduca ao fim de seis meses.

⁴⁸ Nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 58.º e n.º 3 do artigo 64.º do EMP, a distribuição de serviço pelos procuradores da República da mesma comarca, departamento ou círculo judicial é feita pelo respetivo procurador-geral distrital, e pelos procuradores adjuntos da mesma comarca, por despacho do competente procurador da República, sem prejuízo da orientação do procurador-geral distrital.

29. Nos termos do EMP, as acumulações que se prolonguem por mais de 30 dias^{50,51} conferem o direito a remuneração por acumulação de funções num montante a fixar pelo Ministro da Justiça (competência que pode delegar⁵²), ouvido o CSMP, num intervalo que tem como limites um quinto e o valor do índice 100 da escala indiciária dos magistrados⁵³.

A jurisprudência administrativa vem consagrando que “o direito à aludida remuneração, é automático, preenchidos que sejam os requisitos ... - [i] de exercício de funções em regime de acumulação [ii] pelo prazo de mais de 30 dias. A Administração [leia-se o Ministro da Justiça] apenas goza de discricionariedade quanto à fixação do montante da remuneração”⁵⁴.

30. O parecer do CSMP⁵⁵, apesar de obrigatório, ainda que não emitido no prazo legal não veda o dever de decidir por parte do órgão administrativo competente. Refira-se que o parecer, mesmo no texto do EMP alterado pela nova LOFTJ, é posterior à distribuição de funções, que podem ter carácter cumulativo. Assim, continua a poder ocorrer uma

⁴⁹ Cfr. n.º 4 do artigo 63.º do EMP.

“Nas hipóteses contempladas nos artigos 63.º, n.º 4, e 64.º, n.º 4, a acumulação tem lugar por exclusivas razões de serviço (fundadas em aglomeração de serviço, vacatura de lugar ou impedimento do titular), e é sempre da iniciativa do procurador-geral distrital ou do procurador da República, conforme os casos, enquadrando-se nos poderes de direcção que a estes magistrados cabe exercitar, trata-se sempre de uma situação transitória, que não poderá renovar-se sem o consentimento do interessado; a remuneração é devida apenas quando a acumulação se prolongue por certo período de tempo e não corresponde necessariamente ao desempenho do cargo em acumulação, sendo antes fixada, casuisticamente, entre um quinto e a totalidade do vencimento” (cfr. parecer da PGR n.º 499/2000, que acompanha textualmente o parecer da PGR n.º 519/2000).

⁵⁰ Cfr. n.º 6 do artigo 63.º do EMP.

⁵¹ Nas comarcas já abrangidas pela nova LOFTJ, aplica-se em matéria de remuneração de acumulação de funções o previsto no artigo 13.º do DL n.º 28/2009, de 28 de janeiro, que procede à regulamentação, com carácter experimental e provisório, da referida nova LOFTJ. Nestas comarcas vigora também o n.º 5 do artigo 63.º do EMP, anterior n.º 4 do mesmo artigo que foi alterado e reenumerado pelo artigo 164.º da Lei n.º 52/2008, pelo qual “5 — Em caso de acumulação de serviço, vacatura do lugar ou impedimento do seu titular, por período superior a 15 dias, o procurador-geral distrital pode, sob proposta do procurador-geral-adjunto da comarca e mediante prévia comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público, atribuir aos procuradores da República o serviço de outros tribunais ou departamentos.”

⁵² Cfr. n.º 1 do artigo 35.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA). No ato de delegação deve o órgão delegante especificar os poderes que são delegados ou quais os atos que o delegado pode praticar, estando tal ato sujeito a publicação no DR. O órgão delegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação (cfr. artigos 37.º e 38.º do CPA).

⁵³ Cfr. Sentença, de 1 de fevereiro de 2011, do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 1822/05.1BELBS), a fixação do *quantum* dessa remuneração cabe na margem da livre apreciação da Administração, na esfera da chamada discricionariedade administrativa.

⁵⁴ Acórdão de 7 de fevereiro de 2001, do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 033679).

⁵⁵ Sobre o assunto, transcreve-se o ponto IV da declaração de voto dos conselheiros P... J... e E... na sessão plenária do CSMP, de 11 de setembro de 2009 (cfr. BOLETIM INFORMATIVO N.º 160): “Relativamente à questão sensível dos pareceres sobre as remunerações das acumulações de funções, importaria que o Conselho agendasse um debate e tomada de posições ponderadas e esclarecidas, à luz dos pareceres do Conselho Consultivo sobre as diversas situações que se têm suscitado, elegendo de uma vez por todas critérios claros e práticos que obstem a soluções erráticas, quer quando a deliberação é do CSMP, quer quando é emitida por delegação de competência ...”.



situação de acumulação de funções, posteriormente negada pelo CSMP, mantendo-se o potencial de litigiosidade para reconhecimento do direito remuneratório.

31. Quanto ao carácter vinculatório do parecer, a PGR, num primeiro momento, considera que o parecer do CSMP é obrigatório, ainda que não vinculativo, e posteriormente, que o mesmo será obrigatório e meramente informativo quando reconhece a situação de acumulação de funções, e não a reconhecendo, deve considerar-se obrigatório e vinculativo, e como tal, o Ministro da Justiça mostrar-se-ia impedido de atribuir qualquer remuneração suplementar por esse motivo^{56,57}.
32. Contrariamente, a jurisprudência administrativa tem consagrado que o parecer não é vinculativo⁵⁸.
33. A DGAJ inicia os procedimentos de contabilização orçamental (cabimentação, autorização de despesa e de pagamento e pagamento) das referidas remunerações apenas quando tem conhecimento do respetivo despacho autorizador.
34. Os entendimentos alternativos quanto ao momento de criação da obrigação de remunerar a acumulação de funções têm implicações na contabilidade orçamental e na patrimonial⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. informações de 30 de junho de 2009 e de 23 de março de 2010, da autoria de procuradora da República, nas quais foram exarados despachos de concordância do VPGR, em 30 de junho de 2009 e 24 de março de 2010, respetivamente.

⁵⁷ Em informação/parecer, de 24 de junho de 2010, da autoria da assessora M... e, tendo em vista a confirmação da posição do MJ de não apresentação de contestação ou de alegações sucessivas nas ações relativas a acumulação de funções (vide informação n.º 128/FF/AAE/DSJC/2009, de 15 de junho, da autoria da assessora jurídica da SGMJ, da qual constam despachos de concordância, das, à data, Diretora da DSJC, M..., e Secretária-Geral, M...), considera-se que a questão deverá ser analisada casuisticamente, sem prejuízo de, em prol da uniformização de procedimentos e da economia processual, em todos os processos análogos em que se verifica a escassez de argumentos fornecidos pela PGR, não deverá ser apresentada contestação ou alegações.

⁵⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 98.º do CPA.
Os tribunais administrativos têm vindo a confirmar esse entendimento, vide: acórdão, de 19 de dezembro de 2007, no processo n.º 06018/02 do Tribunal Central Administrativo do Sul (TCA-Sul); acórdão, de 24 de janeiro de 2008, no processo n.º 06007/02 do TCA-Sul; acórdão, de 10 de novembro de 2010, no processo n.º 1096/09.5BEPRT do TAF-Porto, em situação idêntica à que estamos a analisar; acórdão, de 12 de julho de 2007, do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 032/2007) que conclui: “I - Nos termos do artº 63º nº 6 conjugado com o disposto no artº 64º nº 4 do Estatuto do Ministério Público, ..., quem tem competência para fixar o montante da remuneração suplementar ou para decidir o pedido de remuneração devida aos Procuradores da República e aos Procuradores-Adjuntos por acumulação de funções, é o Ministro da Justiça, sem prejuízo de eventual delegação de poderes. II - A lei manda no entanto e antes de a pretensão do magistrado ser decidida, “ouvir” o Conselho Superior do Ministério Público, para este órgão eventualmente se pronunciar ou informar, se o Magistrado em referência preenche os requisitos exigidos para a concessão daquela remuneração suplementar, ou quaisquer outros elementos considerados relevantes e susceptíveis de determinar ou influenciar o quantitativo da remuneração a fixar.”

⁵⁹ Em 2013, a DGAJ com a adoção do POCP (contabilidade patrimonial) deve, sempre que o processamento e pagamento seja no(s) ano(s) seguinte(s), estimar os encargos com a acumulação e registá-los numa conta de custos por contrapartida da conta de “Acréscimos de Custos” [2732 – «Remunerações a liquidar”].



35. No entendimento jurisprudencial, que se tem afirmado nos recentes despachos ministeriais, a obrigação da remuneração cria-se automaticamente com o preenchimento dos requisitos do n.º 6 do artigo 63.º do EMP - exercício de funções em regime de acumulação pelo prazo de mais de 30 dias⁶⁰. Trata-se, é certo, duma obrigação de valor inicialmente não determinado que vai ser especificada pelo despacho ministerial⁶¹, ouvido o CSMP em consulta obrigatória mas não vinculativa, que fixa o montante mensal.
36. A criação da obrigação deveria ser comunicada à DGAJ, para registar pelo valor estimado: orçamentalmente, o cabimento da despesa; patrimonialmente, o reconhecimento do custo imputando ao ano em que é incorrido.
37. Note-se que segundo a disciplina orçamental do RAPE, o pagamento de despesas de anos anteriores, designadamente as relativas a remuneração por acumulações de funções, não está sujeito a quaisquer formalidades, desde que aquelas tenham sido registadas como compromissos assumidos no ano em que os mesmos ocorreram⁶². Não se verificando tal situação, a autorização do pagamento será da competência do Ministro da tutela e do Ministro de Estado e das Finanças.
38. No entendimento da PGR e do MJ, não sufragado pela jurisprudência administrativa, a obrigação de remuneração é criada com o despacho ministerial, previsto no EMP, que reconhece oficialmente a situação de acumulação e fixa o valor da retribuição.

Tal como aconteceu no caso de M... (e se mantém), só nesta data o compromisso criado é comunicado à DGAJ para registar, pelo valor determinado, orçamentalmente, o cabimento da despesa (a partir de 2013, patrimonialmente, o custo). Nesta perspetiva a despesa (e o custo) serão do ano corrente não sendo necessário o despacho conjunto.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, a DGAJ esclareceu que: “ *No que concerne ao entendimento sobre o momento de criação da obrigação de remunerar a acumulação de serviço, haverá a salientar que à data dos factos que originaram a auditoria, a DGAJ apenas tinha conhecimento das situações de acumulação de funções aquando da receção da comunicação do projeto de despacho nestes Serviços e após a concretização das referidas situações de acumulação. No decurso do ano de 2012, o Conselho Superior do Ministério Público passou a solicitar por escrito o cabimento dos encargos emergentes da acumulação de funções, em momento prévio à sua efetiva realização.* ”

O TC regista os procedimentos adotados que cobrem apenas as situações em que o CSMP, atempadamente consultado, emite parecer positivo reafirmado pela decisão do MJ mas mantém-se a insuficiência procedimental quando o parecer negativo do CSMP é contrariado pelo MJ como ocorreu na situação alvo desta auditoria.

⁶⁰ Cfr. Acórdão de 7 de fevereiro de 2001, do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 033679).

⁶¹ Cfr. Sentença, de 1 de fevereiro de 2011, do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 1822/05.1BELBS), a fixação do *quantum* dessa remuneração cabe na margem da livre apreciação da Administração, na esfera da chamada discricionariedade administrativa.

⁶² Cfr. n.º 2 do artigo 34.º do RAPE.



ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NOS JUÍZOS CÍVEIS DO TRIBUNAL DE COMARCA DO PORTO (2003 a 2010)

39. A magistrada M... exerceu funções nos Juízos Cíveis da Comarca do Porto desde a sua criação e instalação, em 15 de setembro de 2000⁶³, os quais integravam 4 juízos, cada um com 3 secções, estando cada secção preenchida com o respetivo Juiz de Direito.
40. A partir de 15 de setembro de 2003, M... passou a assegurar, conforme ordem proferida pelo seu superior hierárquico⁶⁴, para além do serviço respeitante ao 2.º Juízo Cível do Porto, a que se encontrava afeta, os processos (pendentes e novos), diligências, julgamentos e todo o expediente referente ao serviço da 1.ª secção do 1.º Juízo Cível do mesmo tribunal⁶⁵.
41. Em 8 de outubro de 2007, mais de 4 anos após o início de funções nos dois juízos, M... requereu, por via hierárquica⁶⁶, ao Ministro da Justiça, que lhe fosse atribuída retribuição suplementar pela acumulação que vinha efetuando, desde 15 de setembro de 2003, até essa data, e que esse suplemento lhe fosse atribuído mensalmente enquanto se mantivesse a situação de acumulação.

Não existe evidência de que, entre 15 de março de 2004⁶⁷ e 8 de outubro de 2007, tenha sido, expressamente, renovada a atribuição de funções acrescidas a M... ou que esta se tenha, formalmente, pronunciado sobre a continuidade da mesma.

42. Posteriormente, M... foi notificada⁶⁸ para se pronunciar sobre o teor do ofício n.º 620 da Procuradoria-Geral Distrital do Porto, de 8 de abril de 2008, e sobre o despacho do

⁶³ Cfr. n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 178/2000, de 9 de agosto. Tendo alegadamente cessado funções em 30 de março de 2011.

⁶⁴ Cfr. Provimento n.º 1/2003/A.Q, de 15 de setembro, “*Face à colocação provisória do Senhor Procurador-Adjunto, Dr. (...), nas Varas Cíveis do Porto, com efeitos a partir de 15/09/2003, importa proceder à redistribuição do serviço que àquele Magistrado estava atribuído nos Juízos Cíveis.*”

Assim,

a) – 1.ª, 2.ª e 3.ª Secção do 1.º Juízo Cível passarão a ser despachados, respectivamente, pela Senhora Procuradora-Adjunta, Dr.º C..., Dr.ª (...) e Dr. (...).

b) Os P.A.(s) que acompanham acções já distribuídas serão despachados pelo Magistrado afecto à Secção/Juízo onde corre a acção.

c) Os restantes P.A.(s) a cargo do Dr. (...), sem acção proposta, serão distribuídos pelos Senhores Procuradores Adjuntos, pela ordem supra referida, e por ordem de registo.

d) Os P.A.(s), face à provisoriedade da saída do Dr. (...), continuarão a ser distribuídos pelos 4 Magistrados, sendo os P.A.(s) distribuídos ao Dr. (...), pelos mesmos critérios referidos em c), despachados pelos restantes 3 Magistrados. (...)”

⁶⁵ O quadro de magistrados do MP definido para este tribunal foi fixado em 4, sucedendo que, desde 17 de setembro de 2002 e por força do Provimento n.º 4/2002, de 16/09/2002, emitido pelo respetivo Procurador da República Coordenador, o referido Tribunal passou a funcionar com 4 magistrados do MP, cabendo a cada um deles o serviço correspondente a um juízo.

⁶⁶ Cfr. documento dirigido ao Procurador da República, junto das varas cíveis do Porto: “*Venho por este meio enviar por via hierárquica o requerimento que anexo a remeter ao Exmo. Senhor Ministro da Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público*”.

⁶⁷ Decorrido o prazo de 6 meses de caducidade, previsto no n.º 5 do artigo 63.º, por remissão do n.º 4 do artigo 64.º do EMP.



Vice-Procurador-Geral da República (VPGR), de 11 de abril de 2008⁶⁹, com o seguinte teor: "*Em face das informações da Hierarquia (Exmo. PGD [Procurador-Geral Distrital] e PR [Procurador da Republica]), entendo que é de indeferir o pedido (...)*"⁷⁰, o que fez, em 7 de maio de 2008⁷¹, tendo o VPGR, em 12 de maio de 2008, reiterado a sua posição anterior⁷².

43. Em 7 de maio de 2009, em virtude da ausência de decisão por parte dos órgãos administrativos competentes⁷³, M... intentou, no TAF-Porto, ação administrativa especial de condenação na prática de ato legalmente devido⁷⁴ que, no caso versado, consubstancia a fixação da remuneração suplementar devida pela situação de acumulação de funções desde 15 de setembro de 2003. A essa ação corresponde o Processo n.º 1199/09.6 BEPRT – Unidade Orgânica 5 (Processo n.º 1199/09).
44. Em 7 de julho de 2009, o MJ apresentou contestação na qual defendeu por exceção a caducidade do direito de ação⁷⁵. Em 30 de março de 2010, foi proferido despacho saneador que conheceu da referida exceção, julgando-a improcedente. Refira-se que a contestação do MJ não impugna a existência de acumulação de funções⁷⁶.

⁶⁸ Através do ofício n.º 7757/2008, de 14 de abril de 2008 da PGR.

⁶⁹ Cfr. despacho de subdelegação de competências do Procurador-Geral da Republica n.º 15859/2008, de 23 de maio de 2008, publicado do DR, 2.º série, n.º 110, de 9 de junho de 2008. Por deliberação do CSMP n.º 1811/2006, de 29 de novembro, publicada no DR, 2.ª série, n.º 249, de 29 de dezembro, foram delegadas competências no Procurador-Geral da Republica, sobre esta matéria.

⁷⁰ Em 14 de março de 2008, o Procurador da República elaborou informação onde conclui "(...) *salvo melhor opinião, sou de parecer que, dado o volume de serviço e o grau de dificuldade da natureza técnica que ocorrem nas funções que a Senhora Procuradora-Adjunta vem desenvolvendo nos Juízos Cíveis do Porto, se não justifica que lhe seja deferido o seu pedido.*"

⁷¹ M... reiterou os argumentos justificativos do pedido de remuneração suplementar e salientou a inadequada fundamentação assumida nos despachos de indeferimento face aos critérios legais de atribuição do mesmo.

⁷² "*Não obstante o teor da presente alegação, onde nada se refere quanto ao volume de serviço a cargo do M.º P.º, na sequência do meu despacho de 11 de Abril de 2008, continuo a entender que o pedido é de indeferir com os fundamentos constantes da Informação do Senhor Procurador Coordenador dos Juízos Cíveis do Porto (...)*", cfr. ofício n.º 9847/2008, de 13 de maio, remetido ao SEAJ, onde consta carimbo de entrada do Gabinete do Ministro da Justiça em 16 de maio de 2008.

⁷³ Desde 8 de outubro de 2007, que o Ministro da Justiça [ou o SEAJ, nos termos da alínea b) do n.º 3 do Despacho do Ministro da Justiça n.º 11368/2005, de 15 de abril], ficou constituído no dever jurídico de decidir, conforme decorre do princípio da decisão, plasmado no artigo 9.º do CPA.

⁷⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 69.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), "(...) *Em situações de inércia da Administração, o direito de acção caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do acto ilegalmente omitido (...)*". Não havendo norma especial, no caso concreto, a indicar o termo do prazo estabelecido para a prática do ato omitido, o mesmo será de 90 dias úteis, nos termos do n.º 1 do artigo 58.º do CPA.

⁷⁵ Por se mostrar ultrapassado o prazo para propositura da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º do CPTA, uma vez que, a partir de 25 de janeiro de 2008, data em que se verificou o indeferimento tácito do pedido em causa, dispunha do prazo de um ano para esse efeito.

⁷⁶ Na sequência do ofício n.º 485-2009-AAE-DSJC, de 17 de junho de 2009, da SGMJ, remetido ao secretário da PGR, com conhecimento para o Gabinete do Ministro da Justiça, onde se solicitava o pronunciamento dessa PGR sobre a Petição Inicial, apresentada pela M..., foi elaborada, em 30 de junho de 2009, informação da autoria da procuradora da República E..., onde foi exarado despacho concordante do VPGR, considerando-se que "*Independentemente, pois, da sua natureza e do seu conteúdo, a emissão de pronúncia do CSMP não dispensa nem prejudica a decisão, por Sua Excelência o*



45. Em 21 de outubro de 2009, na pendência da tramitação processual, o SEAJ⁷⁷, atento o parecer negativo da PGR, proferiu despacho de indeferimento “(...)por não se encontrarem reunidos os pressupostos de uma acumulação de funções”, o qual foi notificado a M... em 5 de novembro de 2009⁷⁸.
46. Não há indicação de que este despacho de indeferimento tenha sido apresentado no Processo n.º 1199/09, antecipando dessa forma a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, que veio a verificar-se, posteriormente, pela prática de ato administrativo de processamento da remuneração suplementar devida.
47. Em 19 de fevereiro de 2010⁷⁹, M... , na sequência do referido ato administrativo expresso de indeferimento do SEAJ, propôs, junto do TAF-Porto, ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos, onde se formula, para além do pedido de anulação do despacho do SEAJ, de 21 de outubro de 2009, o pedido de condenação do MJ a praticar ato devido – fixação da remuneração pela situação de acumulação de funções desde 15 de setembro de 2003. A essa ação corresponde o Processo n.º 501/10.2 BEPRT – Unidade Orgânica 2 (Processo n.º 501/10).
48. Em 8 de março de 2010, em informação da DSJC⁸⁰, assinala-se a data de 13 de abril de 2010, como data limite para dedução de contestação [no Processo n.º 501/10], onde se conclui que *"a jurisprudência tem vindo a decidir em sentido favorável ao dos AA. em situações similares; não se contestou em ação administrativa especial intentada por (...) e outros; não se alegou em ação administrativa especial intentada por (...); o despacho impugnado por se fundamentar no parecer negativo prolatado pela PGR sofre de violação de Lei, porquanto o critério eleito pelo CSMP não é um critério com sustentáculo legal; sugere-se que não se conteste e se proceda à revogação do acto*

Senhor Ministro da Justiça, do pedido formulado pela Senhora Magistrada Autora e que lhe vem dirigido – INDEFERINDO-O por não se verificar o pressuposto de que a lei faz depender a fixação da remuneração (...). Apesar de ainda não existir acto expresso sobre o requerimento da Senhora Magistrada Autora por Sua Excelência o Senhor Ministro da Justiça, nada obsta à sua prática (...)". Esta informação deu entrada no Gabinete do Ministro da Justiça, em 1 de julho de 2009, cfr. carimbo de entrada apostado na primeira folha da referida informação, conjugado com informação da PGR, de 23 de março de 2010, da autoria da procuradora da República E... . Através do ofício n.º 790, a Procuradoria-Geral Distrital do Porto, de 22 de julho de 2010, confirmou o entendimento de que, no caso de M..., nunca existiu uma situação de acumulação de funções, que, a existir, deveria ter ocorrido despacho do respetivo Procurador-Geral Distrital, mediante prévia comunicação ao CSMP, o que não aconteceu.

⁷⁷ J... , por delegação do Ministro da Justiça, cfr. Despacho n.º 11998/2007, publicado no DR, 2.ª série, n.º 115, de 18 de junho.

⁷⁸ Cfr. ofício n.º 23290/2009, de 3 de novembro, da PGR, remetido à interessada por carta registada com A/R, assinado pela própria, no dia 5 de novembro de 2009, de acordo com o ofício n.º 25681/2009, de 30 de novembro, da PGR, entrado no Gabinete do Ministro da Justiça no dia 2 de dezembro de 2009.

⁷⁹ Cfr. certidão do registo da petição inicial através do SITAF, extraída do Processo n.º 501/10.

⁸⁰ Informação n.º 44_FF_AAE_(INF) – DSJC, de 8 de março de 2010, da autoria da assessora jurídica da SGMJ, M... , da qual constam despachos de concordância, dos, à data, Diretor da DSJC, J... , e Secretária-geral adjunta, por delegação (cfr. Despacho n.º 31870/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 15 de dezembro), H... . Desta informação foi dado conhecimento ao Ministro da Justiça, através do ofício da SGMJ n.º 5335, de 9 de março, onde é expressamente sugerida a revogação do ato impugnado, constante do n.º 5 do ponto 17 da mesma.



Tribunal de Contas

impugnado, proferindo despacho a fixar remuneração compensatória por acumulação de funções; caso assim não se entenda, deve proceder-se à emissão e pagamento de DUC [Documento Único de Cobrança] e à feitura de contestação — depois de remetido o processo instrutor pela PGR".

49. Em 16 de março de 2010⁸¹, o Gabinete do SEJ remeteu à DGAJ um projeto de despacho, solicitando-se cabimento para pagamento de remuneração por acumulação de funções à magistrada⁸².
50. Em 24 de março de 2010, o VPGR exarou sobre informação⁸³ despacho de concordância, da qual resulta que ao TAF-Porto “(...) *deverá ser pedida a ABSOLVIÇÃO DA INSTÂNCIA e a sua conseqüente extinção, por INIMPUGNABILIDADE da decisão que constitui o objecto da Acção (...) e por (inerente, simultânea) ILEGITIMIDADE PASSIVA do seu autor (...)*”. *SEM PRESCINDIR, entendo que a decisão em causa não padece do vício de VIOLAÇÃO DE LEI (...). Acresce que a Senhora Magistrada invocou, MAS NÃO DEMONSTROU, que foi dado tratamento desigual a situações idênticas, demonstração essa essencial à apreciação do vício gerador de nulidade, por afronta do PRINCÍPIO DA IGUALDADE*⁸⁴.
51. Em 5 de abril de 2010, foram elaboradas duas informações, não numeradas, da autoria de técnico que exercia funções no Apoio Técnico Especializado do Gabinete do SEJ⁸⁵, constando das mesmas, despachos da Chefe do Gabinete do SEJ, datados de 7 de abril de 2010⁸⁶.

⁸¹ A coberto do ofício n.º 475. Deste ofício foi dado conhecimento à SGMJ, através do ofício n.º 508, de 22 de março de 2010, fazendo-se referência à emissão do referido “despacho”.

⁸² Em resposta a este ofício a DGAJ informou “*que este Serviço não pode emitir nenhuma informação de cabimento, uma vez que os orçamentos afetos às magistraturas se encontram deficitários.*” - Cfr. email de 24 de março de 2010 de M... para P..., c.c. M...

⁸³ Da autoria da procuradora da república E..., datada de 23 de março de 2010.

⁸⁴ No dia 5 de março de 2010, a DSJC solicitou à PGR, por correio eletrónico, o envio do processo instrutor, até 31 de março de 2010 e a sua posição sobre o teor da petição inicial, a fim de ser preparada a correspondente contestação, tendo sido cumprido o solicitado em 24 de março de 2010, cfr. ofício da PGR n.º 7207/2010, de 24 de março.

Posteriormente, em 21 de abril de 2010, na informação n.º 92_FF_AAE_(INF) – DSJC, da autoria da assessora jurídica da SGMJ, M..., onde constam despachos de concordância, da Diretora da DSJC, M..., e da Secretária-geral adjunta, por delegação (cfr. Despacho n.º 31870/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 15 de dezembro), M..., é feita referência ao pedido de remessa do processo administrativo à PGR, em 5 de março de 2010, mencionando-se o estado das ações propostas, entre outras, por..., sugerindo-se, ainda, que seja remetido o processo instrutor ao TAF-Porto.

No dia 5 de maio de 2010, a Chefe de Gabinete do SEJ, solicitou ao Chefe de Gabinete do Procurador-Geral da República o envio do processo administrativo em causa. No dia 7 de maio de 2010, o secretário do Procurador-Geral da República comunicou que o processo em causa havia sido entregue ao DSJC a 24 de março de 2010 (cfr. ofício da PGR n.º 10653/2010, de 5 de maio).

⁸⁵ Rui Pires, o qual, à data das informações, exercia funções de técnico especializado, tendo passado a exercer, a partir de 24 de junho de 2010, funções de adjunto do Gabinete do SEJ, em regime de comissão de serviço, cfr. Despacho n.º 10935/2010, de 25 de junho, publicado no DR, 2.ª série, n.º 127, de 2 de julho de 2010.

⁸⁶ L...



52. Uma das informações faz referência à informação da DSJC da SGMJ⁸⁷, atrás referida, e adianta que “foi já remetido à DGAJ, para cabimentação, despacho que que fixa em 1/5 (mínimo legal) a remuneração adicional pela acumulação de funções, após o que se dará a revogação do Despacho de 21 de Outubro de 2009 e a sua substituição por um despacho em conformidade com as pretensões da autora”, concluindo que “Após a cabimentação, o despacho deverá ser notificado directamente à Autora e remetido para o Tribunal onde corre o presente processo a fim de se dar o mesmo por findo por inutilidade superveniente da lide”, onde foi exarado despacho de concordância da Chefe de Gabinete do SEJ.

Em 7 de abril de 2010, nesta informação, o SEJ emitiu despacho (que designaremos por despacho A) com o seguinte teor: “Face aos motivos indicados, concordo com a proposta e com o conseqüente não pagamento (DUC)”, o qual foi enviado à SGMJ⁸⁸.

53. A outra informação faz referência a anteriores informações da DSJC da SGMJ^{89,90}, concluindo que “Não obstante, caso se opte pelo envio da contestação, deverá da mesma forma, esta intenção ser comunicada à Secretaria-geral, juntamente com a autorização do pagamento do DUC, que se junta, pela verba deste gabinete”, onde foi exarado despacho de concordância da Chefe de Gabinete do SEJ.

Em 7 de abril de 2010, nesta informação, o SEJ emitiu despacho (que designaremos por despacho B) com o seguinte teor: “Face aos motivos indicados, concordo com a proposta e autorizo o pagamento (DUC)”, o qual foi enviado à SGMJ⁹¹.

54. Em resumo: em 7 de abril de 2010, o SEJ proferiu dois despachos (A e B), não numerados (apostos em duas informações do Gabinete também não numeradas), contraditórios sobre a posição do MJ na ação administrativa especial intentada por M... (Processo n.º 501/10), que foram remetidos à SGMJ: despacho A, para o não pagamento de DUC, pressupondo a não apresentação de contestação no Processo n.º

⁸⁷ Informação n.º 44_FF_AAE_(INF) – DSJC, de 8 de março de 2010. Salienta-se que resulta do n.º 5 do ponto 17 desta informação que: “Sugere-se que não se conteste e que se proceda à revogação do acto impugnado, proferindo despacho a fixar remuneração compensatória por acumulação de funções; (...)”.

⁸⁸ Cfr. ofício n.º 578, de 7 de abril do Gabinete do SEJ.

⁸⁹ Informação n.º 44_FF_AAE_(INF) – DSJC, de 8 de março de 2010.

⁹⁰ Informação n.º 64-FF-AAE – DSJC, de 31 de março de 2010, da autoria de assessora jurídica da SGMJ, M... . Salienta-se que resulta do ponto 25 desta informação o seguinte: “Aguarda-se, por conseguinte, orientações por parte do Gabinete de S. Exa. o Ministro da Justiça quanto à atitude a adoptar perante futuras acções que venham a ser intentadas, já que, para as interpostas por M... e (...) se determinou que se produzissem as devidas contestações”.

⁹¹ Cfr. ofício n.º 599, de 12 de abril, do Gabinete do SEJ. Sobre o mesmo, em 13 de abril de 2010, a Diretora da DSJC da SGMJ, M... , manuscreeveu “recebi a indicação telefónica do Dr. R... para dar sem efeito o teor do presente ofício e despacho nele comunicado, mantendo-se a orientação constante do ofício 578, daquele Gabinete”.



Tribunal de Contas

501/10; despacho B, de autorização para a emissão e pagamento de DUC, com vista a apresentação da contestação no Processo n.º 501/10⁹².

Desconhece-se a sequência cronológica da emissão dos despachos A e B. Sabe-se que, apenas, o despacho A teve seguimento e, conseqüentemente, revogou, tacitamente, o despacho de indeferimento do SEAJ, de 21 de outubro de 2009.

55. Em 16 de abril de 2010, no tratamento do despacho A, foi elaborada informação do Gabinete do SEJ⁹³ a propor: a solicitação à DGAJ da cabimentação urgente da remuneração por acumulação de funções⁹⁴, urgência fundamentada na existência da ação administrativa especial intentada contra o MJ (Processo n.º 501/10); informação ao TAF-Porto que o SEJ tinha proferido despacho autorizador do direito de remuneração por acumulação de funções, devida a M... , e que se aguardava a cabimentação da verba para a DGAJ proceder ao pagamento⁹⁵.
56. Em 10 de maio de 2010, a DGAJ comunicou ao Gabinete do SEJ que o encargo a assumir, referente a M..., estava cabimentado⁹⁶.
57. Em 7 de junho de 2010, o SEJ⁹⁷ emitiu despacho autorizador do pagamento a M... , entre outros magistrados, da remuneração mensal de 1/5 do seu vencimento, desde 15 de setembro de 2003 e enquanto tal situação se mantivesse^{98,99}.

⁹² Este despacho B, para pagamento de DUC, não teve seguimento, não chegando sequer a ser cabimentado.

⁹³ Determinada pela chefe de Gabinete do SEJ, em 14 de abril de 2010. Esta informação/parecer, da autoria da assessora M... , foi elaborada na sequência da receção nesse Gabinete do ofício n.º 5829 da SGMJ, de 13 de abril de 2010, acompanhado da informação n.º 72_FF_AA_(INF) – DSJC, de 8 de abril de 2010, da autoria de M... , em que se atesta o conhecimento do despacho proferido, no dia anterior, pelo SEJ (ofício n.º 578 do Gabinete do SEJ, de 7 de abril), a determinar o não pagamento de DUC na ação proposta por M..., na qual foram exarados despachos de concordância da Diretora da DSJC, M... , e da Secretária-Geral adjunta, por delegação (cfr. despacho n.º 31870/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 15 de dezembro), H...

⁹⁴ No período compreendido entre 15 de fevereiro e 30 de abril de 2010, o gabinete do SEJ enviou à DGAJ diversos ofícios a solicitar a necessária informação de cabimento para posterior autorização das despesas e dos pagamentos relativos a abono de remunerações por acumulação de funções de diversos magistrados do MP.

⁹⁵ Na sequência da referida informação/parecer da assessora M... , e em cumprimento do determinado, em 21 de abril de 2010, pela chefe de Gabinete do SEJ, em 23 de abril de 2010, foi comunicado ao TAF-Porto, que havia sido proferido despacho a autorizar o pagamento de suplemento remuneratório e que se aguardava cabimentação da verba respetiva, a fim de proceder ao pagamento devido, cfr. ofício n.º 674, de 23 de abril, e solicitado à DGAJ, a cabimentação dos valores a pagar (Cfr. ofício n.º 675, em aditamento ao ofício n.º 475, de 16 de março de 2010).

⁹⁶ Cfr. ofício n.º 6244 da DSGF. Em anexo ao mesmo, constava uma lista que identificava catorze magistrados, entre eles, a magistrada em questão, e os correspondentes valores das remunerações relativas a acumulação de funções, o local e os períodos em que se verificaram a prestação dos serviços em causa, e os ofícios do gabinete do SEJ que solicitaram o cabimento.

⁹⁷ Cfr. despacho de delegação de competências do Ministro da Justiça n.º 6119/2010, publicado no DR, 2.ª série, de 7 de abril, no SEJ, J...

⁹⁸ Cfr. ofício n.º 1043 do Gabinete do SEJ, de 8 de junho de 2010, remetido à DGAJ.



- Neste despacho é mencionada a existência de parecer favorável do CSMP¹⁰⁰. No entanto, o CSMP sempre se pronunciou em sentido contrário à pretensão da M...
58. Em 20 de julho de 2010, a DGAJ pagou a M... o montante de 72.488,46 €, a título de remuneração por exercício de funções em situação de acumulação¹⁰¹ (Vide Anexo II).
59. Em 2 de dezembro de 2010, foi proferida sentença no Processo n.º 1199/09, que determinou a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, por na pendência da ação ter sido satisfeito o direito que se pretendia alcançar.
60. Em 29 de março de 2011, na sequência do apurado pela IGSJ no processo de averiguações sumárias (Processo V-3/2011 da IGSJ), o Ministro da Justiça revogou o despacho, de 7 de junho de 2010, do SEJ, que autorizou o pagamento de abonos remuneratórios por acumulação de funções a M...¹⁰². Em conformidade, a DGAJ desencadeou os procedimentos para reposição das quantias pagas¹⁰³.
61. Em 7 de junho de 2011, a magistrada informou o TAF-Porto, onde corria o Processo n.º 501/10, que havia sido proferida pelo Ministro da Justiça decisão de revogação da decisão que reconheceu a situação de acumulação e que tinha sido notificada para

Posteriormente, a DGAJ enviou ao gabinete do SEJ, o ofício n.º 9333, de 22 de junho de 2010, informando que os encargos a assumir decorrentes dos despachos do SEJ estavam cabimentados, o que motivou novo despacho autorizador do SEJ de 15 de julho de 2010, em virtude de se verificar divergências no valor dos encargos totais cabimentados, por ter sido acrescentado o valor do abono remuneratório por acumulação de funções, correspondente a mais uma magistrada do MP.

⁹⁹ Na opinião do TAF-Porto é este despacho que revoga administrativamente, de forma tácita, o despacho de indeferimento do SEAJ, de 21 de outubro de 2009, eventualmente por ter sido esse o ato a que foi feita referência pela M..., aquando da resposta negativa à notificação para efeitos de inutilidade superveniente da lide, por considerar que a sua pretensão não se mostrava satisfeita, precisamente, pelo fato de ter sido notificada para proceder à reposição das quantias recebidas, na sequência de despacho de revogação do Ministro da Justiça de 29 de março de 2011.

Cfr. acórdão de 3 de dezembro de 2012 (Processo n.º 501/10), do qual resulta ainda que o tribunal, “*encarando a factualidade enumerada, assoma como cristalino que o acto inicialmente impugnado -o de 21/10/2009- já não tem existência na ordem jurídica, em virtude da sua revogação implícita efectuada pelo acto proferido pelo R. em 07/06/2010. E de qualquer das formas, mesmo considerando que este último acto foi, também, revogado pela decisão promanada em 29/03/2011, tal não redundará na ressurreição dos efeitos do primitivo acto denegatório...*”.

¹⁰⁰ Obrigatório (cfr. n.º 6 do artigo 63.º do EMP), ainda que não vinculativo (cfr. artigo 98.º do CPA).

¹⁰¹ Cfr. pedido de autorização de pagamento n.º 172, de 15 de julho de 2010, e nota de abonos e descontos desta magistrada considerado no processamento do mês de julho de 2010. A DGAJ procedeu ao pagamento a M... dos valores de acumulação de funções correspondentes ao período entre 15 de setembro de 2003 e 30 de junho de 2010.

¹⁰² Em 29 de março de 2011, o Ministro da Justiça proferiu decisão com o seguinte teor: “(...) *Determino a revogação, nos termos e com os fundamentos constantes do Relatório da IGSJ no Processo V-3/2011, dos despachos que autorizaram o pagamento de abonos remuneratórios por acumulação de funções, proferidos pelo Secretário de Estado da Justiça, nos processos respeitantes às seguintes magistradas referenciadas no Relatório:*

- Dra. M... ;

- (...);

2. *Notifique-se a Direcção-Geral de Administração da Justiça, para todos os devidos efeitos.*”

¹⁰³ Cfr. ofício n.º 07581, de 12 de abril de 2011, da DGAJ.



Tribunal de Contas

exercer o respetivo direito de audiência prévia no tocante à ordem de reposição das quantias pagas a título de acumulação de funções.

62. Em 3 de dezembro de 2012, o TAF-Porto, no processo n.º 501/10, proferiu acórdão, condenando o MJ “a praticar os actos necessários à fixação da remuneração mensal devida à A. a título de acumulação de funções, desde 15/09/2003 e enquanto se mantiver a situação de acumulação, sem prejuízo do que, entretanto tiver sido, eventualmente, fixado e pago a tal título”. No que respeita ao pedido de nulidade do despacho de indeferimento do SEAJ, de 21 de outubro de 2009, determina a extinção da instância por impossibilidade superveniente dado o indeferimento tácito do mesmo operado pelo despacho do SEJ que autoriza o pagamento das remunerações por acumulação.



OBSERVAÇÕES

Sistemas de Gestão e de Controlo

63. No exame do processo de acumulação de funções por magistrados do MP, identificaram-se fragilidades no quadro jurídico aplicável, designadamente a não exaustividade das situações de exercício simultâneo de funções que configuram acumulação de funções (e.g. juízos dum mesmo tribunal), interpretações diversas quanto ao momento de criação da obrigação de remuneração de funções em acumulação, insuficiente regulamentação das diversas fases do processo e inadequado circuito procedimental, o que compromete o cumprimento de normas e princípios em matéria de despesa pública.

Sobre esta matéria, a PGR em consonância com o relato refere "... estar-se perante um quadro jurídico frágil e pouco densificado, susceptível de diversificadas interpretações, tanto mais que a leitura por nós efectuada da jurisprudência existente nos remete para a consideração de não ser possível concluir pela uniformidade da mesma".

Acrescenta ainda que, "... a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, procederão ao estudo e análise aprofundadas das questões jurídicas, substantivas e procedimentais, ora suscitadas com a finalidade de providenciar pelas medidas que se revelarem necessárias e adequadas."

64. Com a entrada em vigor do RAFE a escrituração da atividade financeira passou a estar organizada nos seguintes registos: a contabilidade de compromissos resultantes das obrigações assumidas e a contabilidade de caixa. As despesas com pessoal ficam, assim, sujeitas à verificação dos requisitos de conformidade legal (existência de lei que autorize a despesa), dependendo a regularidade financeira do circuito da despesa, previsto no RAFE¹⁰⁴, de inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa¹⁰⁵.

65. É inquestionável que as normas do EMP aplicáveis (artigo 63.º, por remissão do n.º 4 do artigo 64.º do EMP) preenchem o requisito da existência de lei que autoriza a despesa. Mas, como referimos, a previsão legal não afasta interpretações divergentes quanto à ocorrência, ou não de acumulação de funções (e.g. funções em juízos diferentes dum mesmo tribunal).

66. Das normas do EMP resultam também entendimentos diferentes quanto ao momento de criação da obrigação de remunerar a acumulação: no entendimento jurisprudencial, tal obrigação ocorre automaticamente, preenchidos que estejam os requisitos do n.º 6 do artigo 63 do EMP; no entendimento da PGR e do MJ, seguido pela DGAJ, a obrigação de remuneração é criada com o despacho ministerial, previsto no n.º 6 do artigo 63.º do EMP, que reconhece oficialmente a situação de acumulação e fixa o valor da retribuição.

¹⁰⁴ Cabimento prévio; compromisso ou encargo assumido; autorização do pagamento; pagamento – cfr. artigos 21.º e seguintes do RAFE.

¹⁰⁵ Cfr. artigo 22.º do RAFE.



Tribunal de Contas

67. Ora, o entendimento seguido tem implicações no processamento orçamental, no registo contabilístico e no pagamento dos encargos daí decorrentes a cargo da DGAJ¹⁰⁶.

68. A análise do circuito da despesa no caso em análise (semelhante ao ocorrido com outros magistrados), evidencia diversas falhas, na medida em que:

a) a distribuição de funções múltiplas simultâneas por parte da hierarquia do MP pode ocasionar pela sua natureza e duração uma situação de acumulação de funções, sem que tal seja do conhecimento do CSMP (que emitirá parecer que pode ser negativo), do MJ (que fixará a remuneração) e da DGAJ (que procederá ao pagamento);

b) no entendimento da PGR e do MJ, seguido pela DGAJ, a obrigação de remuneração é criada com o despacho ministerial, que reconhece oficialmente a situação de acumulação e fixa o valor da retribuição; só então a DGAJ é informada e procede ao cabimento da despesa, que é considerada despesa (e custo patrimonial) do ano corrente mesmo que englobe pagamento de prestações de trabalho de anos anteriores;

Ora este circuito, não está adequado ao entendimento jurisprudencial segundo o qual a obrigação da remuneração constitui-se automaticamente com o preenchimento dos requisitos pelo que deveria ser comunicada à DGAJ, para registar, pelo valor estimado (o despacho ministerial é que fixará o valor da remuneração mensal), orçamentalmente, o cabimento da despesa, e patrimonialmente, o custo no ano em que é incorrido¹⁰⁷;

Acresce que, como o despacho ministerial é frequentemente emitido anos depois do início do direito de ser remunerado, a DGAJ, no entendimento jurisprudencial, seria obrigada a solicitar autorizações conjuntas, ao Ministro da tutela e ao Ministro de Estado e das Finanças, para proceder ao pagamento de despesas de anos anteriores, relativas a remuneração por acumulações de funções, por não terem sido registadas como compromissos assumidos no ano em que os mesmos ocorreram.

c) a DGAJ, informada pelo Gabinete do SEJ por um projeto de despacho (documento intitulado “despacho”)¹⁰⁸, inscreve o cabimento em folhas auxiliares (em excel) [o cabimento não é registado no SIC], com a indicação da rubrica económica do beneficiário e respetivos períodos^{109,110}, dando-se conhecimento da existência de disponibilidade de verba à entidade autorizadora;

¹⁰⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 124/2007, de 27 de abril.

¹⁰⁷ Refira-se que, em 2010, a DGAJ ainda não tinha implementado o POCP.

¹⁰⁸ No caso em análise: Ofício n.º 675, de 23 de abril de 2010 do Gabinete do SEJ, que vinha acompanhado um projeto de despacho (documento intitulado “despacho”). Este foi enviado em aditamento ao ofício n.º 475, de 16 de março de 2010 que mereceu da DGAJ a resposta seguinte: *... este Serviço não pode emitir nenhuma informação de cabimento, uma vez que os orçamentos afetos às magistraturas se encontram deficitários.*”- Cfr. email de 24 de março de 2010 de M...

¹⁰⁹ O Diretor de Serviços de Gestão Financeira da DGAJ (com funções em 2010) confirmou que *“Por questões operacionais, a DGF não efetua no Sistema de Informação Contabilístico, o registo dos cabimentos prévios associados a despesas com pessoal, uma vez que, aquando do processamento dos respetivos encargos através do Sistema de Recursos Humanos (SRH), a sua transferência para o SIC,*



- d) posteriormente, é remetido novo despacho à DGAJ “coletivo”, com uma listagem em anexo, datado e assinado, que é considerado pela DGAJ, em simultâneo, para efeitos de registo do compromisso¹¹¹ e como autorização de pagamento, a qual só ocorreria nas datas de autorização das ordens de pagamento, por parte do Diretor-Geral da DGAJ (sem prejuízo de delegação de funções), entidade competente para o efeito¹¹²;
- e) o pagamento, ocorria, em regra, no mês correspondente ao processamento, nas datas da respetiva transferência bancária, da responsabilidade da DGF;

69. A DGAJ não possui um manual de procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à sua atividade, designadamente ao nível da definição de intervenientes, circuitos e procedimentos para o acompanhamento e controlo dos encargos decorrentes da acumulação de funções dos magistrados¹¹³, mas mesmo que os tivesse não estariam adequados à perspetiva jurisprudencial.

Sobre esta matéria, a DGAJ informou que “Relativamente ao manual de procedimentos que estabeleça circuitos, e modo de acompanhamento de encargos decorrentes da acumulação de funções, tenho a informar que existem instruções avulsas sobre a assunção de despesa que abrangem os pedidos de autorização do mesmo, os registos de cabimento, compromisso e pagamento, e, quando aplicável, a publicitação no sítio da DGAJ.

Por último, acresce informar que a DGAJ está a diligenciar pela criação de um manual de procedimentos, onde esta matéria será desenvolvida.”.

70. A DGAJ não possuía normas sobre a publicitação dos despachos de acumulação de funções¹¹⁴ que, na sequência do despacho do SEAJ, de 2006¹¹⁵, passou a ser efetuada no seu sítio da internet, e não no DR como acontecia anteriormente¹¹⁶.

71. Na DGAJ, os módulos do sistema informático (SRH e SIC) não funcionavam de forma integrada com a consequente descontinuidade de dados, resultantes de processamentos

envolve vários registos, como sejam: novo cabimento prévio e compromisso. Resulta deste facto, que o sistema passa a evidenciar dois cabimentos pelo mesmo facto, e desta forma, a condicionar o saldo real para efeitos de novos cabimentos, pelo que, e de forma a agilizar esses procedimentos, o controlo do cabimento prévio das despesas com pessoal, é efetuado na DGF, pelo técnico que tem a seu cargo cálculo e registo do concreto encargo, neste caso, com as acumulações de funções.”- cfr. email de 16 de junho de 2011, do Diretor da DSGF, M...

¹¹⁰ A partir de 2013, a DGAJ, após confirmação da existência de cobertura orçamental, regista o cabimento e o compromisso na aplicação de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada (GeRFiP), cfr. email de 10 de abril de 2013.

¹¹¹ Constituição de uma obrigação que implica a posterior realização de pelo menos um pagamento.

¹¹² Cfr. artigo 29.º do RAPE e n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 124/2007, de 27 de abril.

¹¹³ Na DGAJ não existem processos individuais relativos a magistrados e o expediente remetido pelos Tribunais Superiores para efeitos de processamento é arquivado em dossiers próprios, com separadores identificados por meses de processamento.

¹¹⁴ A situação mantém-se à data da presente auditoria.

¹¹⁵ Cfr. Aviso n.º 12353/2006 do Gabinete do SEAJ, de 20 de outubro de 2006, publicado no DR II Série, n.º 223, de 20 de novembro de 2006.

¹¹⁶ A publicação referente a M..., por erro, refere o período de 15 de setembro de 2003 a 27 de agosto de 2009 quando deveria referir 15 de setembro de 2003 a 30 de junho de 2010.



Tribunal de Contas

manuais e de divergências nas rubricas económicas a que foram afetas as despesas de acumulações.

72. Na DGAJ, o dossier do processo, relativo ao pagamento de remuneração por acumulação de funções a M..., evidenciava lacunas e não se encontrava instruído com todos os documentos necessários ao respetivo exame^{117,118} mas tal não comprometeu a correção do cabimento, autorizações de despesa e de pagamento, e pagamento.

73. A DGAJ registou de forma inadequada na classificação económica “01.01.03.02.00 - Pessoal dos quadros - Regime de função pública - magistrados em acumulação, contrariando o estabelecido no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – “*regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas*”.

Alegadamente¹¹⁹, tal ocorreu em virtude de a aplicação SRH (cuja gestão e parametrização eram da competência da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e do Instituto de Informática¹²⁰) não permitir a autonomização da remuneração¹²¹ e do subsídio de férias e Natal¹²², devidos por acumulação de funções, no montante total de 12.232,55 €.

Em contraditório a DGO informou que “... foram criados na aplicação SRH os códigos de abono para efeitos de pagamento de subsídio de férias (código 89) e de subsídio de Natal (código 91) relativos a acumulação de funções”.

74. Registe-se que a DGAJ, em 2010, utilizou a ferramenta SRH Plus, para controlo dos processamentos das remunerações, através da comparação das remunerações (mês a que respeita com mês anterior) e da incidência dos descontos¹²³.

¹¹⁷ e.g: Inexistência do parecer do CSMP; listas anexas à informação de cabimento e ao despacho do SEJ, não estavam datadas nem assinadas.

¹¹⁸ A DGAJ, para efeitos de cumprimento do despacho do SEJ, de 7 de junho, que fixou a remuneração por acumulação, solicitou junto da PGR a confirmação da situação de acumulação de funções por M... (ofício n.º 8684, de 7 de julho), tendo procedido ao pagamento sem que tivesse obtido resposta. A DGAJ informou que não obteve qualquer resposta e que “...como também não ocorreram outros pagamentos, também não houve necessidade de insistir neste pedido.”, cfr. esclarecimento, de 19 de abril de 2013.

¹¹⁹ A DGAJ informou que “...foram solicitados por diversas vezes à DGO, códigos de abono para efeitos de pagamento de subsídio de férias e subsídio de Natal, relativos a acumulação de funções.” Cfr. respostas da DGAJ de 19 de abril e de 7 de maio de 2013.

¹²⁰ Em 2011, a nova orgânica do Ministério das Finanças determina a extinção deste Instituto, sendo o mesmo objeto de fusão, através da integração das suas atribuições na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., que veio a concretizar-se já em 2012, por força do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

¹²¹ C.E. - 01.01.03.02.00 - Pessoal dos quadros — Regime de função pública – magistrados em acumulação.

¹²² C.E. - 01.01.14.02.00 – Subsídio de férias e Natal - magistrados em acumulação.

¹²³ Ao nível do processamento de remunerações a Divisão de Processamento de Remunerações efetua “auditorias internas mensais, com recurso à aplicação SRH Plus, que passam desde logo pela comparação do mês de referência face ao mês anterior – listagem de funcionários que iniciam funções no mês de referência bem como, os que deixam de auferir vencimento nesse mês, com especial incidência nas diferenças remuneratórias superiores ou inferiores a determinada percentagem, sendo que habitualmente utiliza-se os 20%, de um mês face a outro – Mapa de abonos, Descontos e prestações novas findas entre o mês de referência face ao mês anterior. A par destas verificações que decorrem automaticamente da



Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

Da atribuição de funções em acumulação

75. Do EMP não resulta claro que o exercício simultâneo de funções em mais do que um juízo dum mesmo tribunal, como ocorreu com M..., se traduza numa situação de acumulação de funções, embora tal tenha sido o entendimento jurisprudencial em diversas ações que resultaram na condenação do MJ. Apesar disso, a PGR manteve o entendimento de que não se estava perante uma situação de acumulação de funções.

Em sede de resposta ao contraditório, refere a PGR que “A actuação do Ministério Público, relativamente ao caso da Procuradora-adjunta Lic. [M...], traduz a actuação comum relativamente à mera distribuição de serviço pelos magistrados de qualquer comarca, dado nunca ter sido entendido que o mesmo configurasse uma situação de acumulação de funções.

Por isso, o Conselho Superior do Ministério Público pronunciou-se, em parecer remetido ao Ministério da Justiça, no sentido do indeferimento do requerimento apresentado pela procuradora-adjunta Lic. [M...] a pedir a fixação de remuneração por acumulação de funções, sendo assim alheio aos actos praticados pelo Ministério da Justiça que deferiram esse pedido.

Efectivamente, o Estatuto do Ministério Público (EMP) não explicita claramente se, para magistrados do Ministério Público, o exercício de funções em mais que um juízo do mesmo tribunal tem natureza de acumulação de funções, contrariamente ao previsto para os magistrados judiciais no artigo 69.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ). De igual modo, se revelam pouco claras e coerentes as restantes disposições legislativas aplicáveis.”

76. Contudo, no caso concreto, releva o acórdão proferido em 3 de dezembro de 2012 (Processo n.º 501/10), o qual veio a considerar que se estava perante uma situação de acumulação de funções¹²⁴, tendo condenado o MJ “a praticar os actos necessários à fixação da remuneração mensal devida à A. a título de acumulação de funções, desde 15/09/2003 e enquanto se mantiver a situação de acumulação, sem prejuízo do que, entretanto tiver sido, eventualmente, fixado e pago a tal título”¹²⁵. O MJ recorreu da decisão.
77. Tratando-se de uma situação de acumulação de funções, desde 2003, por M..., deveria, após a alteração do EMP, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, ter ocorrido despacho do procurador-geral distrital, mediante prévia comunicação ao CSMP¹²⁶. A continuidade da acumulação por mais de 3 anos carecia sempre de anuência da magistrada, mas não há indícios que tal tenha ocorrido.

aplicação informática é efetuado mensalmente pela Chefe de Divisão de Processamento de Remunerações análise à folha de vencimentos que é convertida em ficheiro Excel para facilitar a análise utilizando-se os “filtros” que esta ferramenta disponibiliza. Nesta análise, é solicitada aos processadores que confirmem montantes, ou muito elevados ou muito reduzidos. Neste “filtro” analisam-se os montantes de todos os abonos e descontos.” – Cfr. resposta da DGAJ de 19 de abril de 2013.

¹²⁴ “...é nosso entendimento que a A. reúne todas as condições de que depende a atribuição da remuneração prevista nos n.ºs 4, 5 e 6 do art.º 63º do EMP...”

¹²⁵ Sem prejuízo da decisão do TAF-Porto, chegar-se-ia sempre a este resultado, pela conjugação do n.º 1 do artigo 69.º, ex vi n.º 1 do artigo 71.º, ex vi n.º 4 do artigo 113.º da LOFTJ.

¹²⁶ Cfr. ofício n.º 790 da Procuradoria-Geral Distrital do Porto, de 22 de julho de 2010.



Tribunal de Contas

78. Contudo, a falta de precisão da disposição legal e o entendimento constante da PGR que as funções não tinham sido atribuídas em regime de acumulação, impede que se considere ter havido infração, por violação, do disposto no n.º 4 do artigo 63.º, por remissão do n.º 4 do artigo 64.º do EMP, cuja responsabilidade sancionatória¹²⁷, a existir, estaria prescrita¹²⁸.

Do despacho de indeferimento

79. Em 21 de outubro de 2009, na pendência da tramitação processual do Processo n.º 1199/09, o SEAJ, com base em parecer negativo do VPGR, em representação do CSMP, proferiu despacho de indeferimento do pedido de atribuição de suplemento remuneratório da M..., afastando-se do sentido que apontava a jurisprudência administrativa, que vinha decidindo favoravelmente à pretensão dos diversos magistrados do MP em idêntica situação.

80. Este despacho, que corresponde à prática do ato devido, embora desfavorável à pretensão de M..., não foi apresentado, pelas partes, ao Processo n.º 1199/09, o que teria conduzido à inutilidade superveniente da lide.

81. O TAF-Porto, no Processo n.º 501/10, não chegou a analisar a parte do pedido de anulação do ato de indeferimento pelo SEAJ, de 21 de outubro de 2009, por ter considerado fato superveniente que inutiliza o pedido, a revogação tácita do mesmo, pelo despacho do SEJ, de 7 de junho de 2010, que autorizou a remuneração pela acumulação de funções¹²⁹.

Do despacho que fixa a remuneração por acumulação de funções

82. A competência do SEJ em matéria de fixação da remuneração devida a magistrados do MP por acumulação de funções decorre de despacho de delegação do MJ¹³⁰, o qual, depois de delegar essa competência¹³¹, ratifica os atos entretanto praticados¹³².

¹²⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

¹²⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC: “É ... de 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias.”

¹²⁹ Cfr. acórdão de 3 de dezembro de 2012 (Processo n.º 501/10), do qual resulta ainda que o tribunal, “encarando a factualidade enumerada, assoma como cristalino que o acto inicialmente impugnado -o de 21/10/2009- já não tem existência na ordem jurídica, em virtude da sua revogação implícita efectuada pelo acto proferido pelo R. em 07/06/2010. E de qualquer das formas, mesmo considerando que este último acto foi, também, revogado pela decisão promanada em 29/03/2011, tal não redundará na ressurreição dos efeitos do primitivo acto denegatório...”

¹³⁰ Cfr. Despacho n.º 6119/2010, publicado no DR, 2.ª série, de 7 de abril. À data, estava já pendente no MJ o processo relativo à acumulação de funções da magistrada em questão.

¹³¹ Cfr. alínea b) do n.º 3 do Despacho n.º 6119/2010.

¹³² Cfr. n.º 6 do Despacho n.º 6119/2010.



83. Tal delegação não se traduz, a nosso ver, numa intervenção específica e impedida do Ministro da Justiça no processo de M..., considerando-se válida a prévia delegação genérica de competências no SEJ, ao transferir o exercício material da competência para este e habilitando-o a proferir o referido despacho governamental de 7 de abril de 2010 (despacho A)¹³³.

Sendo certo que, ainda que assim se não entendesse, e se considerasse a inaplicabilidade da referida delegação, sempre se haveria de considerar que caberia ao mesmo SEJ o dever de decisão no âmbito do respetivo procedimento, ao abrigo dos poderes de substituição¹³⁴.

84. Este despacho do SEJ, de 7 de abril de 2010, revogou tacitamente¹³⁵ e dentro do prazo previsto para o efeito¹³⁶, o despacho de indeferimento do SEAJ, de 21 de outubro de 2009, tendo como base a proposta apresentada pelo seu Gabinete, em 5 de abril de 2010, com fundamento jurídico na informação n.º 44_FF_AAE_(INF) - DSJC, que refere explicitamente, no n.º 5 do ponto 17, a revogação do despacho do SEAJ, de 21 de outubro de 2009 e propõe um valor da remuneração por acumulação a fixar.

Do despacho do SEJ que autoriza o pagamento

85. Em 7 de junho de 2010, o SEJ emitiu ato autorizador do pagamento da remuneração citada, na pendência de ação administrativa especial (Processo n.º 501/10), e procedeu a DGAJ, em 20 de julho de 2010, ao respetivo pagamento¹³⁷. Este despacho, foi revogado por despacho do Ministro da Justiça, de 23 de março de 2011.

¹³³ Ainda que o Ministro da Justiça se mostrasse impedido de intervir no processo de M..., nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do CPA.

¹³⁴ Ainda assim, verificando-se uma situação concreta de impedimento do Ministro da Justiça, no exercício de funções administrativas, que impedia o exercício da respetiva competência, devia ter sido suscitada, no caso concreto, a respetiva substituição, competindo ao Primeiro-Ministro decidir da mesma, nos termos do n.º 2 do artigo 185.º da CRP, segundo o qual cada “*Ministro será substituído na sua ausência ou impedimento pelo Secretário de Estado que indicar ao Primeiro-Ministro ou, na falta de tal indicação, pelo membro do Governo que o Primeiro-Ministro designar*”. O que não sucedeu, no caso concreto, na medida em que não foi levantada a questão do impedimento pelo próprio ou por qualquer outro dos intervenientes no processo.

¹³⁵ Qualquer extinção subsequente de toda ou parte dos efeitos de direito dum acto administrativo cai sempre sob a alçada dos preceitos legais que estabeleçam o regime geral da revogação do acto administrativo, sendo indispensável à qualificação de um acto como revogatório, não a declaração expressa de revogação, mas apenas a contradição, entre o conteúdo do acto em questão e os efeitos decorrentes de acto anterior.

¹³⁶ Cfr. artigo 141.º do CPA. No Processo n.º 501/10, não foi apresentada contestação pelo MJ.

¹³⁷ O SEAJ indeferiu, em 21 de outubro de 2009, a pretensão de fixação da remuneração suplementar pela acumulação de funções, desde 15 de setembro de 2003.

O TAF-Porto veio reconhecer, no acórdão proferido no âmbito do processo n.º 501/10.2BEPRT, “*a impossibilidade deste Tribunal proceder à anulação peticionada pela A., visto que tal decisão sempre careceria de objecto.*

Desta feita, é forçoso concluir que, no que concerne ao acto datado de 21/10/2009, a presente instância é marcada pela impossibilidade superveniente, impossibilidade esta que veda ao Tribunal a apreciação e julgamento do mencionado pedido de anulação do acto datado de 21/10/2010 e determina a extinção da instância, muito embora tão-somente quanto ao pedido de anulação daquele acto, consentaneamente com o estipulado no ad.º 287º, al. e) do CPC, aplicável por força do preceituado no art.º 1º do CPTA”.



86. No referido despacho do SEJ de 7 de junho de 2010, é mencionada a existência de parecer favorável do CSMP, que no caso concreto da M... , não consta ter existido. Dado que o despacho “coletivo” se aplica a uma lista de magistrados, alguns dos quais com parecer favorável do CSMP, admite-se que se trata duma gralha.
87. Tratando-se dum parecer obrigatório mas não vinculativo, o SEJ não estava obrigado a segui-lo mas, nos termos do n.º 1 do artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), devia indicar as razões de não acatamento do mesmo. Contudo, no entendimento jurisprudencial, o parecer do CSMP não afeta o direito da remuneração por acumulação, pelo que o seu teor útil acaba por ser informativo, designadamente para a fixação do valor dessa remuneração.

Da autorização do pagamento da remuneração e respetivo pagamento

88. As despesas de acumulação de funções pagas, em 2010, a M... respeitam, na sua maioria, a serviços prestados em anos anteriores (2003 a 2009) sem que a realização da despesa se encontrasse previamente cabimentada e, posteriormente, registada no SIC como compromissos assumidos nesses anos.
89. No entanto, deve ter-se em atenção que o atual circuito procedimental decorre do entendimento seguido pela PGR e pelo MJ (não sufragado pelos tribunais) que a obrigação de remuneração só se cria com o despacho do SEJ, que ocorreu em 2010¹³⁸. Só então a DGAJ soube da existência do compromisso e do seu valor e desencadeou os procedimentos orçamentais adequados.
90. A clarificação jurídica, *de iure constituendo*, deverá definir o momento de criação da obrigação e conseqüentemente rever o papel e o tempo dos intervenientes por forma a assegurar a possibilidade da DGAJ reconhecer o custo (estimado) quando incorrido, independentemente do momento e do montante exato do seu pagamento (princípio da especialização).

Do despacho de revogação do Ministro da Justiça

91. Por despacho de 23 de março de 2011, o Ministro da Justiça revogou expressamente¹³⁹ o despacho de 7 de junho de 2010 do SEJ, tendo por base as conclusões do processo de averiguações da IGSJ, entidade na dependência direta do Ministro.

¹³⁸ É este desfazamento que faz com que não se aplique o prazo de prescrição de 3 anos às remunerações devidas a M.... Com efeito, nos termos do n.º 3 do artigo 34.º do RAPE, este prazo conta-se a partir “*da data em que se constituir o efetivo direito de pagar*”.

¹³⁹ Que mereceu censura no acórdão de 3 de dezembro de 2012 (Processo n.º 501/10): “*De resto, impõe-se salientar a este propósito, se não a duvidosa legalidade, pelo menos a duvidosa boa-fé da actuação do R. [MJ] quanto à situação da A. [M...], pois que, tendo provocado a extinção da instância no processo n.º 1199/09.6BEPRT com a alegação de que iria proceder ao pagamento da remuneração suplementar requerida pela A., o mesmo R., posteriormente, deu o dito por não dito e revogou o acto que autorizou o pagamento da remuneração suplementar à A.*”.



92. Embora o despacho ministerial fosse contrário às pretensões de M... , o Ministro da Justiça estava impedido de intervir no processo, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do CPA.
93. Porque se impunha um ato ministerial que tinha por objeto uma decisão do SEJ, verificando-se uma situação de impedimento do Ministro da Justiça, no exercício de funções administrativas, assistia ao Primeiro-Ministro, a competência para decidir sobre essa matéria, nos termos do n.º 2 do artigo 185.º da CRP.
94. Ao revogar o despacho do SEJ¹⁴⁰, quando estava de impedido de fazê-lo, o Ministro da Justiça praticou um ato anulável¹⁴¹.
95. Na sequência desse despacho, a DGAJ desencadeou os mecanismos necessários à reposição das quantias pagas a M...¹⁴².
96. M... optou por comunicar ao TAF-Porto o seu interesse na continuidade da lide no Processo n.º 501/10, visando a satisfação da sua pretensão, neste caso, a condenação do MJ à prática do ato de fixação da remuneração devida e o subsequente pagamento (desta feita, tendo-se em consideração o pagamento anteriormente feito pela DGAJ), sem suscitar a invalidade do despacho¹⁴³.

¹⁴⁰ Como regra geral, podem revogar os atos administrativos, tanto os próprios órgãos que os praticaram, como os seus superiores hierárquicos. Havendo delegação ou subdelegação de poderes, a revogação pode ser decidida, quer pelo delegante ou subdelegante, quer pelo delegado ou subdelegado, enquanto a delegação ou subdelegação se mantiver (cfr. artigo 142.º do CPA).

¹⁴¹ Cfr. n.º 1 do artigo 51.º do CPA, do qual resulta que os atos praticados por titulares de órgãos impedidos são anuláveis nos termos gerais. Nos termos do artigo 141.º do CPA, os atos inválidos só podem ser revogados, com base na sua invalidade, dentro do prazo de um ano – ou, tendo deles havido recurso para o tribunal administrativo, até à resposta, neste, da entidade que praticou o ato.

¹⁴² Cfr. Ofício n.º 8856, de 5 de maio de 2011.

¹⁴³ Cfr. email de 16 de maio de 2012 da Chefe de serviços Jurídicos da DSJC, com registo de entrada n.º 5287 SGMJ, de 17 de maio e documentação anexa.



Em síntese

97. Do exame do quadro jurídico aplicável, constatou-se o seguinte:
- a) diferentes interpretações do EMP (artigo 63.º) quanto ao facto criador da obrigação de remunerar a acumulação de funções por magistrados do MP com opções que têm profundas consequências na articulação com o RAFE, sendo certo que a interpretação jurisprudencial, que parece uniforme, implica a redefinição do papel dos intervenientes e do circuito procedimental;
 - b) inconsistente articulação entre o EMP e o RAFE, mesmo na interpretação seguida pelo MJ (não sufragada pelos tribunais), constatando-se, designadamente, a autorização de acumulação de funções pela hierarquia da PGR, prévia à pronuncia do CSMP (que pelo menos deveria garantir a efetiva existência da situação) e sem que seja dado conhecimento à DGAJ, entidade pagadora;
 - c) insuficiente densificação do quadro jurídico, designadamente quanto aos critérios para a existência da acumulação e para a fixação da remuneração, ao carácter do parecer do CSMP, às comunicações obrigatórias entre os intervenientes, etc.;
 - d) inadequada articulação entre os diferentes intervenientes no processo [Estrutura hierárquica do MP, CSMP, DGAJ e outros serviços do MJ, Ministro da Justiça];
 - e) insuficiente auto e hétero controlo dos procedimentos requeridos;
 - f) morosidade processual.
98. Do exame da documentação e dos procedimentos adotados no caso concreto, salienta-se, em acréscimo do referido no ponto anterior, o seguinte:
- a) interpretações distintas da PGR e do Ministério da Justiça, com alteração da posição deste, quanto ao carácter das funções acrescidas distribuídas a M...;
 - b) inadequado funcionamento do gabinete do SEJ com emissão, incompletamente identificada, de informações/pareceres contraditórios (e.g. informações de 5 de abril de 2010) que estão na base de despachos contraditórios do SEJ;
 - c) contradição material nos despachos do SEAJ, do SEJ e do Ministro da Justiça, ao longo do tempo, no mesmo processo: indeferimento expresso; indeferimento tácito do despacho anterior e autorização de pagamento, revogação da autorização de pagamento;
 - d) despacho coletivo do SEJ com menção de parecer favorável do CSMP quando tal não se verificava no processo de M...;
 - e) intervenção do Ministro da Justiça em processo em que estava impedido de o fazer.



RECOMENDAÇÕES

99. O Tribunal recomenda à Ministra da Justiça que promova as iniciativas legislativas e regulamentares que densifiquem o quadro jurídico relativo às acumulações de funções por Magistrados do Ministério Público e que garantam a adequada articulação dos intervenientes num circuito procedimental conforme ao enquadramento legal aplicável à realização da despesa e sujeito a exigente auto e hétero controlo.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

100. 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

101. 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:
 - Ministra da Justiça;
 - Procuradora-Geral da República;
 - Presidente do Tribunal Central Administrativo do Norte;
 - Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça;
 - Diretora-Geral do Orçamento;
 - Diretor-Geral da Administração da Justiça;
 - Diretora do DIAP Lisboa;
 - Ministro da Justiça, Secretário de Estado da Justiça, Secretária-Geral do Ministério da Justiça e Diretor-Geral da Administração da Justiça, todos em funções em 7 de junho de 2010;
 - 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) Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, a pagar pela Direção Geral da Administração da Justiça, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC¹⁴⁴;
- d) Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o corpo do Relatório no sítio eletrónico do TC.

¹⁴⁴ DL 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 7 de outubro de 2013.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui Presente
M. V. V. V.