



Tribunal de Contas

Auditoria direccionada para o acompanhamento da
verificação da legalidade às despesas de abonos de
ajudas de custo do Instituto de Turismo de
Portugal, I.P.



Relatório de Auditoria n.º 18/10 – 2.ª Secção
Julho de 2010



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 09/08 – AUDIT



**Auditoria direccionada para o acompanhamento da
verificação da legalidade das despesas de abonos de ajudas de
custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.**

Relatório de Auditoria n. º18/10

Julho de 2010



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
SIGLAS.....	5
FICHA TÉCNICA	6
1 – PARTE INTRODUTÓRIA	7
1.1 – Âmbito e objectivos da auditora.....	7
1.2 – Síntese metodológica.....	8
1.3 – Condicionantes.....	9
1.4 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório.....	9
1.5 – Enquadramento Normativo	10
1.5.1 – Turismo de Portugal, I.P.	10
1.5.2 – Ex- Inspeção-Geral de Jogos.....	11
1.5.3 – Regime jurídico do abono de ajudas de custo e transportes.....	12
1.5.4 – Elementos documentais enquadradores do âmbito de análise do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos	24
2 – PARTE EXPOSITIVA	31
2.1 – Domicílio necessário dos Inspectores de Jogos.....	31
2.2 – Rotatividade e regulamentação na colocação de inspectores de jogos	32
2.3 – Fluxos de informação e controlo.....	33
2.4 – Despesas com abono de ajudas de custo e transporte.....	35
2.5 – Síntese dos resultados apurados	48
3 – CONCLUSÕES	51
4 – RECOMENDAÇÕES.....	56
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	57
6 – EMOLUMENTOS.....	57
7 – DETERMINAÇÕES FINAIS	57
ANEXO I – JUROS DE MORA DECORRENTES DOS DESVIOS VERIFICADOS NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM ABONO DE AJUDAS DE CUSTO E TRANSPORTES	59
ANEXO II – LEVANTAMENTO DO UNIVERSO DE BENEFICIÁRIOS DE ABONOS DE AJUDAS DE CUSTO NA IGJ, DE JANEIRO DE 2005 A JUNHO DE 2007.....	60
ANEXO III – DESPESAS OBJECTO DE TESTES SUBSTANTIVOS.....	61
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS	62
ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	63

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Selecção de amostras de despesas com abonos de ajudas de custo e com deslocações e estadas de inspectores de jogos para a realização de testes substantivos	8
Quadro 2 – Colocação de inspectores de jogos pelas áreas de inspecção, conforme Despacho n.º 563/07, 28 de Setembro	33
Quadro 3 – Despesas realizadas com abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas	35
Quadro 4 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Lisboa.1” e “Lisboa.2”	39
Quadro 5 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Lisboa.3” e “Lisboa.4”	39
Quadro 6 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Sul.1” e “Sul.2”	42
Quadro 7 – Desvios em despesas pagas relativas a abonos de ajudas de custo e deslocações e estadas	43
Quadro 8 – Universo de Beneficiários de abonos de ajudas de custo na IGJ de Jan.2005 a Jun.2007	60
Quadro 9 – Despesas objecto de testes substantivos.....	61



SIGLAS

Siglas	Denominação
CD	Conselho Directivo
CF	Comissão de Fiscalização
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CJ	Comissão de Jogos
DA	Departamento de Auditoria
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IGJ	Inspecção-Geral de Jogos
INFTUR	Instituto de Formação Turística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
TC	Tribunal de Contas
TP	Turismo de Portugal

FICHA TÉCNICA

Auditoria direccionada à verificação da legalidade das despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.	
FICHA TÉCNICA	
Auditor Coordenador	<i>António de Sousa e Menezes</i>
Auditor Chefe	<i>António Marques do Rosário</i>
Auditores	<i>José Diniz</i> <i>Júlio de Matos</i>
Elaboração de “Estudo relativo ao regime jurídico de ajudas de custo aplicável aos Inspectores de Jogos”	<i>Daphnie Góis</i>



h.

Tribunal de Contas

1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Âmbito e objectivos da auditora

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para 2009, aprovado pela Resolução n.º 07/08 – 2.ª S., de 11 de Dezembro, realizou-se a presente acção direccionada às despesas com abonos de ajudas de custo realizadas pelo Instituto de Turismo de Portugal, I.P., designado por Turismo de Portugal, I.P. (TP, I.P.)¹ [e pela ex-Inspecção-Geral de Jogos].

Os objectivos estratégicos estabelecidos foram os seguintes:

- ◆ Análise das contas de gerência de 2005 a 30 de Junho de 2007 da Inspecção-Geral de Jogos (IGJ) e de 2007 e 2008 do TP, I.P.;
- ◆ Verificação, por amostragem, da legalidade de abonos de ajudas de custo e deslocações evidenciadas nas contas de gerência da IGJ, de Janeiro de 2000 a Junho de 2007, e do TP, I.P., no período de Julho de 2007 a Dezembro de 2008;

O trabalho desenvolvido teve como objectivos operacionais²:

- ◆ Verificar da exactidão, por amostragem, das rubricas de abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas³ das contas de gerência da IGJ, de 2005 a 2007, e do TP, I.P., no período de 2007 a 2008;
- ◆ Face à jurisprudência formulada pelo Tribunal de Contas, através do Acórdão n.º 180/95-2.ª Secção, de 21 de Setembro, analisar, através da selecção de um caso em cada uma das localidades e “áreas inspectivas”, da legalidade, desde 2000 até 2008⁴, das despesas com ajudas de custo e com deslocações e estadas, tendo por base a aferição da rotatividade / permanência dos inspectores de jogos na mesma localidade e / ou área naquele período, face à introdução, na sequência do Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro, do Ministro das Finanças⁵, de colocações em escalas rotativas até 90 dias, em diferentes locais de inspecção;
- ◆ Avaliar dos progressos obtidos com a implementação da Deliberação n.º 2/2007 da Comissão de Jogos⁶, traduzida na criação de quatro áreas regionais de inspecção (Norte, Centro, Lisboa e Sul), com sede, respectivamente, em Póvoa de Varzim, Espinho, Lisboa e Vilamoura.

¹ Cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei 141/2007, de 27 de Abril, e art. 1.º da Portaria 539/2007, de 30 Abril.

² Inicialmente estava previsto proceder à análise e verificação das contas de gerência referidas anteriormente e verificar se na sua elaboração foram respeitadas as disposições constantes nas Instruções do Tribunal de Contas, Instruções n.º 2/97 - 2.ª S., de 3 de Março, para as contas da IGJ e Instrução n.º 1/2004 - 2.ª S., de 14 de Fevereiro, para as contas do TP, I.P. Em virtude das deficiências detectadas, quer quanto à contabilização de receitas e despesas quer quanto à sua evidência nas contas de gerência analisadas no âmbito da presente acção de auditoria, foi determinado pelo Juiz Conselheiro de Área (Despacho de 3 de Fevereiro de 2010, que integra o presente Processo) a verificação integrada de todas as contas da ex-IGJ, do ex-INFTUR, da ex-DGT e do TP, I.P., desde as últimas que foram objecto de homologação pelo Tribunal de Contas, a ocorrer no âmbito de processo de verificação externa de contas, prosseguindo a presente acção de auditoria apenas quanto à matéria do “abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos”.

³ Rubricas do classificador económico das despesas públicas: 01-02-04 e 02-02-13.

⁴ Tendo em conta a data de 1 de Março de 2000 do trânsito em julgado do Acórdão n.º 180/95.

⁵ Proferido sobre a Informação n.º 120 da 9ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, de 4 de Setembro de 1997.

⁶ Esta deliberação produziu efeitos a partir de 1 de Outubro de 2007.

1.2 – Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC e, sempre que aplicáveis, os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria, definidos no quadro da INTOSAI.

♦ Universo e selecção da amostra dos abonos de ajudas de custo e despesas de deslocação

Com base nas listagens de abonos fornecidas pelo TP, I.P., quantificou-se um universo de 97 beneficiários, entre inspectores de jogos e outros funcionários, que auferiram da IGJ abonos de ajudas de custo no período que decorreu do início de 2005 até 30 de Junho de 2007 (data da integração da IGJ no TP, I.P.)⁷. Este número de 97 beneficiários (sobre os quais incidiram os testes de conformidade) integrava 84 inspectores de jogos⁸ (cfr. Anexo II).

Foram seleccionados 14 beneficiários para a realização de testes substantivos aos abonos de ajuda de custo e para despesas de deslocação. O grupo seleccionado integra 12 inspectores de jogos e outros dois funcionários do TP, I.P.

No quadro seguinte indicam-se os objectivos e/ou critérios de selecção deste grupo:

Quadro 1 – Selecção de amostras de despesas com abonos de ajudas de custo e com deslocações e estadas de inspectores de jogos para a realização de testes substantivos

Objectivos e/ou Critérios	Amostra - Selecção de abonos
<p><i>Para a verificação da observação do quadro legal estabelecido para a realização de despesas com o abono de ajudas de custo e de despesas com deslocações e estadas, nomeadamente quanto ao estabelecimento do domicílio necessário.</i></p> <p><i>Análise da regularidade e do grau de rotatividade / permanência dos inspectores de jogos na mesma localidade antes e após a entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ.</i></p> <p><i>Avaliação do impacto da implementação da Deliberação, isto é, se a nova organização e novos procedimentos são geradores de maior economia.</i></p>	<p>De 4 inspectores entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2008. Um inspector por cada uma das 4 áreas de inspecção que vieram a ser criadas com o novo regime introduzido pela Deliberação n.º 2/2007/CJ.</p> <p>De outros 4 inspectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 inspectores no período de 1 de Outubro de 2007 a 31 de Dezembro de 2008 (áreas Norte, Centro e Sul); - 1 inspector no período de 2005 a 2008 (área de Lisboa).
<p><i>Verificação dos resultados da Deliberação 9/2007/CJ, com entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2008, que determinou a cessação da concessão de abonos de despesas de almoço de importância equivalente a ajuda de custo diária para quem se encontrava em S. João da Talha, até ao final desse ano.</i></p>	<p>De 1 inspector entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2008, tendo este permanecido sempre afecto ao combate ao jogo ilícito.</p> <p>De 1 outro inspector no ano de 2008, tendo também permanecido sempre afecto ao combate ao jogo ilícito.</p>
<p><i>Inspector com várias colocações que reclamou da sua colocação após a criação das áreas de inspecção.</i></p>	<p>De 1 inspector de jogos nos anos de 2005 a 2008.</p>
<p><i>Verificação das deslocações de 1 inspector aposentado.</i></p>	<p>De 1 inspector de jogos aposentado. A totalidade dos abonos identificados (2006 e 2007).</p>
<p><i>Maior relevância financeira.</i></p>	<p>De 2 funcionários do TP, I.P., nas gerências de 2007 e 2008.</p>

⁷ As listagens de abonos relativas ao 2.º semestre de 2007 e de 2008 englobam todos os beneficiários do TP, I.P. e não só os inspectores e outro pessoal afecto ao Serviço de Inspecção de Jogos.

⁸ Outros beneficiários: Dirigentes: 3; Inspector aposentado: 1; Funcionários da IGJ a desempenharem funções nas instalações de S. João da Talha: 9.



h.

Tribunal de Contas

No âmbito destas amostras, foram verificados 705 boletins itinerários e respectivos despachos autorizadores de realização de despesa e notas de abono, que se traduziram em despesa no valor total de € 739.537,37, ou seja, € 655.207,08 pela rubrica 01-02-04- *Abonos de ajudas de custo* e € 84.330,29 pela rubrica 02-02-13-*Aquisição de serviços - deslocações e estadas*. No Anexo III são especificados os valores verificados por beneficiário e por ano.

1.3 – Condicionantes

A necessidade de dados relativos a várias gerências de dois organismos públicos, IGJ e TP, I.P., tendo o primeiro sido extinto, bem como a dificuldade e morosidade quer na entrega de elementos documentais quer na prestação de esclarecimentos por parte da direcção financeira do TP, I.P. condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos.

1.4 Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ Presidente do Conselho Directivo do TP, I.P.;
- ◆ Responsáveis individuais mencionados no Anexo I do relato.

Destas entidades não responderam o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

O Inspector-Geral de Jogos de 1 de Janeiro de 2003 a 30 de Agosto de 2005, o Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental de 30 de Agosto de 2003 a 30 de Agosto de 2005, e o Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental de 3 de Janeiro de 2006 a 30 de Junho de 2007 remeteram as suas alegações individualmente.

Salienta-se que o Inspector-Geral de Jogos nas gerências de 2003 a 30 de Agosto de 2005, na sua resposta, não se pronunciou sobre situações específicas constantes do relato. Informou que se encontra aposentado, que não dispõe de elementos documentais, referindo ainda que delegou nos respectivos Subinspectores-Gerais as competências para a prática de todos os actos relacionados com as áreas orçamental e financeira da IGJ, destacando a idoneidade e capacidades destes no âmbito das matérias em questão.

As alegações dos restantes responsáveis individuais são conjuntas com a resposta institucional do TP, I.P. (adiante designadas por alegações do TP, I.P.).

⁹ Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

As alegações apresentadas foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo V, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.

1.5 – Enquadramento Normativo

1.5.1 – Turismo de Portugal, I.P.

O TP, I.P., regia-se pelos estatutos integrantes do Decreto-Lei n.º 308/99, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 77/2004.

Na sequência da reestruturação operada pelo PRACE¹⁰ a lei orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, extinguiu o Instituto de Formação Turística (INFTUR), a Direcção-Geral do Turismo e a IGJ [cfr. artigo 27º, n.º 3, alíneas c), d) e e)], tendo sido as suas atribuições integradas no TP, I.P.^{11 12} A nova lei orgânica do TP, I.P., Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, entrou em vigor em 1 de Maio.

O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 141/2007, refere que o TP, I.P. é um Instituto público de regime especial, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de capacidade jurídica, de autonomia financeira e património próprio. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que o Instituto exerce a sua actividade sob a tutela do membro do Governo responsável pelo turismo. Esta entidade rege-se pelo disposto na sua lei orgânica e pelos seus estatutos, tendo estes sido publicados em anexo à Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril.

O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 141/2007 enuncia a missão e as atribuições do TP, I.P. Nos termos deste preceito legal, o Instituto tem por missão “(...) o apoio ao investimento no sector do turismo, a qualificação e desenvolvimento das infra-estruturas turísticas, a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico e o desenvolvimento da formação de recursos humanos do sector, bem como a regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar”.

O TP, I.P., encontra-se sujeito à Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, possui contabilidade orçamental e contabilidade patrimonial, sendo-lhe aplicável o Plano Oficial de Contabilidade Pública, constante do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, e presta contas nos termos da Instrução n.º 1/2004 -2ª S do TC, de 14 de Fevereiro.

O Decreto-Lei n.º 141/2007 estabelece a Comissão de Jogos como um dos órgãos do TP, I.P., a qual é presidida pelo presidente do conselho directivo e integra o director do Serviço de Inspeção de Jogos e o secretário-geral. Nos termos do artigo 9.º do referido diploma este “... órgão é responsável pela

¹⁰ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

¹¹ As atribuições de natureza normativa da Direcção-Geral do Turismo foram integradas na Direcção-Geral das Actividades Económicas e as restantes no Instituto do Turismo de Portugal, I.P. O Turismo de Portugal, I.P., integra a Inspeção-Geral de Jogos, com autonomia técnica e funcional.

¹² Últimas contas de gerência homologadas pelo Tribunal de Contas: Conta n.º 6818/2001 do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, homologada em 1 de Abril de 2004; Conta n.º 6828/2002 do INFTUR, homologada em 24 de Junho de 2004; Conta n.º 2878/2001 da DGT, homologada em 9 de Dezembro de 2004.



h.

Tribunal de Contas

orientação, acompanhamento e supervisão da actividade do Serviço de Inspeção de Jogos, assegurando a ligação com o conselho directivo do Turismo de Portugal, I.P.”

As funções exercidas pelos inspectores de jogos consistem na inspecção a casinos, a salas de jogo do bingo e outras actividades como o combate ao jogo ilícito, peritagem a material de jogo e qualificação de máquinas e de temas de jogo, nos termos das alíneas a) a s) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 3º do Decreto Regulamentar n.º 14/2001, de 18 de Setembro¹³. A fiscalização nos casinos não se reveste de natureza temporária, esporádica e ambulatória, mas sim permanente, contínua e constante, desenvolvendo-se em todo o território nacional.

1.5.2 – Ex- Inspeção-Geral de Jogos

A extinta IGJ constituía um serviço público de fiscalização criado pelo Decreto-Lei n.º 450/82, de 16 de Novembro, com sede em Lisboa¹⁴, exercendo a sua acção sobre todo o território nacional. A lei orgânica da ex-IGJ foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio¹⁵.

Nos termos dos artigos 3.º, 4.º e 13.º deste diploma, à ex-IGJ incumbiam tarefas tão diversas como apoiar tecnicamente o Governo, em matéria de jogo, superintender em tudo o que respeitasse ao estudo, preparação e execução dos contratos de concessão de jogos (para além da sua inspecção e fiscalização), sugerir e adoptar providências e instruções tendentes à conceptualização e à regulamentação de quaisquer jogos ilícitos, bem como à sua prevenção e repressão, dar parecer técnico sobre estudos e projectos elaborados por outras entidades, relacionados com a exploração do jogo, formular propostas para adopção de medidas relativas ao regime tributário sobre o jogo, expedir instruções genéricas necessárias e vinculativas sobre o cumprimento da lei e dos contratos de concessão, liquidar o imposto especial de jogo e o imposto do selo devido.

O Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a lei orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, estabeleceu na alínea e) do n.º 3 do artigo 27.º a extinção da IGJ¹⁶ e a sua integração no TP, I.P. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, que aprovou a lei orgânica do TP, I.P., deu-se início ao processo de fusão dos serviços extintos de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro¹⁷. O Despacho n.º 120-XVII/2007/SET¹⁸, do Secretário de Estado do Turismo, de 2 de Maio, estabeleceu que nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, o processo de fusão decorresse durante o prazo de 60 dias úteis.

Tendo o processo de fusão no TP, I.P., ficado concluído a 30 de Junho de 2007¹⁹, a última gerência da IGJ decorreu de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2007.

¹³ Este diploma que definiu e regulamentou a carreira de inspector de jogos da IGJ contínua em vigor com a integração desta inspecção no TP, I.P.

¹⁴ Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, com as alterações de redacção introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 191/90, de 8 de Junho.

¹⁵ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 191/90, de 8 de Junho, e pelo Decreto-Lei n.º 124/2000, de 5 de Julho.

¹⁶ A extinção da IGJ encontrava-se prevista na alínea f) do ponto 18 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

¹⁷ Estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos.

¹⁸ Este despacho autorizou a continuação do exercício de funções dos dirigentes da IGJ, até à conclusão do processo de fusão do respectivo organismo.

¹⁹ Nos termos do artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro.

A IGJ encontrava-se sujeita à Lei de Bases da Contabilidade Pública, possuía contabilidade orçamental e remetia as suas contas de gerência ao TC nos termos das Instruções n.º 2/97-2.ªS, de 3 de Março.

1.5.3 – Regime jurídico do abono de ajudas de custo e transportes

Da análise da documentação relativa ao abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, conclui-se que, até Dezembro de 2008, não existiu regulamentação específica aplicável aos inspectores de jogos no que respeita a ajudas de custo, regendo esta matéria o estabelecido no Decreto-Lei n.º 106/98²⁰.

A partir de 12 de Dezembro de 2008, a todo o pessoal a prestar serviço no TP, I.P., incluindo o pessoal de inspecção de jogos, passou a ser aplicado o Regulamento de Pessoal do Instituto do Turismo de Portugal, I.P., aprovado pelas tutelas financeira e sectorial – Despacho normativo n.º 64/2008, de 7 de Novembro²¹.

O âmbito de aplicação pessoal do Decreto-Lei n.º 106/98 abrange, nos termos dos n.º 1 e n.º 3 do artigo 1º, os funcionários e agentes da administração central, regional e local e dos institutos públicos nas modalidades de serviços públicos personalizados e de fundos públicos e ainda o pessoal contratado a termo certo.

Quanto ao âmbito de aplicação material, o mesmo diploma regula as ajudas de custo em território nacional (artigos 3º a 14º), o abono de despesas de transporte em território nacional e nas deslocações ao estrangeiro (artigos 16º a 31º), encontrando-se excluídas, nos termos do artigo 15º, as ajudas de custo por deslocações ao estrangeiro e no estrangeiro, matéria esta que se encontra especificamente regulada no Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de Julho.

O artigo 3º classifica os tipos de deslocações em território nacional, definindo os respectivos conceitos nos artigos 4º e 5º: deslocações diárias (as que se realizam num período de vinte e quatro horas e, bem assim, as que embora ultrapassando esse período, não impliquem a necessidade de realização de novas despesas) e deslocações por dias sucessivos (as que se efectivam num período de tempo superior a vinte e quatro horas e não se encontram abrangidas na definição das deslocações diárias).

O direito à percepção de ajudas de custo constitui-se sempre que um funcionário se desloque, por razões de serviço, mais de 5 ou 20 km da periferia da localidade onde tem o seu domicílio necessário, consoante se trate de deslocações diárias ou por dias sucessivos, medidos a partir do ponto mais próximo do seu destino (artigos 6º e 7º, em conjugação) e desde que essa deslocação se faça, ainda que parcialmente, nos períodos de tempo referidos no nº 2 ou nas circunstâncias temporais do nº 4, ambos do artigo 8º.

No referido artigo 8º encontram-se definidas as condições de atribuição de ajudas de custo em território nacional. O n.º 1 estabelece que o abono de ajudas de custo corresponde ao pagamento de uma parte da importância diária que estiver fixada ou da sua totalidade de acordo com as regras constantes, respectivamente, dos n.ºs. 2 e 4.

²⁰ Até 11 de Dezembro de 2008, a ex-IGJ e o TP, I.P., encontravam-se sujeitos ao disposto nos sucessivos diplomas anuais que actualizavam as tabelas de ajudas de custo, subsídios de refeição e de viagem e marcha (Portarias: n.º 239/2000, de 29 de Abril; n.º 80/2001, de 8 de Fevereiro; n.º 88/2002, de 28 de Janeiro; n.º 304/2003, de 14 de Abril; n.º 205/2004, de 3 de Março; n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro; n.º 229/2006, de 10 de Março; n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro; n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro).

²¹ Publicado em DR, 2.ª série, n.º 239, de 11 de Dezembro de 2009.



O artigo 12º estabelece um limite temporal para a atribuição de ajudas de custo. O abono de ajudas de custo não pode ter lugar para além de 90 dias seguidos de deslocação, podendo apenas ser prorrogado até 90 dias, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, por despacho conjunto do ministro da tutela, do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela Administração Pública.

O regime do abono de despesas de transporte no território nacional e nas deslocações ao estrangeiro encontra-se regulado nos artigos 16º a 31º. Neste âmbito, o artigo 18º estabelece, como procedimento geral, o dever de o Estado facultar ao seu pessoal viaturas oficiais, na sua falta ou impossibilidade a utilização preferencial dos transportes colectivos de serviço público permitindo-se, nos termos do artigo 20º, em casos excepcionais e de comprovação do interesse dos serviços, a utilização de veículo próprio nas deslocações em serviço no território nacional. O artigo 22º estabelece, por sua vez, a possibilidade de, em casos especiais e quando não for possível ou conveniente, a utilização dos transportes colectivos, o reembolso das despesas de transporte efectivamente realizadas ou o abono do correspondente subsídio de transporte.

De realçar também que incorrem na obrigação de reposição das quantias indevidamente recebidas e são susceptíveis de responsabilidade disciplinar, nos termos do nº 1 do artigo 39º do Decreto-Lei n.º 106/98, os funcionários e agentes que recebam indevidamente quaisquer abonos de ajudas de custo e subsídio de transporte. O nº 2 do mesmo preceito legal determina ainda a responsabilidade solidária dos dirigentes dos serviços que autorizem estes abonos nos casos em que não haja justificação para tal.

Conforme já se referiu, desde 12 de Dezembro de 2008, por força do âmbito de aplicação do Regulamento de Pessoal do TP, I.P. (artigos 2.º e 33.º), anexo ao despacho normativo n.º 64/2008, o pessoal do Instituto, incluindo o da carreira de inspector superior de jogos, passou a observar o regime de deslocação em serviço estabelecido ao longo do artigo 26.º do referido Regulamento. O regime para a Administração Pública é aplicado subsidiariamente (cfr. n.º 14 do preceito legal citado).

O citado artigo 26.º do Regulamento consagra um regime específico de ajudas de custo e de transporte, quer no que respeita às deslocações em território nacional quer no estrangeiro, face aos regimes gerais estabelecidos, respectivamente, nos Decretos-Leis n.ºs 106/98, de 24 de Abril, e 192/95, de 26 de Julho, relevando-se naquele, designadamente, o abono de ajudas de custo corresponde ao pagamento de uma importância diária, nos seguintes termos [cfr. n.ºs 1 e 2, alíneas a) a d), do citado preceito]:

- a) *Em território nacional — € 98,00;*
- b) *No estrangeiro — € 171,44;*
- c) *Nos dias de partida e de chegada, a ajuda de custo prevista na alínea a) é reduzida para 50% do valor ali fixado, se a partida se verificar depois das 13 horas ou a chegada ocorrer antes desta hora;*
- d) *Nas deslocações diárias que não se prolonguem para o dia seguinte e que impliquem apenas uma refeição, é abonada uma única ajuda de custo, relativa ao almoço ou ao jantar, no valor de € 15,23, desde que a chegada ocorra, respectivamente, depois das 13 ou depois das 20 horas.*

Destaca-se nesta sede também as situações relativas ao reembolso das despesas com utilização de viatura do trabalhador, e o benefício do seguro de acidentes pessoais (cfr. n.ºs 5, 6 e 9 do artigo 26.º em questão):

5 — A título excepcional, quando não exista viatura de serviço disponível e a utilização de transportes colectivos públicos traduza um grave inconveniente para o serviço, nomeadamente pelo atraso daí decorrente, pode ser utilizada viatura do

trabalhador, desde que obtida autorização prévia expressa do conselho directivo do Turismo de Portugal, I. P.

6 — Na situação prevista no número anterior, o trabalhador é reembolsado, por quilómetro, de acordo com a seguinte fórmula, que engloba todas as despesas inerentes à utilização do veículo, nomeadamente seguros que cubram eventual responsabilidade civil do Turismo de Portugal, I.P., para com terceiros, bem como a indemnização dos danos próprios do veículo utilizado: $0,30 \times \text{preço por litro da gasolina sem chumbo de 95 octanas praticado pela distribuidora nacional com maior número de postos de abastecimento, de acordo com o valor em vigor no último dia do mês imediatamente anterior.}$

9 — Os trabalhadores em deslocação para fora da localidade em que se situa o respectivo local de trabalho beneficiam de um seguro de acidentes pessoais, de valor igual a 8 vezes a remuneração anual fixada para o nível correspondente à 3.ª posição remuneratória da categoria de técnico superior da tabela remuneratória única dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público, entendendo-se por remuneração anual a correspondente a 14 vezes aquele valor.

Os valores das ajudas de custo referidos no n.º 2 do artigo 26.º são revistos anualmente, de acordo com a percentagem de actualização fixada em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho a que o Turismo de Portugal, I. P., tenha aderido ou de que venha a fazer parte (cfr. n.º 12 do preceito em análise).

O regime parcialmente exposto difere do consagrado, nomeadamente, nos artigos 8.º, 26.º, 27.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, e nos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 192/95. Nos termos destes regimes os montantes das ajudas de custo e subsídios de transporte são fixados pelo diploma legal que fixar anualmente as remunerações dos “funcionários e agentes da administração pública”.

Ora, a título exemplificativo, e relativamente ao ano de 2009, salienta-se, nos termos da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro, o seguinte:

- ♦ o valor de € 98,00 de abono de ajudas de custo diário nas deslocações em serviço fora da localidade onde os funcionários do Instituto exercem funções, fixado no artigo 26.º, n.º 2, alínea a), do actual Regulamento de Pessoal do TP, I.P., aprovado pelo Despacho Normativo n.º 64/2008, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e Inovação, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 11 de Dezembro de 2008, compara com o montante de € 62,75 para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas com remunerações base superiores ao valor do nível remuneratório 18 (cfr. artigo 2.º, alínea b), subalínea i);
- ♦ Para o mesmo ano os quantitativos dos subsídios de transporte a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, são (cfr. artigo 4.º, alínea a)): “Transporte em automóvel próprio — € 0,40 por quilómetro”. Nos termos do Regulamento do Pessoal do TP, I.P., o valor do quilómetro em 31 de Dezembro de 2009 seria de € 0,39²².
- ♦ As ajudas de custo diárias a abonar ao pessoal em missão oficial ao estrangeiro e no estrangeiro, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 192/95, têm os seguintes valores, a partir de 1 de Janeiro de 2009 (cfr. artigo 5.º, alíneas a) e b), subalíneas i) a iii):
 - a) *Membros do Governo — € 167,07;*
 - b) *Trabalhadores que exercem funções públicas:*
 - i) *Com remunerações base superiores ao valor do nível remuneratório 18 — € 148,91;*

²² O valor encontrado resulta do preço da gasolina sem chumbo nos postos da Galp em 31 de Dezembro de 2009, que era de € 1,295.



Tribunal de Contas

h.

- ii) *Com remunerações base que se situam entre os valores dos níveis remuneratórios 18 e 9 — € 131,54;*
- iii) *Outros trabalhadores — € 111,88.*

O regime específico de ajudas de custo e de transporte constante do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., atrás sinteticamente explanado, suscita, contudo, a necessidade de ponderar da sua legalidade, tendo em conta que o referido Regulamento foi aprovado por despacho normativo do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado do Turismo, em representação do Ministro da Economia, quando o regime geral aplicável à função pública se encontra consagrado em fonte normativa de grau superior – Decreto-Lei.

Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, os institutos públicos regem-se, nomeadamente, pelas normas constantes desta lei e dos respectivos estatutos e regulamentos internos, sendo, designadamente, aplicáveis o regime da função pública ou do contrato individual de trabalho, de acordo com o regime de pessoal aplicável, podendo, de acordo com o disposto no artigo 34.º, n.º 1, adoptar o regime do contrato individual de trabalho em relação à totalidade ou parte do respectivo pessoal.

Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2004, “*as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que deva ser objecto de regulamentação, de regulamentos internos, propostos pelos órgãos do instituto e aprovados por despacho normativo daqueles membros do Governo*” - cfr. ainda o artigo 44.º, n.º 4, alínea a), e o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 141/2007, tendo sido ao abrigo destes dispositivos legais que foi aprovado o Regulamento de Pessoal do TP, I.P.

Tal como se encontra previsto no artigo 48.º, n.º 3, o TP, I.P., goza de regime especial, podendo ser derogado o regime comum (previsto nos artigos 17.º a 44.º da Lei n.º 3/2004) na estrita medida necessária à sua especificidade.

No quadro do regime previsto pela Lei n.º 3/2004, foi regulada pelo Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, a orgânica do TP, I.P., dispondo o artigo 3.º que “*O Turismo de Portugal, I.P., rege-se pelo disposto no presente decreto-lei, pelos respectivos estatutos e regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo disposto no regime jurídico do sector empresarial do Estado, designadamente em matéria de realização de despesas públicas e de contratação pública*”. Quanto à estrutura e organização interna, é a prevista nos estatutos e regulamentos (cfr. artigo 12.º).

De acordo com o previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 141/2007, ao pessoal do Instituto é aplicável o regime jurídico do contrato individual de trabalho (cfr. também os artigos 4.º e 5.º, n.º 1, do Regulamento de Pessoal), dispondo o artigo 25.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., que compete ao Instituto fixar os termos em que deve ser prestado o trabalho, dentro dos limites decorrentes do contrato individual de trabalho e das normas que o regem.

Conforme estipula o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 141/2007, a celebração do contrato individual de trabalho implica a cessação do vínculo à função pública. Também o artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho (aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, entretanto revogada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas – cfr. artigo 18.º, alínea f)), dispunha que o contrato de trabalho com pessoas colectivas públicas não confere a qualidade de funcionário público ou agente administrativo, ainda que estas tenham um quadro de pessoal em regime de direito público.

De acordo com o disposto no artigo 5.º do Regulamento de Pessoal, a relação jurídica de emprego público dos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é constituída com base na modalidade de nomeação, tal como se encontra previsto no artigo 10.º, alínea f), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro²³, sem prejuízo das normas específicas que venham a ser aprovadas – artigo 33.º do Regulamento.

Salienta-se, no entanto, que no âmbito do novo regime de constituição da relação jurídica de emprego público deixou de atribuir-se a qualidade de funcionário mesmo no caso da constituição do vínculo na modalidade de nomeação. Tal decorre, designadamente da alínea d) do artigo 80.º da Lei n.º 12-A/2008. Com efeito, neste preceito legal enumeram-se as fontes normativas que disciplinam a relação jurídica de emprego público respeitante à nomeação, ordenando-se também a prioridade na sua aplicação, isto é, a hierarquia entre as mesmas, sendo apenas aplicáveis as inferiores na medida em que não contrariem as imediatamente superiores (o mesmo se diga no que toca às fontes normativas do contrato a que se reporta o artigo 81.º da citada Lei).

Nos termos da referida alínea d) “*as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreva aos então designados funcionários e agentes*” são subsidiariamente aplicáveis na modalidade da nomeação (cfr. quanto ao contrato a disposição idêntica prevista no artigo 81.º, n.º 1, alínea e)).

Atento o disposto na alínea d) citada, e considerando que nada se encontra regulamentado sobre o regime jurídico de ajudas de custo e transporte para a modalidade de nomeação nas fontes normativas hierarquicamente superiores previstas nas alíneas a) a c) do artigo 80.º em análise, aplica-se, assim, nesta matéria o regime previsto nos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98.

Do que acabou de se expor resulta que aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é aplicável o disposto em actos legislativos que são Decretos-Leis (cfr. artigo 112.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa - CRP), pelo que a matéria neles regulada só pode ser alterada por acto normativo de igual valor – lei ou decreto-lei (cfr. n.º 2 do preceito constitucional citado), podendo um destes actos legislativos constituir lei habilitante à regulamentação pelo Governo do regime de ajudas de custo e de transporte (artigo 199.º c) da CRP), devendo, neste caso, indicar-se expressamente as leis que se visa regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão (artigo 112.º, n.º 7 da Lei Constitucional).

Ora, o disposto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P. – regime de deslocações em serviço – foi aprovado pelo despacho normativo n.º 64/2008, portanto no exercício do poder regulamentar do Governo, tendo como destinatário o pessoal do Instituto, pelo que carece de prévia habilitação legal.

Compulsado o despacho em causa verifica-se que o Regulamento de Pessoal foi aprovado com invocação expressa do disposto no n.º 1 do artigo 12.º e na alínea a) do n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 105/2007. É ainda referido no despacho que os Estatutos do TP, I.P., aprovados pela Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril, na sequência da aprovação da Lei Orgânica pelo Decreto-Lei n.º 141/2007, remetem a regulamentação de algumas matérias para o Regulamento em questão.

Todavia, como resulta da análise do regime jurídico das ajudas de custo e de transporte atrás explanada, não existe nenhuma norma constante de acto legislativo de valor igual aos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98 que se traduza na habilitação legal para a matéria de ajudas de custo e transporte,

²³ Regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da administração pública.



Tribunal de Contas

h.

prevista naqueles diplomas, constar de um regulamento aprovado por despacho normativo, no que respeita aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos.

Assim, não existindo nenhuma lei que defina a competência subjectiva e objectiva para tal regulamentação, resulta que a extensão da aplicação do disposto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é, *ab initio*, ilegal, por contrariar o regime legal consagrado em actos normativos com o valor de Decretos-Leis.

Considerando-se, nos termos expostos, ilegal a aplicação do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos, revela-se também necessário ponderar da legalidade da aplicação do regime de pagamento de ajudas de custo e de transporte previsto no preceito em causa aos demais trabalhadores que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento, se encontram vinculados ao organismo por uma relação jurídica assente no contrato individual de trabalho (cfr. também artigo 4.º, n.º 1), nos termos a que já se fez referência.

No que respeita ao âmbito de aplicação subjectivo, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, veio dispor no seu artigo 2.º, n.º 1, que *“é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo do qual exercem as respectivas funções”*.

Quanto ao âmbito de aplicação objectivo, de acordo com o previsto no artigo 3.º n.º 1, o diploma legal em causa *“é aplicável aos serviços da administração directa e indirecta do Estado”*.

De acordo com o previsto nestes preceitos legais, o pessoal não integrado na carreira de inspector superior de jogos do TP, I.P., encontra-se também abrangido no âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008.

No que respeita à transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, de acordo com o disposto no artigo 88.º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008, os trabalhadores que exerciam funções predominantemente técnicas ao abrigo de um contrato de trabalho mantinham esta modalidade de contrato por tempo indeterminado, passando o regime do mesmo a ser o deste diploma legal, sendo que antes da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2009, do regime do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP) aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, a lei admitia a forma de constituição da relação de emprego público através do contrato individual de trabalho, nos termos da Lei n.º 23/2004, de 22 de Julho (cfr. artigos 117.º, n.º 2, alínea b), e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).

Ainda relativamente à transição entre modalidades de relação de emprego público dispõe o artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, que a transição dos trabalhadores, designadamente, da modalidade de contrato individual de trabalho opera-se para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas sem dependência de quaisquer formalidades.

Ora, nos termos do artigo 81.º, n.º 1 da Lei n.º 12-A/2008, as fontes normativas do contrato são as que se encontram nele enumeradas e hierarquizadas nas alíneas a) a f), resultando da interpretação conjugada das alíneas d) e e) que logo a seguir ao RCTFP se aplica à modalidade de contrato, *“Subsidiariamente, as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreva aos então designados funcionários e agentes”*.

Assim, com a entrada em vigor do RCTFP, passou a ser este o regime aplicável aos funcionários do TP, I.P., que se encontravam na modalidade de contrato individual de trabalho, sendo-lhe

consequentemente aplicável o regime jurídico das ajudas de custo e de transporte previsto nos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98 e não o regime previsto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal, conforme resulta da alínea e) do n.º 1 do artigo 81.º da Lei n.º 12-A/2008, uma vez que inexistente qualquer norma constante de acto legislativo de igual valor daqueles actos normativos que, neste caso, seja norma habilitante para permitir a regulamentação desta matéria aprovada por despacho normativo, nos termos atrás já expostos.

Acresce que conforme o estabelecido no artigo 86.º da Lei n.º 12-A/2008, o disposto nesta lei prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulação colectiva de trabalho, salvo quando dela resultar expressamente o contrário. Ora, este princípio de prevalência da Lei n.º 12-A/2008 implica a caducidade de todas as disposições legais ou convencionais com ela incompatíveis a partir de Janeiro de 2009, como é o caso do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP., I.P.

É ainda de anotar que, nos termos do artigo 35.º do Regulamento de Pessoal do TP., I.P., este deveria, até 31 de Dezembro de 2009, ser revisto para adaptação ao regime da Lei n.º 12-A/2008 e demais legislação complementar.

Nas alegações do TP, I.P., a propósito da matéria atrás apreciada, foi referido o seguinte:

“2. (...) O que se afirma é a ilegalidade do Regulamento de Pessoal com fundamento na inexistência de norma habilitante e de contrariedade a um Decreto-Lei. Independentemente de os órgãos do Turismo de Portugal deverem obediência a um regulamento emitido pelos membros do Governo competentes, a posição defendida no Relato não merece a nossa adesão por várias ordens de razões:

i) Não existe exigência da forma de Decreto-Lei para regular a matéria de ajudas de custo;

ii) A entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2009 da totalidade das disposições da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não determinou a revogação da legislação posterior à sua publicação;

iii) o regime do Decreto-Lei n.º 106/98 só é aplicável ao pessoal do Turismo de Portugal na ausência de regulamentação legal especial.

Vejamos cada uma destas questões em particular.

3. O Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, que aprovou o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte do pessoal da Administração Pública, foi publicado no contexto do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabelecia os princípios gerais em matéria de emprego público, e que previa como suplementos remuneratórios a compensação de despesas feitas por motivo de serviço que se fundamentem em compensação de despesas, designadamente em trabalho efectuado fora do local normal de trabalho, que dê direito à atribuição de ajudas de custo, ou outros abonos devidos a deslocações em serviço (n.º 2 do artigo 19.º do citado Decreto-Lei n.º 184/89). E acrescentava no n.º 3 do artigo 19.º que a fixação das condições de atribuição dos suplementos era estabelecida mediante Decreto-Lei.

Daqui decorria, portanto, que para os trabalhadores com relação jurídica de emprego público as ajudas de custo deveriam ser reguladas por decreto-lei, o que veio a acontecer com o referido Decreto-Lei n.º 106/98.

4. A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas, (designada LVCR), veio revogar o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e trouxe consigo um diferente entendimento sobre os suplementos remuneratórios. Com efeito, a LVCR não considerou como suplementos remuneratórios a matéria das ajudas de



custo (cfr. artigo 73.º). E fê-lo correctamente, porque o pagamento de ajudas de custo visa compensar o trabalhador pelas despesas em que incorre e não tem natureza remuneratória.

Em consequência, a exigência de os suplementos remuneratórios serem criados e regulamentados por lei e, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação colectiva, nos termos do n.º 7 do artigo 73.º da LVCR, não vale portanto para as ajudas de custo.

5. Neste contexto e em abstracto, a questão que se coloca é a de saber como se pode regular a matéria das ajudas de custo na parte em que constituem compensação por despesas incorridas pelo trabalhador. Afigura-se que a revogação do Decreto-Lei n.º 184/89 e a exclusão do conceito de suplemento remuneratório das ajudas de custo implica que estas podem ser regulamentadas por qualquer das fontes da relação jurídica de emprego público, i.e, lei, regulamento ou instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

6. Por esta razão, não se afigura correcta a afirmação de que é necessária norma habilitante para permitir a regulamentação das ajudas de custo, sendo suficiente um regulamento administrativo que estabeleça, em condições de igualdade, o ressarcimento das despesas incorridas pelos trabalhadores em funções públicas.

7. Por outro lado, o Relato refere que a ilegalidade do Regulamento de Pessoal do Turismo de Portugal resulta do facto de, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, alínea e) da LVCR, ser aplicável ao pessoal deste Instituto "as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreve aos então designados funcionários e agentes". Todavia, o Relato de Auditoria não dá relevância ao facto de a norma citada, nos termos da própria letra da lei, apenas se aplicar subsidiariamente, i.e, na ausência de regulamentação específica sobre a matéria. No caso concreto significaria apenas que o Decreto-Lei n.º 106/98, de 13 de Abril, seria aplicável caso não existisse regulamentação legal sobre a matéria. Verificamos, porém, que existe um regulamento administrativo que disciplina a questão das ajudas de custo e por essa razão não se afigura necessário socorreremo-nos da legislação subsidiária.

8. Por último, importa afastar o argumento de que teria havido revogação do Despacho Normativo que aprovou o regulamento de pessoal com fundamento no facto de existir uma norma de prevalência prevista no artigo 86.º da LVCR. Esta norma mantém uma técnica legislativa que, embora não seja muito perfeita, é a utilizada para garantir que as normas da Lei são aplicadas em detrimento de regimes especiais que existam em diplomas avulsos. Trata-se portanto de uma norma de revogação que afasta o princípio geral do n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil que preceitua a não revogação de lei especial por lei geral. Por esta via, a LVCR pretende-se sobrepor a todos os regimes especiais existentes. Todavia, desta norma não se retira a impossibilidade de se estabelecerem regimes especiais no futuro.

9. Por outro lado, a LVCR, apesar de publicada em 27 de Fevereiro de 2008, apenas ganhou eficácia plena no dia 1 de Janeiro de 2009, com a entrada em vigor da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Este facto, todavia, não determinou a revogação da legislação posterior à publicação da referida Lei n.º 12-A/2008, porque não é possível a uma Lei determinar a revogação de legislação posterior por atentatório da lógica de sucessão de normas no tempo. E a norma paramétrica contida no artigo 81.º da LVCR também não pode ter esse efeito. Na verdade, desta disposição apenas pode decorrer a ilegalidade originária de normas que sejam contrárias ao estabelecido por um diploma de valor reforçado, como é o

caso da LVCR. Todavia, como vimos, em matéria de ajudas de custo não se verifica qualquer desconformidade com o sistema de fontes reconhecido pela LVCR.

10. O Regulamento de Pessoal foi aprovado com habilitação no disposto no n.º 1 do artigo 12.º e na alínea a) do n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, de 15 Janeiro (que aprova a lei quadro dos institutos públicos), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril. E ainda nos Estatutos do Turismo de Portugal, aprovados pela Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril, na sequência da aprovação da Lei Orgânica pelo Decreto-Lei n.º 141/2007, que habilitam a emissão de regulamentos sobre matéria de pessoal. Deste ponto de vista, considera-se que existe habilitação suficiente para regular as matérias de ajudas de custo relativamente ao pessoal do Turismo de Portugal.

11. Ainda que assim não se entendesse, sempre os órgãos do Turismo de Portugal deviam obediência aos comandos contidos no Regulamento de Pessoal e deveriam conformar a sua actuação com o disposto nessa fonte normativa”.

O aduzido pelos membros do Conselho Directivo do TP, I.P., e demais dirigentes do Instituto não colhe pelas razões que atrás já se evidenciaram e que seguidamente, em síntese, se reforçam:

No que respeita ao referido sobre a matéria que o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, regulava, sublinha-se que este era um Decreto-Lei subordinado à autorização legislativa consagrada na Lei do Orçamento do Estado para 1989 (Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro).

Com efeito, nos termos do artigo 15.º, alínea a), da Lei do Orçamento do Estado para 1989, o Governo ficou autorizado a definir os princípios fundamentais de um novo sistema retributivo da função pública, assente em estruturas salariais indiciárias, complementos de carácter social e suplementos, em função das especiais condições de prestação de trabalho ou compensação por despesas feitas.

Estávamos assim perante uma matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, prevista no artigo 168.º, n.º 1, alínea u), da CRP, na revisão constitucional de 1982 – “Bases do regime e âmbito da função pública”.

Tendo o Governo, no uso da autorização concedida, estabelecido os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública através do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, o qual, de facto, previa no artigo 19.º, n.º 2, que podiam ser atribuídos suplementos por compensação de despesas feitas por motivo de serviço que se fundamentassem, nomeadamente, em trabalho efectuado fora do local normal de trabalho, que desse direito à atribuição de ajudas de custo, ou outros abonos devidos a deslocações em serviço, dispondo o n.º 3 que a fixação das condições de atribuição dos suplementos era estabelecida mediante Decreto-Lei.

Pela análise do n.º 2 do preceito legal atrás citado não decorre que os suplementos por compensação de despesas feitas por motivo de serviço se possam considerar como ajudas de custo. Na verdade, a atribuição destes suplementos deveria ser fundamentar-se em trabalho efectuado fora do local normal que desse direito à atribuição de ajudas de custo ou outros abonos devidos a deslocações em serviço. Atente-se que, à data, o Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, regulava a matéria das ajudas de custo.

De qualquer modo salienta-se que o Decreto-Lei n.º 106/98 não veio regular a matéria dos suplementos a que se reportavam os n.ºs 2 e 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, nem as ajudas de custo na sequência deste diploma legal.



h.

Tribunal de Contas

Com efeito, conforme já se referiu supra, anteriormente ao Decreto-Lei n.º 106/98 o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte aplicável ao pessoal da Administração Pública, encontrava-se fixado no Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de Dezembro, o qual foi aprovado pelo Governo nos termos da primitiva alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, ou seja, ao abrigo da competência legislativa concorrente com a Assembleia da República.

Por sua vez o Decreto-Lei n.º 106/98, que revogou o Decreto-Lei n.º 519-M/79, foi também decretado ao abrigo do n.º 5 do artigo 112.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP (na revisão constitucional de 1982 e com a numeração da revisão de 97), portanto no âmbito da competência legislativa concorrente, dispondo o referido n.º 5 que *“Nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos”*.

Nos termos do artigo 112.º, n.º 1, *“São actos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais”*²⁴.

Do exposto resulta que a matéria de ajudas de custo e de transporte dos funcionários e agentes da administração pública, nos termos já acima fundamentados, tinha que ser regulada por lei ou decreto-lei, salvo no caso de existir norma habilitante para permitir a sua regulamentação, no caso concreto, por despacho normativo.

Tendo em conta que a relação jurídica de emprego público dos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é constituída com base na modalidade de nomeação, até à entrada em vigor do RCTFP era aplicável a este pessoal o regime previsto no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e respectiva legislação complementar (cfr. artigos 116.º, 117.º, n.º 2, alínea a), e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).

Igualmente em matéria de ajudas de custo é aplicável à modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por nomeação o Decreto-Lei n.º 106/98 e não o Regulamento de Pessoal do TP, aprovado por despacho normativo, por não ter sido proferido ao abrigo de norma habilitante, conforme atrás se evidenciou.

No que respeita ao restante pessoal do Instituto, como também já se viu, até à entrada em vigor do RCTFP (1 de Janeiro de 2009), era aplicável o regime jurídico do contrato individual de trabalho, nos termos da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho (cfr. o artigo 117.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 12-A/2008), não lhes sendo conferida a qualidade de funcionários públicos ou agentes administrativos, nos termos do artigo 2.º, n.º 2 deste diploma legal, pelo que não estavam directamente abrangidos no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 106/98.

Com a entrada em vigor do RCTFP, a 1 de Janeiro de 2009, passaram então a produzir efeitos a maioria dos preceitos da Lei n.º 12-A/2008, designadamente os artigos 80.º e 81.º, os quais enumeram e hierarquizam as fontes normativas que disciplinam a relação jurídica de emprego público constituídas por nomeação e contrato.

Entre essa enumeração consta a aplicação subsidiária das leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreva aos anteriormente designados funcionários e agentes, sendo que tal

²⁴ *Este preceito concretiza alguns dos princípios fundamentais inerentes como princípios do Estado de direito democrático: o princípio da hierarquia das fontes, o princípio da tipicidade e o princípio da legalidade da administração* – Cfr. os Professores J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, anotação ao anterior artigo 115.º.

subsidiariedade se reporta à prioridade na aplicação das fontes previstas nas alíneas anteriores à alínea d) do n.º 1 do artigo 80.º e à alínea e) do n.º 1 do artigo 81.º.

Assim, face à falta de previsão da matéria de ajudas de custo e de transporte para os trabalhadores em relação jurídica de emprego público nas fontes normativas das alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 80.º e nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 81.º, aplica-se aos trabalhadores com relação de emprego público, como lei geral, o Decreto-Lei n.º 106/98.

Encontrando-se esta matéria regulada por Decreto-Lei, a mesma só pode ser alterada por acto normativo de igual valor, salvo a existência de prévia habilitação legal, o que, como decorre da análise atrás efectuada sobre a questão, e contrariamente ao invocado nas alegações, não se verifica, pelo que a sua regulamentação por despacho normativo é ilegal.

Quanto à questão da norma de prevalência prevista no artigo 86.º da Lei n.º 12-A/2008, salienta-se que este princípio da prevalência deve ser conjugado com os preceitos legais relativos às fontes normativas das diferentes modalidades da constituição de emprego público, de onde resulta pois a derrogação do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, por incompatibilidade com o disposto nos artigos 80.º, n.º 1, alínea d) e artigo 81.º, n.º 1, alínea e), do citado diploma legal.

É também de realçar que apesar desta norma (artigo 86.º), conforme se refere nas alegações, não impedir que se estabeleçam regimes especiais no futuro, sendo a Lei n.º 12-A/2008 uma lei reforçada, ela é dotada de capacidade derogatória, impondo ou pressupondo a sua não derogabilidade por leis posteriores, a não ser que tenham a mesma natureza.

Tendo embora em conta o entendimento expresso anteriormente, é de salientar que conforme igualmente se refere nas alegações, os órgãos do Turismo de Portugal obedeceram aos comandos contidos no Regulamento de Pessoal aprovado por despacho normativo, conformando a sua actuação com o disposto nessa fonte normativa, pelo que não existe qualquer infracção financeira.

Por último, regista-se a informação do TP, I.P., de que “(...) no tocante ao regulamento de Pessoal, o Turismo de Portugal já apresentou à Tutela uma proposta de novo Regulamento, conforme previsto no artigo 35.º do despacho Normativo n.º 64/2008, de 7 de Dezembro, tendo o mesmo sido submetido à apreciação do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública”.

Delimitação do conceito de domicílio necessário

O domicílio necessário é um elemento determinante na realização de despesas com o abono de ajudas de custo e transportes.

O Decreto-Lei n.º 519-M/79, em vigor à data em que foi proferido o Acórdão n.º 180/95-2ª Secção do TC, de 21 de Setembro, definia no artigo 2º o seguinte conceito de domicílio necessário, designado por *residência oficial*, para efeitos de abono de ajudas de custo:

1. “Considera-se residência oficial para efeitos de abono de ajudas de custo, a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário.
2. O domicílio necessário é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse, se aí ficou a prestar serviço, por aquele onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra lugar, ou, não havendo local certo, por aquele onde se situe o centro da sua actividade funcional, desde que aí esteja colocado com permanência, e ainda pelo estabelecido em lei especial”.



h.

Tribunal de Contas

Face às dúvidas suscitadas quanto à determinação do domicílio necessário para efeitos de abono de ajudas de custo dos funcionários ou agentes da Administração Pública que não tinham um local certo de exercício de funções nem se encontrassem colocados com carácter de permanência em local que pudesse ser considerado como centro da sua actividade funcional, suprimindo as referências à residência oficial e ao domicílio necessário, o Decreto-Lei n.º 248/94, veio alterar a redacção do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, introduzindo o conceito de domicílio profissional²⁵.

O Decreto-Lei n.º 519-M/79 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 106/98, que adoptou o conceito de domicílio necessário dos funcionários públicos consagrado no artigo 87.º do Código Civil. O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98 consagra um conceito de domicílio necessário idêntico ao que constava da redacção inicial do Decreto-Lei n.º 519-M/79.

Além dos dois critérios de determinação do domicílio necessário usados pelo Código Civil – local da posse ou local do exercício de funções, se desempenhadas em local diferente do da posse – o Decreto-Lei n.º 106/98 acrescentou um terceiro critério quando não haja local certo para o exercício de funções: o domicílio necessário é, então, a localidade onde se situa o centro da actividade funcional do inspector (alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98).

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, dispõe que, sem prejuízo, do estabelecido em lei especial, o domicílio necessário é fixado, desde logo, em face da:

- ◆ localidade onde o funcionário aceitou o lugar ou cargo, se aí ficar a prestar serviço - alínea a);
- ◆ localidade onde exerce funções se for colocado em localidade diversa da referida no ponto anterior - alínea b);
- ◆ localidade onde se situa o centro da sua actividade funcional, quando não haja local certo para o exercício de funções - alínea c).

As referidas três alíneas do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, integram duas situações:

- ◆ Local certo - fixo e determinado onde se exerce as funções - alíneas a) e b);
- ◆ Local incerto - corresponde às situações em que não há local certo para o exercício das funções - alínea c).

Quando o funcionário não tem lugar certo para o exercício das suas funções há que determinar o seu domicílio necessário através do local em que se situe o centro da sua actividade funcional.

Assim, nas situações em que não haja local certo para o exercício das funções “ficciona-se” que a localidade é onde se situa o centro da sua actividade funcional. O centro funcional define-se como o local onde o funcionário se apresenta diariamente e recebe instruções, ou seja, o local onde diariamente regista a sua assiduidade e recebe ordens de trabalho, onde faz a marcação pontográfica de entrada e saída, aí recebendo dos seus superiores hierárquicos as ordens e instruções de serviço e do qual parte para os diversos locais de trabalho²⁶ - alínea c) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 106/98.

²⁵ “Artigo 2 (Domicilio profissional)

Considera-se domicílio profissional, para efeito de abono de ajudas de custo, a área delimitada pela periferia onde o funcionário ou agente tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço, ou daquela onde exercer as respectivas funções, se for colocado noutra local”.

²⁶ Tanto pode ser uma simples sala, um edifício ou uma zona de protecção da natureza (p.ex. um parque natural).

Portanto, o domicílio necessário dos funcionários e agentes que não têm um local certo de exercício de funções será constituído, face à redacção da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, pela periferia da localidade onde exercerem as respectivas funções, considerando-se que estas são exercidas na localidade onde está sediada ou centrada toda a sua actividade profissional, ou seja, onde estão sediados os serviços aos quais estejam adstritos, de onde são, em regra, emitidas as ordens e instruções pelos seus superiores hierárquicos e onde têm de comparecer no início e no final do período de trabalho.

1.5.4 – Elementos documentais enquadradores do âmbito de análise do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos

A fase de planeamento da auditoria incluiu o estudo de relatórios de auditoria à IGJ - Relatório de Auditoria de 23 de Janeiro de 1997- Proc. n.º 9/97 do Tribunal de Contas, com o objectivo de verificar o cumprimento das recomendações constantes do Acórdão n.º 180/95 - 2ª Secção, no que se refere ao abono de ajudas de custo aos inspectores da IGJ²⁷; Relatório da Inspeção-Geral de Finanças - Auditoria à Inspeção-Geral de Jogos (Processo n.º 2006/37/16/M6/669), que abrangeu as questões relativas ao abono de ajudas de custo e ao pagamento de horas extraordinárias, com um âmbito temporal circunscrito ao ano de 2005²⁸ – e dos seguintes elementos documentais que serviram de base à delimitação do âmbito temporal e de análise do abono de ajudas de custo e de despesas de deslocações no âmbito da presente acção:

1 - Acórdão n.º 180/95 - 2ª Secção, de 21 de Setembro - Proc.n.º 6/94 (IGJ, 1992)

A matéria relativa às ajudas de custo aos inspectores de jogos foi objecto de análise e apreciação pelo Tribunal de Contas, no âmbito de uma acção de fiscalização realizada em 1993, na sequência da qual foi proferido o Acórdão n.º 180/95-2ª Secção, de 21 de Setembro de 1995.

Este Aresto pronunciou-se no âmbito da vigência do Decreto-Lei n.º 519-M/79, sobre o conceito de domicílio necessário, referenciando a doutrina e a jurisprudência acerca desta matéria, tendo sido tecidas as seguintes considerações, acerca do domicílio necessário dos inspectores de jogo (cfr. ponto 13.2.6):

- ◆ *“Na verdade, o domicílio profissional (expressão que substitui a de residência oficial) continua determinado pela localidade onde o funcionário ou agente tomou posse, se aí fica a prestar serviço, ou pela localidade onde exercer as respectivas funções se for colocado noutra lugar. Ora estes inspectores da IGJ, mesmo que tomem posse em Lisboa (sede da IGJ), não ficam a prestar serviço nesta cidade. Logo, a conclusão é imediata: o domicílio profissional só pode ser determinado pela localidade onde vão exercer as respectivas funções (localidade dos casinos ou localidade sede da área agregada dos bingos).*
- ◆ *“ (...) vejamos agora onde se situa o domicílio necessário dos Inspectores da IGJ que prestam serviço exclusivamente fora da sua sede, nos termos do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79. Estes Inspectores da IGJ tomam posse, em regra (já que algumas vezes o Senhor Inspector-Geral até se*

²⁷ Sobre a recomendação constante do Acórdão n.º 180/95 - 2ª Secção, cfr. adiante fls. 26. No Relatório de Auditoria de 23 de Janeiro de 1997, não foi formulada nenhuma recomendação relativamente à matéria de ajudas de custo.

²⁸ Neste Relatório foi efectuada a seguinte recomendação relacionada com a matéria em apreço:

“5.4. Sejam adoptadas medidas que permitam uma redução significativa dos avultados montantes despendidos em ajudas de custo, nomeadamente através da redefinição do domicílio profissional dos inspectores, preferencialmente por sedes de zonas de jogo”.



deslocou, para o efeito aos locais onde os funcionários estavam em diligência - fls. 102), na sede da IGJ, mas não ficam aí a prestar serviço, pois são colocados por escalas anuais, junto dos casinos (Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Monte Gordo, Póvoa de Varzim, Praia da Rocha e Vilamoura) ou numa das áreas agregadas de bingos (Guimarães, Porto, Aveiro, Castelo Branco, Leiria, Lisboa, Setúbal e Vilamoura) – cfr. fls. 99 e segs.

- ◆ (...) os Inspectores da IGJ que tomam posse na sede e aí ficam a prestar serviços técnicos e de assessoria, têm o seu domicílio necessário em Lisboa.
- ◆ “ (...) estes Inspectores da IGJ, mesmo que tomem posse na sede da Inspeção-Geral, não ficam aí a prestar serviço, mas antes vão exercer as respectivas funções, na dependência hierárquica de um coordenador também local, nos Serviços de Inspeção às zonas de jogo (nos casinos) ou nos Serviços de Inspeção das salas de jogo do bingo (como a própria IGJ os apelida) em que a escala anual os colocar. “Este local é, sem dúvida um local certo, no caso dos casinos. No caso dos bingos, mesmo que o local do exercício das funções não possa considerar-se certo, uma vez que os Inspectores podem fiscalizar várias salas, a verdade é que tais salas estão agregadas numa determinada área cuja sede é o centro da sua actividade funcional.
- ◆ “Assim, não havendo lei especial, nos termos da citada redacção do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79, o domicílio necessário destes inspectores da IGJ, é determinado, não pela sede da IGJ, já que aí não ficam a prestar serviço, mas pelo local onde exercem as respectivas funções (casino) ou pela sede da área respectiva, onde têm o centro da sua actividade funcional (bingos), no caso de não terem sala certa para o exercício das suas funções”.

Do Acórdão destacam-se também as seguintes conclusões, relativamente ao abono de ajudas de custo aos inspectores de jogo:

- ◆ “(...) pagamento de ajudas de custo a 100%, no primeiro e último dia, com base em boletins itinerários de que não constam as horas de partida e de regresso (ponto 13.2.1);
- ◆ (...) falta de indicação, nos mesmos boletins, das interrupções das deslocações por dias sucessivos motivadas pelas vindas dos inspectores à sede, designadamente, para efectuarem assessoria, tomadas de posse (...) (ponto 13.2.2);
- ◆ (...) pagamento de ajudas de custo em dias de folga (...), feriados ou dias de tolerância de ponto, que antecedem ou se sucedem a períodos de férias (ponto 13.2.3);
- ◆ (...) como se compatibiliza o recebimento de ajudas de custo por períodos só interrompidos nas férias, ou em outros casos muito pontuais, com o limite geral de noventa dias seguidos de deslocação estabelecido no art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79 (ponto 13.2.4);
- ◆ (...) pagamento de ajudas de custo nos fins de semana ou folgas (ponto 13.2.5);
- ◆ (...) circunstância de muitos Inspectores estarem colocados no mesmo local ou em locais próximos, por vezes durante largos anos, para mais tendo residência permanente no concelho ou nos concelhos limítrofes e continuarem a receber ajudas de custo (...) (ponto 13.2.6);
- ◆ (...) como se compatibiliza o instituto jurídico das ajudas de custo (...) com a situação dos Senhores Inspectores da IGJ que estão colocados fora da sede da Inspeção, que na sede não prestam, nem nunca prestaram normalmente funções e, por conseguinte, não se deslocam para fora da localidade onde prestam funções (...) (ponto 13.2.7)”.

Considerou-se no Acórdão que o pagamento de ajudas de custo por referência à sede da Inspeção-Geral de Jogos quando os inspectores não ficavam aí a prestar serviço constituía infracção financeira prevista e punível com multa e reposição das quantias indevidamente pagas (alínea b) do n.º 1 do

artigo 48.º e 49.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 7/94, de 7 de Abril).

No entanto, aquele Aresto não determinou a efectivação de responsabilidade financeira, tendo em conta que “ (...) tais pagamentos resultaram de uma incorrecta, mas já muito antiga, interpretação dos preceitos legais aplicáveis, a qual, não podendo ser valorada como grosseira, exclui o dolo,” e ainda que “tendo havido mera culpa e verificando-se um conjunto de circunstâncias atendíveis, tais como a verificação da ilicitude desde longa data, sem censura das entidades de controlo interno, sempre o Tribunal deveria usar, relativamente ao passado, da faculdade de relevação que lhe confere o artigo 50.º da Lei n.º 86/89”.

Relativamente ao abono de ajudas de custo foi formulada a seguinte recomendação, constante da alínea e) das conclusões:

- ◆ “Recomendar que no processamento e pagamento das ajudas de custo seja tida em consideração a jurisprudência formulada nos pontos 13.2.1 a 13.2.7, relativa ao preenchimento integral, completo e verídico dos boletins itinerário, não pagamento de ajudas de custo nos dias de folga, feriados, ou dias de tolerância de ponto que antecedem ou se sucedam a períodos de férias e determinação do domicílio profissional por referência à localidade onde os Senhores Inspectores exercem as respectivas funções e não apenas e sempre pela sede da Inspecção-Geral de Jogos”.

Este Acórdão foi objecto de recursos, o último dos quais em 13 de Dezembro de 1999 para o Tribunal Constitucional, tendo transitado em julgado em 1 Março de 2000.

2 - Despacho n.º 11/96 do Inspector – Geral dos Jogos

Na sequência do Acórdão n.º 180/95 e da caducidade do prazo de validade da escala anual de serviço externo relativa ao período de Abril de 1995 a Março de 1996, foi fixada pelo Despacho n.º 11/96 do Inspector-Geral de Jogos, de 25 de Setembro de 1996, uma nova escala externa com a duração de 90 dias, com efeitos a partir do dia 20 de Outubro.

A proposta de escala e a introdução da trimestralidade das escalas de serviço externo foi objecto de aprovação do Secretário de Estado do Comércio e Turismo, nos termos do Despacho n.º 1490/96/SECT/, de 26 de Setembro de 1996. Na sequência passaram a ser emitidos trimestralmente despachos a fixar as escalas de serviço externo nas zonas de jogo.

3 - Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro, do Ministro das Finanças

Em 4 de Setembro de 1997, a 9ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento elaborou a Informação n.º 120²⁹, no âmbito da qual foi proposto:

“ (...) até que se verificasse a resolução do Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas, ou que seja publicada a nova lei orgânica da IGJ, poderão os inspectores de jogos colocados em escalas rotativas até 90 dias, em diferentes locais de inspecção, por determinação superior do Sr. Inspector-Geral de Jogos, receber as ajudas de custo por dias sucessivos, nos termos da lei, a fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho superiormente determinados”.

²⁹ A Informação n.º 120 da 9ª delegação da Direcção Geral do Orçamento limitou-se à referência cronológica dos despachos produzidos pelo Inspector-Geral de Jogos no tocante às escalas de colocação de inspectores, sem se pronunciar sobre a questão principal, relativa à determinação do domicílio necessário dos inspectores de jogos.



Esta informação foi objecto de despacho da Secretária de Estado do Orçamento, de 8 de Setembro de 1997, cujo teor se transcreve:

“À consideração de Sua Ex.^a o Ministro das Finanças, admitindo que a solução proposta possa ser viabilizada devendo embora entender-se que tem carácter rigorosamente excepcional e transitório, até à aprovação da lei orgânica da Inspeção-Geral de Jogos”.

Este entendimento foi sancionado pelo Ministro das Finanças através do Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro: *“Concordo, nos precisos termos do Despacho de S. Ex.^a o SEO”.*

4 - Despacho do Inspector-Geral de Jogos, de 12 de Abril de 2000, relativo à atribuição de abono de despesa de almoço

Nos termos do Despacho s/número do Inspector-Geral de Jogos, de 12 de Abril de 2000, aposto em parecer jurídico³⁰ da mesma data, foi autorizada a concessão de abono para despesas de almoço de uma importância equivalente a 25% da ajuda de custo diárias aos funcionários em serviço em São João da Talha que não dispunham de transporte que lhes permitisse almoçar no seu domicílio necessário ou nos refeitórios dos serviços sociais. O domicílio necessário considerado era a sede da IGJ (Lisboa).

5 - Despacho do Inspector – Geral de Jogos, de 24 de Novembro de 2005

Em Setembro de 2005, os funcionários colocados em S. João da Talha, começaram a incluir nos boletins itinerários de ajudas de custo, deslocações diárias entre Lisboa/S. João da Talha/Lisboa, em viatura própria, a fim de que as mesmas lhes fossem eventualmente abonadas.

O Inspector – Geral de Jogos veio a autorizar, em 24 de Novembro de 2005, o pagamento de € 2,5/viagem³¹ entre Lisboa e S. João da Talha, com base no n.º 4 do art. 20º do Decreto-Lei n.º 106/98.

6 - Despacho n.º 306-XVII/2006/SET, de 26 de Agosto, do Secretário de Estado do Turismo

Relativamente ao pagamento de € 2,5/viagem entre Lisboa e S. João da Talha, um parecer interno da IGJ, de 5 de Junho de 2006, veio referir que não se verificava a deslocação dos funcionários para fora do domicílio, sendo este considerado em S. João da Talha. Na sequência foi proferido o Despacho n.º 306-XVII/2006/SET, de 26 de Agosto, do Secretário de Estado do Turismo, aposto na informação n.º I-INF/001516/2006/SG, no sentido de cessar qualquer abono a título de transporte, relativos aos funcionários colocados em S. João da Talha.

³⁰O parecer (informação n.º 37/JC/00) de 12 de Abril de 2000, entendeu que se verificavam os requisitos enunciados no n.º 1, do artigo 10º, do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, quando *“o funcionário ... não dispuser de transporte que lhe permita almoçar no seu domicílio necessário ou nos refeitórios dos serviços sociais a que tenha direito poderá ser concedido abono para despesa de almoço de uma importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nas deslocações até 5 Km, após apreciação pelo dirigente do serviço”.* Com base nesse entendimento concluiu que: *“Poderá ser concedido abono para despesa de almoço de uma importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nas deslocações até 5 Km, aos funcionários que reúnam as condições (...) e que não disponham de transporte que lhes permita almoçar no seu domicílio ou nos refeitórios dos serviços sociais”.*

³¹Montante correspondente ao custo das passagens no transporte colectivo. Resultavam € 5,00/dia nas deslocações entre a sede da IGJ e S. João da Talha.

7 - Deliberação n.º 7/2007/CD do Conselho Directivo do TP, I.P., de 24 de Maio

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007³², o Serviço de Inspeção de Jogos veio solicitar ao Conselho Directivo do TP, I.P., que determinasse se o abono de ajudas de custo deveria continuar a ser pago nos moldes anteriores. Tal solicitação tinha por base o entendimento de que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007 consubstanciava a “aprovação da lei orgânica” do Serviço de Inspeção de Jogos.

O Presidente do Conselho Directivo do TP, I.P., considerando que estaria em causa a interpretação do alcance do Despacho n.º 1121/97, do Ministro das Finanças, submeteu à consideração do Secretário de Estado do Turismo, uma deliberação nos termos da qual “ (...) *todos os pagamentos a efectuar ao pessoal integrado nas carreiras de inspecção do Serviço de Inspeção de Jogos, incluindo o pagamento de ajudas de custo, devem continuar a ser processados em conformidade com as regras aplicáveis à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Março.*

Mais delibera que a presente deliberação seja remetida ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Turismo, para homologação e, em caso de concordância, à consideração do Senhor Ministro das Finanças e da Administração Pública”.

O entendimento do TP, I.P., era o de que “ (...) *o regime laboral da carreira de inspecção do Serviço de Inspeção de Jogos continua inalterado até à conclusão do processo de reestruturação em curso, este Conselho Directivo entende que não se verificou ainda a premissa substantiva do termo final aposto pelo Ministro das Finanças ao Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro”.*

8 - Despacho n.º 546/07, de 31 de Agosto, do Ministro das Finanças

Nos termos do Despacho n.º 546/07 do Ministro de Estado e das Finanças, de 31 de Agosto de 2007, foi autorizado a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, “ (...) *até à conclusão do processo de reestruturação de que é objecto o Serviço de Inspeção, a realizar no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei.*”³³

9 - Deliberação n.º 2/2007/CJ, de 12 de Setembro

Nos termos da Deliberação n.º 2/2007/CJ foram criadas quatro áreas regionais de inspeção - Norte, Centro³⁴, Lisboa e Sul³⁵ -, com sede, respectivamente, em Póvoa de Varzim, Espinho, Lisboa e Vilamoura, sendo que, as localidades - sede das referidas áreas regionais de inspeção passaram a constituir domicílio necessário para efeitos do abono de ajudas de custo devidas nos termos do Decreto-Lei n.º 106/98. Esta deliberação produziu efeitos a 1 de Outubro de 2007.

³²Lei orgânica do TP, I.P.

³³Decreto-Lei n.º 141/2007.

³⁴A área de inspeção do Centro integra os casinos e salas dos Açores.

³⁵A área de inspeção do Sul integra os casinos do Funchal e de Porto Santo.



h.

Tribunal de Contas

10 - Despacho n.º 563/07, do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 28 de Setembro

Na sequência da deliberação atrás referida, determinou o Director do Serviço de Inspeção de Jogos, por despacho datado de 28 de Setembro de 2007, a colocação de pessoal nas áreas de inspeção de jogos criadas pela Deliberação n.º 2/2007/CJ. Esta distribuição de pessoal inspectivo abrangeu as colocações nos departamentos de controlo de jogo, de jogo ilícito e de tecnologias do jogo.

11 - Deliberação n.º 9/2007/CJ, de 07 de Dezembro

A CJ deliberou a cessação, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2008, da concessão do abono para despesas de almoço de importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nas deslocações até 5 km aos funcionários do Serviço de Inspeção de Jogos que prestam serviço em São João da Talha.

12 - Deliberação n.º 10/2008/CJ, de 15 de Janeiro

A CJ deliberou que a fiscalização no casino do Estoril fosse efectuada por diligências diárias com utilização de viaturas de serviço disponibilizadas.

13 - Deliberação da CJ, de 25 de Janeiro de 2008 – Acta n.º 3/2008/CJ, ponto 4

A CJ deliberou “(...) nos termos do n.º 4.º do artigo 10.º do Decreto-Lei 106/98 determinar a atribuição de 25% da ajuda de custo diária aos inspectores colocados no Casino do Estoril no turno das 22H00 às 04H00(...)”.

14 - Despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 20 de Fevereiro de 2008, aposto em Informação deste Serviço, de 30 de Janeiro de 2008

O Director do Serviço de Inspeção de Jogos, por despacho de 20 de Fevereiro de 2008, estabeleceu ainda o seguinte:

- ◆ Nos bingos das várias áreas de inspeção as diligências são diárias, com utilização de viatura de serviço;
- ◆ Nos casinos de Chaves, Figueira da Foz, Lisboa, Estoril, Tróia, Monte Gordo e Praia da Rocha as diligências têm duração até 15 dias;
- ◆ O limite de 15 dias nas diligências junto dos casinos de Lisboa, Estoril e Tróia pode ser alargado mediante proposta fundamentada do coordenador da equipa;
- ◆ As diligências nos casinos de Chaves, Figueira da Foz, Tróia, Monte Gordo e Praia da Rocha são efectuadas por dias sucessivos e poderá ser utilizada viatura própria no início e termo das mesmas;
- ◆ Nos casinos e salas de jogo dos Açores e da Madeira as diligências têm duração de 2 meses.

15 - Despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 28 de Fevereiro de 2008, na aprovação da escala previsional dos inspectores da zona de Lisboa, para o mês de Março

Em 25 de Fevereiro de 2008³⁶, o Inspector Coordenador da Área de Inspeção de Lisboa apresentou justificações para que a colocação de inspectores passasse a ser mensal, isto é, durante todo o mês no casino de Lisboa ou no do Estoril, ultrapassando o limite de 15 dias anteriormente indicado. O Director do Serviço de Inspeção de Jogos aprovou a escala previsional de Março de 2008, aceitando as justificações apresentadas.

16 - Deliberação da CJ, de 29 de Fevereiro de 2008 – Acta n.º 4/2008/CJ, ponto 9

A CJ analisou e ratificou os procedimentos determinados pelo Director do Serviço de Inspeção de Jogos, pelo despacho de 20 de Fevereiro de 2008, referido no ponto anterior, para as diversas áreas de inspeção.

³⁶ Através do ofício n.º 165/08.



2 – PARTE EXPOSITIVA

Tendo por base os objectivos da acção e os critérios de selecção da amostra, a análise efectuada nos pontos seguintes tem como charneira temporal, sempre que pertinente, a Deliberação n.º 2/2007/CJ, a qual é um elemento fundamental da reestruturação operada no TP, I.P., no âmbito da actual lei orgânica – Decreto-Lei n.º 141/2007 – tendo sido por ela criadas quatro áreas regionais de inspecção – Norte, Centro, Lisboa e Sul (cfr. ponto 1.3.4).

2.1 – Domicílio necessário dos Inspectores de Jogos

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

Pelas verificações efectuadas observou-se que os inspectores de jogos até à implementação da Deliberação n.º 2/2007 da CJ (1 de Outubro de 2007) detiveram sempre Lisboa como domicílio para efeitos do abono de ajudas de custo e transporte, independentemente de exercerem funções única ou maioritariamente numa localidade distinta desta cidade (cfr. ponto 2.4.4).

Na sede da IGJ, em Lisboa, só se encontravam os dirigentes e pessoal administrativo. As listagens disponibilizadas pelo TP, I.P., relativas às ajudas de custo dos inspectores de jogos dos anos 2005 a 2007, indicam em todas as situações Lisboa como domicílio necessário, verificando-se uma só excepção, a de uma situação relativa a deslocações de um inspector aposentado a tribunais. Também, os testes de conformidade e substantivos confirmaram a situação descrita.

Constatou-se ainda que entre 1 de Janeiro de 2005 e 30 de Junho de 2007, 21 inspectores num universo de 83 inspectores exerceram funções sempre na mesma localidade, distinta de Lisboa – Estoril e São João da Talha.

Quanto às situações de inspectores que exerceram funções em várias localidades dentro do mesmo ano e ao longo dos anos, o domicílio considerado foi igualmente o de Lisboa. Porém, nestes casos, da análise dos cronogramas contendo as escalas de colocações e as deslocações realizadas não resulta a possibilidade da determinação, em concreto, do centro da actividade funcional, nos termos da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98.

No âmbito desta matéria apurou-se que existia o entendimento de que o domicílio necessário dos inspectores de jogos era Lisboa, tendo como pressuposto o estabelecimento de escalas rotativas trimestrais de colocação, e até que a IGJ obtivesse uma nova lei orgânica ou, mais tarde, até que o Serviço de Jogos fosse reestruturado³⁷. Este entendimento teria sido sancionado, respectivamente por despachos dos Ministros das Finanças, o primeiro de 9 de Setembro de 1997- Despacho n.º 1121/97, e o outro em 31 de Agosto de 2007 - Despacho n.º 546/07.

Segundo o entendimento enunciado atrás, o teor do Acórdão n.º 180/95-2.ª Secção do Tribunal de Contas teria sido considerado na seguinte medida:

³⁷ Conforme preâmbulo do Despacho n.º 11/96 do Inspector-Geral de Jogos, de 25 de Setembro; Despacho do Secretário de Estado do Comércio e do Turismo n.º 1490/96, de 26 de Setembro; e a Informação n.º 120 da 9.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, de 4 de Setembro de 1997.

- ◆ As escalas passariam a ser trimestrais e com rotatividade nas colocações (veio a verificar-se que este factor não foi de facto observado, ocorrendo repetições sistemáticas nas colocações de inspectores);
- ◆ Entre 2001 e 2003 a IGJ procedeu à elaboração de projectos de nova lei orgânica, com a criação de delegações regionais, projectos esses que foram submetidos à apreciação da respectiva tutela sectorial.

Após a Deliberação n.º 2/2007/CJ

A partir de 1 de Outubro de 2007, com a entrada em vigor das disposições constantes da Deliberação n.º 2/2007/CJ, em que foram criadas quatro áreas regionais de inspecção com sede, respectivamente, em Póvoa de Varzim, Espinho, Lisboa e Vilamoura, estas localidades passaram a constituir domicílio necessário para efeitos do abono de ajudas de custo nos termos do Decreto-Lei n.º 106/98. Na sequência, foi determinado pelo Director do Serviço de Inspecção de Jogos, através do Despacho n.º 563/07, a colocação de pessoal nas quatro áreas regionais de inspecção de jogos.

2.2 – Rotatividade e regulamentação na colocação de inspectores de jogos

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

Até à entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ, a distribuição dos inspectores de jogos pelos vários casinos, outras salas de jogo (bingo) e outras funções era efectuada através de despachos emitidos pelo Inspector-Geral de Jogos. Nunca existiu regulamentação formal a definir rotatividades e critérios de colocação dos inspectores de jogos. As colocações eram efectuadas procurando-se conjugar o interesse do serviço com a preferência do inspector.

Na sequência do Acórdão n.º 180/95 deixaram de ser fixadas escalas anuais de colocação de inspectores de jogos. No despacho n.º 11/96 do Inspector-Geral de Jogos explicitava-se a regra seguinte: *“As escalas de serviços dos inspectores de jogos pelos casinos e salas de jogo de bingo, situados em diferentes pontos geográficos, serão determinadas por períodos não superiores a 90 dias sucessivos, com efeitos a partir de 20 de Outubro de 1996”*.

As colocações de inspectores passaram a ser de facto efectuadas por períodos inferiores a 90 dias, mas verificou-se não existir uma rotatividade absoluta, ou seja, observou-se a existência de inspectores que durante anos permaneceram colocados na mesma localidade, na mesma função. Tratou-se, essencialmente, dos casos dos inspectores que permaneceram afectos ao Casino do Estoril e de um outro grupo, entre inspectores e outros funcionários, que estiveram colocados no combate ao jogo ilícito, actividade sediada em S. João da Talha, conforme documenta o quadro constante do Anexo II, elaborado com o levantamento exaustivo das colocações de inspectores de jogos entre 1 de Janeiro de 2005 e 30 de Junho de 2007 – 21 inspectores desempenharam funções sempre na mesma localidade, S. João da Talha e Estoril.



h.

Tribunal de Contas

Após a Deliberação n.º 2/2007/CJ

Com a implementação da Deliberação n.º 2/2007/CJ os inspectores passaram a ficar afectos a uma das quatro áreas de inspecção de jogos³⁸, e, dentro destas áreas, as colocações dos inspectores passaram a ser definidas através de escalas mensais, elaboradas pelos coordenadores de área³⁹, em que cada inspector, em regra, é colocado 15 dias⁴⁰ fora da sede e os outros na sede.

Assim, através do Despacho n.º 563/2007, de 28 de Setembro de 2007, o Director do Serviço de Inspecção de Jogos veio proceder à colocação de 73 inspectores de jogos pelas várias áreas e departamentos de inspecção, distribuídos pelo país, conforme quadro seguinte:

Quadro 2 – Colocação de inspectores de jogos pelas áreas de inspecção, conforme Despacho n.º 563/07, 28 de Setembro

Áreas de inspecção	N.º de inspectores
Norte	10
Centro	15
Lisboa	19
Sul	13
Combate ao Jogo Ilícito, Tecnologias de Jogo, Controlo de Jogo	16
Total	73

2.3 – Fluxos de informação e controlo

a) - Fluxos de informação

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

Até à entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ, nos despachos de colocações dos inspectores de jogos, emitidos pelo Inspector-Geral de Jogos, explicitavam-se também os inspectores coordenadores de equipa.

³⁸Tendo em vista a dotação das equipas de inspecção pelas diferentes áreas, no âmbito do novo quadro organizacional, foram consultados todos os inspectores quanto à preferência de colocação.

³⁹Sancionadas pelo Serviço de Inspecção de Jogos.

⁴⁰Nos termos de Deliberações da CJ e do despacho do Director do Serviço de Inspecção de Jogos, de 20 de Fevereiro de 2008, determinou-se as diligências a realizar fora das sedes das áreas:

-Na área de Inspecção do Norte: Casino de Chaves - diligências por dias sucessivos com duração até 15 dias, nos Bingos do Porto e Minho – diligências diárias.

-Na área de Inspecção do Centro: Casino da Figueira da Foz – diligências por dias sucessivos com duração até 15 dias; Bingo de Coimbra - diligências diárias; Casinos e salas de jogos dos Açores – diligências sucessivas com a duração de dois meses.

-Na área de Inspecção de Lisboa: Casino do Estoril – diligências diárias estruturadas em três turnos compreendidos entre as 13-20 horas, 18-01 horas e 22-05 horas; Casino de Tróia - diligências por dias sucessivos com duração até 15 dias; Bingos afectos à área - diligências diárias. As diligências junto dos Casinos de Lisboa, Estoril e Tróia são realizados rotativamente por períodos de 15 dias, podendo ser alargadas mediante proposta fundamentada do coordenador da equipa.

-Na área de Inspecção do Sul - Casino de Monte Gordo e Praia da Rocha - diligências diárias por dias sucessivos com duração até 15 dias; Casino do Funchal - diligências por dias sucessivos com a duração de dois meses.

O processamento e controlo das despesas de abono de ajudas de custo e de deslocações era efectuado com base nos boletins itinerários, os quais eram visados pelos coordenadores de equipa e após envio para a IGJ eram sancionados por um Subinspector-Geral⁴¹ antes de ser efectuado o processamento e o pagamento dos abonos.

Após à Deliberação n.º 2/2007/CJ

Depois de 1 de Outubro de 2007, com a criação das quatro áreas de inspecção, foram designados os respectivos coordenadores de área, bem como o coordenador da equipa do Departamento do Jogo Ilícito. Actualmente são estes coordenadores que verificam e validam os boletins itinerários. Posteriormente, aqueles documentos são remetidos para a sede, para o Departamento dos Recursos Humanos, onde são efectuadas verificações, nomeadamente a confrontação face às escalas mensais estabelecidas. Este Departamento dos Recursos Humanos envia os boletins itinerários para o Serviço de Inspecção de Jogos a fim de os mesmos serem visados, sendo depois devolvidos para serem processados.

b) - Controlo da assiduidade

Até Junho de 2006 o controlo de assiduidade dos inspectores de jogos era efectuado presencialmente de forma informal. Posteriormente, o controlo de assiduidade passou a efectuar-se através de registo biométrico (identificação através da passagem do dedo) do qual eram emitidas listagens. Este controlo foi implementado em todos os casinos e nas instalações da IGJ em S. João da Talha.

Nas salas de bingo não existia o referido equipamento. Os inspectores partiam dos casinos para as diligências nas salas de bingo, efectuando nos casinos o registo de assiduidade.

Este registo de assiduidade existiu até à integração da IGJ no TP, I.P. Actualmente o controlo de assiduidade é efectuado nos termos da nota interna n.º 8/2007/CD, de 1 de Agosto de 2007, do TP, I.P., que refere: “... *transitoriamente, determina-se, com efeitos a partir de 6/08/2007, a suspensão do controlo da pontualidade e assiduidade através dos meios mecânicos que vinham sido adoptados no Turismo de Portugal, I.P. e nas estruturas que ora se encontram extintas (DGT, IGJ, e INFTUR) ... sem prejuízo de o controlo da presença diária dos trabalhadores e do cumprimento diário e semanal do respectivo horário de trabalho dever ser feito pelos respectivos dirigentes, que devem informar mensalmente (no primeiro dia útil do mês seguinte a que se reporta a comunicação) o Departamento de Recursos Humanos das faltas ocorridas nas respectivas direcções*”.

Nos termos do n.º 2 do artigo 125.º, da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, o Instituto deve implementar um sistema automático ou mecânico de registo de assiduidade nos seus serviços centrais. Quanto aos inspectores de jogos colocados nas sedes das várias áreas regionais, o respectivo controlo de assiduidade poderá ser suportado pelo registo previsto no n.º 1 do artigo referido⁴².

⁴¹No exercício de competência delegada pelo Inspector-Geral.

⁴²Quanto à assiduidade dos inspectores de jogos, assinala-se que, nos termos legais, cada “partida” (dia de jogo nos casinos) só é iniciada após o fecho da anterior, do dia antecedente, o que acontece, quer num caso quer noutra, sempre com a presença do inspector de jogos.



h.

Tribunal de Contas

2.4 – Despesas com abono de ajudas de custo e transporte

Considerando que as despesas com ajudas de custo com deslocações e estadas possuem processamentos comuns, dada também a sua interligação, foram analisadas ambas as rubricas na realização de testes substantivos.

No quadro seguinte indicam-se os valores das despesas com o abono de ajudas de custo e com deslocações nas gerências entre 2005 e 2008.

Quadro 3 – Despesas realizadas com abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas

(em euros)

Rubrica / Total despesa	IGJ						TP, I.P.			
	2005		2006		2007 (1.Jan.-30.Jun.)		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
01.02.04 – Ajudas de Custo	1 000 086	13,0	1 038 340	15,4	420 989	13,7	390 207	0,2	746 959	0,3
02.02.13 – Deslocações e Estadas	155 693	2,0	141 205	2,1	57 709	1,9	416 289	0,2	477 176	0,2
Total despesa realizada na Gerência	7 663 969	100,0	6 755 733	100,0	3 065 083	100,0	209 306 152	100,0	223 862 286	100,0

Fonte: Contas de Gerência da IGJ de 2005 a 2007 e do TP, I.P., de 2007 e 2008.

As contas de gerência revelam que o TP, I.P., apesar de deter uma estrutura que vai muito para além do serviço de inspecção de jogos, realizou uma despesa com abono de ajudas de custo, deslocações e estadas significativamente inferior à IGJ em 2005 e em 2006.

Regista-se contudo que ainda se encontrava a decorrer o período de transição entre o “regime” de abonos de ajudas de custo seguido pela IGJ e o introduzido pela Deliberação n.º 2/2007/CJ. Com efeito, após 1 de Outubro de 2007, verificaram-se diferendos entre o instituto e os inspectores colocados para exercerem funções no casino do Estoril, e dessas ocorrências resultou o facto de à data de 30 de Junho de 2009 o TP, I.P., se encontrar a processar abonos relativos a 2008, abonos esses que perfazem importâncias significativas.

➤ Testes substantivos

Nas alíneas seguintes é reflectida a análise por áreas de inspecção.

a) - Áreas de inspecção do Norte e do Centro

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

No levantamento de beneficiários de abonos de ajudas de custo, no âmbito da ex-IGJ, no período de 2005 ao 1.º semestre de 2007, identificaram-se 29 inspectores de jogos num universo de 84 inspectores que exerceram funções, sempre ou na maioria do tempo, alternadamente em Póvoa do Varzim, Espinho e Figueira da Foz. Do grupo de 29 inspectores 12 exerceram sempre funções num dos locais referidos (os restantes 17 encontraram-se colocados nesses pontos na maioria do tempo do período), tendo sido destes seleccionados os abonos de dois (actualmente um colocado na área de inspecção do

norte e outro na área de inspecção do centro) no período de Janeiro de 2000 até à entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ, em 1 de Outubro de 2007.

O inspector seleccionado que veio a ser colocado na área de inspecção do norte⁴³ exerceu funções nas seguintes localidades:

- ◆ Nos anos de 2000 a 2002, em regra entre as localidades Póvoa do Varzim e Espinho. Verificaram-se as excepções seguintes: em Vilamoura e na Praia da Rocha, respectivamente, em Janeiro e Fevereiro de 2000 e Maio e Junho de 2000; no Funchal em Junho e Julho de 2002;
- ◆ De 2003 a Setembro de 2007, em regra entre as localidades Póvoa do Varzim, Espinho e Figueira da Foz. Verificaram-se as excepções seguintes: no Funchal em Maio e Junho de 2005 e de Fevereiro a Maio de 2007.

O inspector seleccionado que veio a ser colocado na área de inspecção do centro⁴⁴ exerceu funções nas seguintes localidades:

- ◆ Nos anos de 2000 e 2001, sempre entre as localidades Figueira da Foz e Póvoa do Varzim;
- ◆ De 2002 a Setembro de 2007, em regra entre as localidades Figueira da Foz, Póvoa do Varzim e Espinho. Verificaram-se as excepções seguintes: no Funchal de Janeiro a Março de 2003; no Porto em Janeiro e Fevereiro de 2004.

Os inspectores seleccionados receberam:

- ◆ Abonos de ajudas de custo por dias sucessivos todos os meses no ano, ao longo dos vários anos, e com médias mensais (no ano) de dias indicados como fora da residência oficial – *Lisboa* - a variarem no intervalo de 25 a 28 dias⁴⁵. A título de exemplo, no ano de 2006, em média mensal os inspectores que vieram a ser colocados nas áreas do norte e do centro auferiram, respectivamente, € 1.553,40 e € 1.471,25 de abonos de ajudas de custo;
- ◆ Subsídios por transporte em viatura própria, nas deslocações de ida e regresso para as salas de jogo onde eram colocados, em alguns meses. No ano de 2006 os inspectores seleccionados auferiram subsídios por transporte em viatura própria em 6 e em 7 meses, respectivamente, perfazendo 2.273 e 3.843 quilómetros, correspondendo as médias mensais em despesa paga de € 70,08 e € 118,49⁴⁶;
- ◆ No ano de 2006 os inspectores que vieram a ser colocados nas áreas do norte e do centro auferiram, em média por mês, de abono de ajudas de custo e de subsídio de transporte, respectivamente, € 1.624 e € 1.590.

⁴³“Norte.1”.

⁴⁴“Centro.1”.

⁴⁵Engloba ajudas diárias completas e reduzidas. As médias foram calculadas pelo quociente do número total de dias com ajudas no ano por 12 meses.

⁴⁶Médias calculadas sobre 12 meses.



Após a Deliberação n.º 2/2007/CJ

Após 1 de Outubro de 2007, os quatro inspectores seleccionados (2 colocados na área do Norte e 2 na área do Centro) desempenharam funções nas respectivas áreas inspectivas, do Norte e do Centro, passando a ter como residência oficial as sedes das referidas áreas, respectivamente, Póvoa do Varzim e Espinho, nos termos da Deliberação n.º 2/2007/CJ e do Despacho n.º 563 do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 28 de Setembro.

Aqueles inspectores têm auferido todos os meses abonos de ajudas de custo, por dias sucessivos e em número inferior ou igual a 15 dias, conforme determina o Despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos de 20 de Fevereiro de 2008, ratificado pela Deliberação da CJ de 29 de Fevereiro de 2008.

Em 2008 os 4 inspectores seleccionados auferiram mensalmente abonos de ajudas de custo, em média de 11; 15; 14 e 15 dias, a que corresponderam valores que oscilam no intervalo de € 541,27 a € 787,97. No mesmo ano verificaram-se abonos médios mensais totais, de ajudas de custo e de despesas de transportes, de € 655 e € 960 para os inspectores da área do norte, enquanto que na área do centro foram de € 817 e € 867.

b) - Área de inspecção de Lisboa

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

No levantamento de beneficiários de abonos de ajudas, no âmbito da IGJ, no período de 2005 ao 1.º semestre de 2007, identificou-se um conjunto de 12 inspectores num universo de 84 que exerceram funções apenas no casino do Estoril. Deste conjunto foram seleccionados os abonos de dois inspectores, no período de 2000 até à entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ, em 1 de Outubro de 2007.

Estes inspectores desempenharam funções sempre no casino do Estoril, desde 2002 num caso e desde 2003 na outra situação⁴⁷.

Os inspectores seleccionados auferiram:

- ◆ Abonos de ajudas de custo em deslocações diárias, todos os meses no ano, ao longo dos vários anos, e com médias mensais (no ano) de dias indicados de deslocação a variarem no intervalo de 14 a 19 diárias⁴⁸. Em 2006 em média mensal cada um dos inspectores auferiu € 444,29 e € 509,97 de abonos de ajudas de custo;
- ◆ Subsídios por transporte em viatura própria nas deslocações diárias de ida e regresso do Estoril todos os meses no ano. No ano de 2006 os inspectores seleccionados auferiram subsídio por transporte em viatura própria todos os meses, perfazendo 10.296 e 12.126 quilómetros, a que corresponderam médias mensais de € 317,46 e de € 373,89⁴⁹;

⁴⁷Relativamente a um dos inspectores verificaram-se deslocações pontuais: na qualidade de perito em processo judicial em Gondomar (2 dias sucessivos em 2005); inspecção a salas de bingo em Setúbal, Porto, Olhão e Coimbra (4 diárias reduzidas em 2006); acompanhamento destruição de material de jogo em Alcoitão (2 diárias reduzidas em 2007).

⁴⁸Sempre ajudas de custo diárias reduzidas.

⁴⁹Médias calculadas sobre 12 meses.

- ◆ No ano de 2006, os inspectores auferiram, em média por mês, de abono de ajudas de custo e de subsídio de transporte € 762 e € 884.

Após a Deliberação n.º 2/2007/CJ

Após 1 de Outubro de 2007 os dois inspectores seleccionados desempenharam funções na área inspectiva de Lisboa, continuando a deter como residência oficial Lisboa.

Os referidos inspectores auferiram abonos resultantes do desempenho de funções no casino do Estoril da seguinte forma:

- ◆ Entre 1 de Outubro de 2007 e 22 de Fevereiro de 2008, abonos de ajudas de custo por dias sucessivos e subsídios de transporte em viatura própria relativos à viagem inicial de ida e respectivo regresso;
- ◆ A partir de 23 de Fevereiro de 2008, conforme deliberação n.º 10/2008/CJ, abonos de ajudas de custo por diárias e sem subsídio de transporte em viatura própria⁵⁰.

A última alteração de regime que foi verificada nas deslocações ao casino do Estoril, em finais de Fevereiro de 2008 - abono de ajudas de custo em diárias e utilização de viaturas de serviço nas deslocações - deveu-se ao cumprimento das disposições constantes da Deliberação n.º 10/2008/CJ, de 15 de Janeiro e da Deliberação da CJ, de 29 de Fevereiro de 2008, a qual ratificou as determinações do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 20 de Fevereiro.

Os 2 inspectores seleccionados auferiram abonos de ajudas de custo pelo desempenho de funções no casino do Estoril nos 3 meses do último trimestre de 2007 e em 7 e 8 meses em 2008. Neste ano o número de dias da duração das diligências foi superior a 15 dias em 5 meses e em 6 meses, nos dois casos analisados.

Esta situação de mensalmente ser ultrapassado o limite estipulado de 15 dias em diligências no casino do Estoril foi autorizada por despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 28 de Fevereiro, tendo a colocação de inspectores passado a ser mensal no casino de Lisboa e salas de bingo ou no casino do Estoril.

Para os inspectores seleccionados foi efectuada a contabilização do número de dias em diligências, em Lisboa e no Estoril durante o ano de 2008, a fim de verificar da rotatividade dos inspectores entre diligências na sede da área e fora desta.

⁵⁰Um dos inspectores seleccionados iniciou as suas funções no casino do Estoril no regime de ajudas de custo diárias em 23 de Fevereiro, enquanto o outro iniciou a 25 de Fevereiro. Os boletins itinerários referem as datas em que os inspectores tomaram conhecimento do Despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos de 20 de Fevereiro de 2008.



Quadro 4 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Lisboa.1” e “Lisboa.2”

(n.º de dias)

Inspector "Lisboa . 1"	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Casino de Lisboa e Bingos	9		21		17		22		6		20		95
Casino do Estoril	a) 11	b) 21		22		21		14		21		22	132
Inspector "Lisboa . 2"	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Casino de Lisboa e Bingos	11		17			14			16		13		71
Casino do Estoril	c) 11	d) 22		21	22		23	14		22		19	154

Fonte: Boletins itinerários e Escalas de Serviço. O número de dias em diligência foi apurado englobando as faltas no serviço.

a) Recebeu ajudas por dias sucessivos. Foram 15 dias com 4 dias de folga. b) Foram 27 com 6 dias de folga.

c) Recebeu ajudas por dias sucessivos. Foram 14 dias com 3 dias de folga. d) Foram 28 com 6 dias de folga.

Assim, em 2008, o inspetor “Lisboa.1” esteve em diligências no Estoril 132 dias enquanto que no casino de Lisboa esteve 95 dias. No caso do inspetor “Lisboa.2” essa relação é de 154 dias para 71 dias. Estas relações em termos percentuais traduzem-se em 58% e em 68% de dias em diligências no casino do Estoril, face a, respectivamente, 42% e 32% no casino de Lisboa e salas de bingo.

Alargando a análise a outros 2 inspetores colocados na área de Lisboa, conforme quadro seguinte, verifica-se uma situação de equilíbrio e uma situação inversa, em que as diligências no casino de Lisboa e em salas de bingo representam a maioria quer em número de meses quer no cômputo anual de dias de serviço.

Quadro 5 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Lisboa.3” e “Lisboa.4”

(n.º de dias)

Inspector "Lisboa . 3"	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Casino de Lisboa e Bingos	10	21		20		15		11		21		12	110
Casino do Estoril	12		24		21		19		22		21		107
Inspector "Lisboa . 4"	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Casino de Lisboa e Bingos	11	13		22		17	18	12	15	20		12	140
Casino do Estoril	12		23		22						20		65

Fonte: Escalas mensais de serviço. Foram excluídos os dias de folga nas diligências em Janeiro no casino do Estoril.

As diligências mensais no casino de Lisboa e salas de bingo ou no casino do Estoril pressuporiam uma rotatividade mensal nas escalas. Mesmo que essa rotatividade não fosse absoluta, por conveniências de serviço, pressupor-se-ia que num dado período houvesse um equilíbrio entre os números de dias em diligências no casino de Lisboa e salas de bingo e no casino do Estoril;

Contudo, verificou-se a existência de inspetores a desempenharem funções no Casino do Estoril na maior parte do ano de 2008. Situação idêntica se verificou com os inspetores a desempenharem funções no casino de Lisboa e salas de bingo;

Conclui-se assim que são utilizados diferentes critérios na distribuição de serviços, com inspetores a desempenharem funções no Estoril ou em Lisboa em número significativo de dias superior ao de outros.

Esta situação contraria o disposto nos Despachos do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 20⁵¹ e de 28 de Fevereiro de 2008.

Em sede de contraditório, na resposta do TP, I.P. foi dada a seguinte justificação:

“25. Efectivamente, no período a que se refere a análise (...) durante a maior parte do ano de 2008, existiram motivos operacionais que justificaram que a rotatividade fosse sacrificada em prol de uma melhor prossecução de tarefas em curso, designadamente, a execução de um processo de inventário no Casino do Estoril e o acompanhamento da instrução de processos relativos a infracções detectadas no âmbito das inspecções efectuadas no Casino de Lisboa.

26. (...) entendeu o Coordenador da Área de Lisboa, propor, fundamentadamente, ao Director de Serviços de Inspeção de Jogos, uma escala com rotatividade mensal proposta que mereceu despacho de concordância em 29 de Fevereiro de 2008.

27. Efectivamente, fundou-se na necessidade de acompanhar o inventário em curso no casino do Estoril, sendo que um processo de inventário carece de ser acompanhado por alguém que detenha um conhecimento profundo, histórico e actualizado do estabelecimento cujos bens tem que inventariar e, por essa razão, foi proposta e aceite a continuação do inspector em causa na escala referente ao Casino do Estoril, porquanto tal tarefa não seria compatível com a alteração quinzenal da escala, obrigando então o inspector a deslocar-se de Lisboa para o Estoril.”

Informou ainda o Instituto de que *“(...) foi determinada, em conformidade com a recomendação 4 do relato, e com efeitos a partir de Abril do corrente ano, a alteração da escala de serviço da área de inspecção de Lisboa, conferindo-lhe uma periodicidade quinzenal em observância das deliberações anteriormente tomadas sobre a matéria, uma vez que as actividades que a justificaram se encontram concluídas (...)”*.

Realça-se a informação prestada com vista ao cumprimento das deliberações tomadas sobre a matéria.

Regista-se ainda que nas diligências no casino do Estoril, a partir de Fevereiro de 2008, os inspectores passaram a ser abonados de quantitativo equivalente a 25% do abono de ajuda de custo diária, nos dias em que se encontravam no último turno - 22H00 – 04H00 -, nos termos da Deliberação da CJ, de 25 de Janeiro de 2008. A CJ entendeu determinar essa atribuição com base no disposto no n.º 4.º do artigo 10.º do Decreto-Lei 106/98.

No período de Outubro de 2007 a Fevereiro de 2008 observou-se um acréscimo do valor médio mensal de ajudas de custo, o qual resultou do facto de os inspectores nas diligências no casino do Estoril terem auferido abonos de ajudas de custo por dias sucessivos enquanto que, no período anterior e posterior àquele, a partir de Março de 2008⁵², passaram a auferir abonos por diárias.

No período de Março a Dezembro de 2008, verificaram-se abonos de ajudas de custo médios mensais de € 140 e € 172, tendo deixado de ser abonadas verbas para custear transportes em viatura própria.

⁵¹ Aposto em informação deste serviço, de 30 de Janeiro de 2008.

⁵² De facto, nas diligências ao Estoril, a alteração para diárias verificou-se após 23 de Fevereiro, com a tomada de conhecimento do despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 20 de Fevereiro de 2008, pelos inspectores.



c) - Área de inspecção do Sul

Até à Deliberação n.º 2/2007/CJ

No levantamento de beneficiários de abonos de ajudas, no âmbito da IGJ, no período de 2005 ao 1.º semestre de 2007, identificaram-se 5 inspectores num universo de 84 que exerceram funções alternadamente em Vilamoura, Monte Gordo e Praia da Rocha. Deste conjunto foram seleccionados os abonos de um inspector, no período de Janeiro de 2000 até à entrada em vigor da Deliberação n.º 2/2007/CJ.

O inspector seleccionado que veio a ser colocado na área de inspecção do sul exerceu funções nas seguintes localidades:

- ◆ De 2000 a Julho de 2001 em diversas localidades por todo o país, no âmbito do combate ao jogo ilícito e da inspecção a salas de bingo;
- ◆ De Agosto de 2001 a 2007, em regra, entre as localidades Praia da Rocha, Monte Gordo e Vilamoura, tendo-se verificado as seguintes excepções: de Abril a Julho de 2002, de Janeiro a Abril de 2005 e de Junho a Agosto de 2006 no Funchal.

O inspector auferiu:

- ◆ Abonos de ajudas de custo por dias sucessivos todos os meses do ano, ao longo dos vários anos, e com médias mensais (no ano) de dias indicados como fora da residência oficial – Lisboa - a variarem no intervalo de 25 a 28 dias⁵³. Em 2006, o inspector auferiu uma média mensal de € 1.410,32 de abonos de ajudas de custo;
- ◆ Subsídios por transporte em viatura própria, nas deslocações de ida e regresso para as salas de jogo onde era colocado, em alguns meses. A título de exemplo, no ano de 2006, o inspector seleccionado auferiu subsídio por transporte em viatura própria em 5 meses, perfazendo 2.022 quilómetros, a que correspondeu de média mensal € 62,35⁵⁴;
- ◆ No ano de 2006, em média por mês, de abono de ajudas de custo e de subsídio de transporte € 1.472.

Após a Deliberação n.º 2/2007/CJ

Depois de 1 de Outubro de 2007 os dois inspectores seleccionados desempenharam funções na área inspectiva do Sul - entre os casinos de Vilamoura, Monte Gordo, Praia da Rocha e Funchal, passando a ter como residência oficial Vilamoura.

Ambos os inspectores desempenharam funções no Funchal, quer no 4.º trimestre de 2007 quer em 2008, situações em que foi respeitado o limite da duração de diligência até 2 meses, nos termos do despacho do Director do Serviço de Inspecção de Jogos de 20, de Fevereiro de 2008.

⁵³Engloba ajudas diárias completas e reduzidas.

⁵⁴Média calculada sobre 12 meses.

Expurgando as situações de desempenho de funções no Funchal, os 2 inspectores seleccionados auferiram nos meses indicados no quadro seguinte abonos de ajudas de custo, por dias sucessivos, em número superior a 15 dias.

Quadro 6 – Número de dias em diligência dos Inspectores “Sul.1” e “Sul.2”

Inspector “Sul . 1”		Inspector “Sul . 2”	
Meses	Dias	Meses	Dias
Março 2008	23	Junho 2008	16
Abril 2008	26	Agosto 2008	17
Maió 2008	21	Outubro 2008	22
Junho 2008	17	Novembro 2008	28
Setembro 2008	21		

Fonte: Escalas mensais de serviço.

Naqueles meses os inspectores exerceram funções na sede da área de inspecção - Vilamoura - e nos casinos de Monte Gordo e da Praia da Rocha, de acordo com o despacho do Director do Serviço de Inspeção de Jogos, de 20 de Fevereiro de 2008, ratificado pela Deliberação da CJ de 29 de Fevereiro de 2008. Esta verificação foi alargada a todos os inspectores da área do sul⁵⁵.

Em 2008, verificaram-se abonos médios mensais de ajudas de custo e para transportes de € 1.167 e € 1.059, respectivamente.

d) - Inspectores de jogos afectos ao combate ao jogo ilícito e colocados nas instalações em S. João da Talha

Até à Deliberação n.º 9/2007/CJ

No levantamento de beneficiários de abonos de ajudas, no âmbito da IGJ, no período de 2005 ao 1.º semestre de 2007, identificou-se um conjunto de 9 inspectores num universo de 84 que exerceram funções apenas no combate ao jogo ilícito, encontrando-se sedeados em S. João da Talha. Deste conjunto foram seleccionados os abonos de um inspector, no período de 2000 até à entrada em vigor da Deliberação n.º 9/2007/CJ, em 1 de Janeiro de 2008.

Até à entrada em vigor da deliberação referida, o inspector seleccionado recebeu 25% da ajuda de custo diária, nos termos de despacho do Inspector-Geral de Jogos de 12 de Abril de 2000 (abono para despesas de almoço).

Nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 106/98 o “domicílio necessário” é o local onde o inspector exerce funções. Assim, não deveria ter sido considerado que aqueles inspectores de jogos, sedeados em S. João da Talha, se encontravam deslocados do seu domicílio necessário, razão pela qual não teriam direito a receber as referidas ajudas de custo. No ano de 2006 o inspector auferiu uma média mensal de € 202,26⁵⁶.

⁵⁵Todas as escalas mensais de serviço da área do sul de 2008 foram objecto de análise.

⁵⁶Cfr. crítica destes factos no ponto 2.5 – Síntese dos resultados apurados, principalmente fls. 49 e 50.



h.

Tribunal de Contas

Entre Setembro de 2005 e Março de 2006, o inspector seleccionado auferiu subsídios por transporte, por deslocações Lisboa / S. João da Talha / Lisboa, € 5,00/dia (2 x €2,50/viagem) perfazendo uma importância total de € 205,00. Estas despesas foram autorizadas por despacho do Inspector-Geral de Jogos, de 24 de Novembro de 2005. Em 2006, nos termos do parecer interno da IGJ, de 5 de Junho de 2006 e do Despacho n.º 306-XVII/2006/SET, de 26 de Agosto, do Secretário de Estado do Turismo, aposto na informação n.º I-INF/001516/2006/SG, aquele abono de transporte deixou de ser pago.

Após a Deliberação n.º 9/2007/CJ

A partir de 2008 os referidos inspectores deixaram de ser abonados com 25% da ajuda de custo diária quando se encontravam a desempenhar funções em S. João da Talha.

e) - Desvios no processamento de abonos de ajudas de custo, de deslocações e estadas aos inspectores de jogos

Da verificação dos boletins itinerários e respectiva documentação resultou a identificação de 22 erros no processamento dos abonos e consequentemente dos respectivos pagamentos a mais e a menos. Esses desvios encontram-se relacionados no Anexo I.

No quadro seguinte apresentam-se os valores totais apurados:

**Quadro 7 – Desvios em despesas pagas
relativas a abonos de ajudas de custo e deslocações e estadas**

(em euros)

Processamento de BI	
Desvios	Valor
<i>Contra a IGJ e o TP, I.P.</i>	1.635,61
<i>Contra inspectores de jogos</i>	- 343,19
<i>Cômputo final</i>	1.292,42

Fonte: BI e notas de abono.

Os montantes pagos a mais de € 1.635,61 relacionam-se com as situações seguintes:

- Os casos que originaram o pagamento indevido de € 691,73, resultaram de erros na contabilização de dias de abonos de ajuda de custo a mais (completas e/ou reduzidas), não tendo sido cumprido o disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo n.º 8º do DL n.º 106/98;
- O montante de € 943,88 resulta do pagamento efectuado a um Inspector Assessor Principal aposentado, a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, na qualidade de perito/testemunha, no âmbito de processos criminais instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito. Tais deslocações respeitam:
 - Comparência no Tribunal de Gondomar, nos dias 19 e 20 do mês de Abril de 2006 – cfr. Autorização n.º 78/2006, no valor de € 350,49;
 - Comparência nos Tribunais da Moita, Almada e de Vila Nova de Famalicão nos meses de Fevereiro e Março de 2006 - cfr. Autorização n.º 53/2006, no valor de € 593,39;

Enquanto funcionário público, o aposentado em questão ficava abrangido no âmbito de aplicação pessoal do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, artigo 1.º, n.º 1, tendo direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor.

Nos termos do artigo 317.º, n.º 2 do Código de Processo Penal, nas comparências a tribunal do aposentado como testemunha/perito o juiz arbitrava, sem dependência de requerimento, uma quantia correspondente à dos montantes das ajudas de custo e dos subsídios de viagem e de marcha que no caso fossem devidos, que revertia, como receita própria, para a IGJ.

Ora, as comparências aos tribunais em causa ocorreram na situação em que o Inspector já se tinha aposentado, pelo que não detinha a qualidade de trabalhador da administração pública, não lhe sendo aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 106/98, não tendo igualmente aplicação no caso o disposto no referido artigo 317.º, n.º 2.

Não tendo lugar a aplicação do n.º 2 do citado preceito legal, o juiz podia, a requerimento do convocado, arbitrar-lhe uma quantia, calculada em função de tabelas aprovadas pelo Ministério da Justiça, a título de compensação das despesas realizadas (cfr. artigo 317.º, n.º 4 do Código do Processo Penal).

Assim, decorre do exposto que a IGJ não podia proceder ao pagamento ao Inspector aposentado de ajudas de custo e reembolso de despesas nas deslocações realizadas a tribunais, por falta de suporte legal, não tendo a autorização da despesa e o respectivo pagamento respeitado o disposto no artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 106/98, na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no n.º 1, alínea a), e n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

A propósito dos casos que originaram o pagamento indevido de € 691,73, resultantes de erros na contabilização de dias de abonos de ajuda de custo a mais (alínea a) supra), nas alegações do TP, I.P., foi referido:

“(…) tendo o Turismo de Portugal procedido à confirmação de que se verificaram desconformidades com o regime jurídico aplicável ao processamento de ajudas de custo, procedeu já à notificação dos inspectores e trabalhadores em causa para procederem à reposição dos valores identificados pelo Tribunal (...).

De igual modo, vai o Turismo de Portugal proceder ao pagamento das quantias em dívida, também em virtude do erro de cálculo detectado pelo Tribunal (...).”

Também sobre este tema, o Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental e de realização de despesas de 2003 a 30 de Agosto de 2005 alegou:

“5º

Perante os procedimentos estabelecidos, os pagamentos indevidos resultaram não só da actuação do Subinspector-Geral, o eventual responsável, mas também de toda uma cadeia administrativa instituída que, segundo entende, sem deixar de ser responsável em primeira linha, faz com que a sua responsabilidade deva ser atenuada.

(...)

7º

Os erros identificados no relatório de auditoria imputados ao eventual responsável também indicam que não são materialmente relevantes (o mais elevado é de € 68,86) e são de ocorrência muito esporádica (...).”

8º



h.

Pelos factos expostos, acrescidos do eventual responsável nunca ter sido sancionado pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas funções, entende, nos termos do n.º 2 do artigo 64º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, que deve ser relevada a sua responsabilidade financeira.

9º

Sendo relevada a responsabilidade financeira reintegratória não deverá haver lugar a responsabilidade sancionatória.

10º

Apesar do referido no item anterior, dado que os factos imputados se referem aos anos de 2003 e 2004, a responsabilidade sancionatória encontra-se prescrita, nos termos do n.º 1 do artigo 70º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, por terem decorrido mais de 5 anos sobre a prática dos factos.

Pelo exposto, requer-se a V. Exa. que se digne relevar a responsabilidade financeira reintegratória e declare a prescrição da responsabilidade sancionatória do ex-Subinspector-Geral de Jogos acima identificado.”

Igualmente o Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental e da contabilidade em 2006 e 2007 produziu alegações no mesmo sentido, referindo também que:

“22.(...) os erros em causa não são materialmente relevantes (o mais elevado é de € 58.85) e são de ocorrência muito esporádica (...).”

23. Pelos factos expostos a que acresce a circunstância de o eventual responsável nunca ter sido sancionado pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas funções, entende-se que deve ser relevada a sua responsabilidade, nos termos n.º 2 do artº 64º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

24. E, sendo relevada a responsabilidade financeira e reintegratória, não deverá haver lugar a responsabilidade sancionatória.

25. Pelo exposto, requer-se a V. Exª que se digne considerar inexistentes as infracções e, em qualquer caso, relevadas, por falta de culpa”.

Já posteriormente à apresentação das alegações, o Presidente do Conselho Directivo do TP, I.P., remeteu cópias de recibos de remunerações de Março de 2010, os quais reflectem reposições de verbas relativas aos pagamentos indevidos resultantes de erros na contabilização de ajudas de custo acima referidos. Essas reposições, no valor total € 366,78, são líquidas de correcções respeitantes a despesas com ajudas de custo devidas aos inspectores que se encontravam por pagar, no valor € 324,95⁵⁷. Assim, verifica-se a regularização de todas as situações apontadas (366,78 + 324,95 = € 691,73).

Ora, considerando que a responsabilidade financeira reintegratória se extingue pelo pagamento da quantia a repor, nos termos do artigo 69.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, e que o montante dos juros de mora representa uma materialidade financeira pouco relevante dado o seu diminuto valor, nos termos do disposto no artigo 6.º alínea e) do referido diploma legal, e do princípio contido no artigo 59.º, n.º 2 do Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n.º 3/98, de 4 de Abril⁵⁸, a violação do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo n.º 8º do DL n.º 106/98 consubstancia apenas uma infracção financeira passível de multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 1 alínea b) da citada Lei 98/97.

⁵⁷ Acresce aos € 324,95 o valor de € 18,24 pago sem encontro de contas pelo TP, I.P., perfazendo assim o montante que foi apurado de € 343,19 em desfavor dos inspectores de jogos.

⁵⁸ Publicado na 2.ª Série do DR n.º 139, de 16 de Junho de 1998.

Encontrando-se suficientemente evidenciado que tal responsabilidade só pode ser imputada aos eventuais responsáveis a título de negligência e não tendo sido detectados registos de recomendações anteriores directa e imediatamente aplicáveis ao caso – erros de contabilização de abonos de ajudas de custo – nem do Tribunal nem de órgão de controlo interno no sentido da correcção destas irregularidades⁵⁹, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Quanto à questão da prescrição da responsabilidade sancionatória invocada pelo Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental e de realização de despesas de 30 de Agosto de 2003 a 30 de Agosto de 2005, salienta-se que se encontra prescrito o procedimento por responsabilidade sancionatória pelos factos imputados ao responsável respeitantes ao ano de 2003. Todavia, quanto aos factos praticados em Maio de 2004, Janeiro e Abril de 2005, apesar de estes serem susceptíveis de originar este tipo de responsabilidade uma vez que, atento o período temporal em questão, o início da auditoria em Dezembro de 2008 - conforme consta do respectivo Plano Global - suspendeu o prazo de prescrição do procedimento (cfr. artigo 70.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 98/97), é a respectiva responsabilidade relevada nos termos atrás expostos.

Relativamente à questão do pagamento a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais efectuado a um Inspector Assessor Principal aposentado, na qualidade de perito/testemunha (alínea b) supra), nas alegações do TP, I.P., foi invocado:

“19. (...) nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro o ‘aposentado, além do direito à pensão de aposentação, continua vinculado à função pública, conservando os títulos e a categoria do cargo que exercia e os direitos e deveres que não dependem da situação de inactividade”.

20. Da disposição citada decorre com mediana clareza que para efeitos do artigo 317.º, n.º 2 do Código da Processo Penal, o trabalhador em causa é ainda trabalhador da Administração Pública, pelo que as despesas incorridas pela IGJ pela comparência do trabalhador da Administração Pública em tribunal e das quais este reembolsou a Inspeção-Geral constituem sua receita própria.

21. (...) o inspector aposentado deslocava-se a Tribunal, que sempre o notificou na qualidade de perito para emitir parecer sobre equipamento de jogo ilegal, matéria que exige especiais conhecimentos e competências e que ele possuía.

Por outro lado, verificou-se que a ex-IGJ tinha como contrapartida da despesa, a receita decorrente do disposto no n.º 2 do artigo 317.º do Código Processo Penal.

Em consequência, mesmo que seja perfilhado entendimento diverso, uma vez recebidas pela IGJ as importâncias do tribunal, ficava ressarcida dos custos despendidos, pelo que inexistiria qualquer prejuízo para o organismo. Junta-se, a título exemplificativo, como Anexo à presente resposta (Doc. n.º 2), documento que comprova um dos pagamentos efectivos de tais quantias por parte do Tribunal, num dos casos assinalados pelo Relato, qual seja, a deslocação ao Tribunal Judicial da Moita, 2.º Juízo, Processo n.º 749/04.9PBRR a 15 de Fevereiro de 2006. E, encontram-se igualmente documentadas e em arquivo neste instituto, todas as demais situações de reembolso das quantias arbitradas pelo tribunal nos processos em que o inspector aposentado nele compareceu na qualidade de perito designado”.

⁵⁹ Conforme resulta do atrás referido (cfr. ponto 1.5.4, notas de rodapé 27 e 28, a fls. 24, e ainda fls. 26), a substância das anteriores recomendações formuladas em matéria de abono de ajudas de custo não é coincidente com a especificidade das questões aqui em causa: - erros na contabilização de dias de abonos de ajuda de custo a mais.



h.

Tribunal de Contas

Sobre este assunto o Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental e da contabilidade em 2006 e 2007 alegou de modo idêntico, acrescentando que “(...), *não pode haver lugar a responsabilidade financeira reintegratória nem a reposição com juro, por se tratar de valores que, efectivamente, não estão em falta*”.

Este responsável deu ainda conta de que “(...) *tal procedimento foi abandonado, em data anterior à presente auditoria*”.

Apesar do alegado quanto à matéria do pagamento efectuado ao Inspector Assessor Principal aposentado, a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, na qualidade de perito/testemunha, no âmbito de processos criminais instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito, mantém-se o entendimento expresso anteriormente. Com efeito, de acordo com o artigo 74.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 498/72, o aposentado continua vinculado à função pública. Todavia, a atribuição e pagamento de ajudas de custo e reembolso das despesas nas deslocações é um direito que depende, claramente, da situação de actividade⁶⁰, nos termos do preceito legal invocado, conjugado com artigo 317.º, n.º 2 do Código do Processo Penal, ao referir-se este preceito legal à qualidade de trabalhador da Administração Pública e à sua convocação em razão do exercício das respectivas funções.

No entanto, face ao referido nas alegações de que “(...) *os custos suportados com a deslocação a tribunais do inspector em causa foram sempre ressarcidos, no momento em que o tribunal respectivo arbitrava a compensação das despesas realizadas (...), ao abrigo do n.º 2 do art.º 317º do Código de Processo Penal (...)*, não é possível concluir pela existência de dano para o erário público, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e, consequentemente, pela imputação de eventual responsabilidade financeira reintegratória.

Quanto à eventual responsabilidade sancionatória, resulta da argumentação expendida nas alegações que não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas legais relativas às ajudas de custo. Acresce que também não foram encontrados registos de recomendações anteriores directa e imediatamente aplicáveis ao caso – pagamento efectuado a um Inspector aposentado – nem do Tribunal nem de órgão de controlo interno no sentido da correcção desta irregularidade⁶¹.

Atento o exposto, no que respeita a esta situação, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

⁶⁰ Certamente por lapso, nas alegações é referido o termo inactividade.

⁶¹ Estando aqui em questão o pagamento efectuado a um Inspector Assessor Principal aposentado, a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, na qualidade de perito/testemunha, no âmbito de processos criminais instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito, também neste caso não existe coincidência de substância com as recomendações anteriormente formuladas (cfr. nota de rodapé 59).

2.5– Síntese dos resultados apurados

Pela análise efectuada e anteriormente exposta apuram-se os resultados globais seguintes:

- ◆ Desde Março de 2000, data do trânsito em julgado do Acórdão n.º 180/95, até à implementação das Deliberações n.º 2/2007 da CJ – 1 de Outubro de 2007 – e n.º 9/2007/CJ – 1 de Janeiro de 2008 (neste caso quanto aos inspectores de jogos afectos ao combate ao jogo ilícito colocados em S. João da Talha), apesar da introdução das colocações em escalas trimestrais rotativas (factor que não foi de facto observado, ocorrendo repetições sistemáticas nas respectivas colocações), os inspectores de jogos detiveram sempre como domicílio necessário Lisboa, independentemente de exercerem funções única ou maioritariamente numa localidade ou zona distinta de Lisboa;
- ◆ Os inspectores que exerceram funções no Casino do Estoril desde Março de 2000 até 1 de Outubro de 2007 fizeram-no em regime de permanência, tendo auferido abono de ajudas de custo diárias nos termos do artigo 4.º e artigo 8º n.º 2 alíneas a) e b) do Decreto-Lei n.º 106/98 e o reembolso das despesas por utilização de viatura própria nos termos 20.º do mesmo diploma legal;
- ◆ Também os inspectores afectos à equipa de inspecção do jogo ilícito a funcionar em S. João da Talha exerceram em permanência as suas funções nesta localidade desde Março de 2000, tendo recebido abono para despesas de almoço de uma importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nos termos do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 106/98, até 1 de Janeiro de 2008, e sido reembolsados das despesas por utilização de viatura própria, nos termos do artigo 20º do mesmo diploma legal, até Setembro de 2006;
- ◆ Relativamente aos inspectores que exerceram funções nas restantes zonas do País, fizeram-no em várias localidades dentro do mesmo ano e ao longo dos anos, não resultando, nestes casos, da análise dos cronogramas com as escalas de colocações e as deslocações realizadas, a possibilidade da determinação em concreto do centro da actividade funcional, nos termos da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98;
- ◆ Pelo Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro de 1997, do Ministro das Finanças, foi determinado: “ (...) até que se verifique a resolução do Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas, ou que seja publicada a nova lei orgânica da IGJ, poderão os inspectores de jogos colocados em escalas rotativas até 90 dias, em diferentes locais de inspecção, por determinação superior do Sr. Inspector-Geral de Jogos, receber as ajudas de custo por dias sucessivos, nos termos da lei, a fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho superiormente determinados”;
- ◆ Entre 2001 e 2003, a ex-IGJ procedeu à elaboração de projectos de nova lei orgânica, com a criação de delegações regionais, projectos esses que foram submetidos à apreciação da respectiva tutela sectorial;
- ◆ Em 31 de Agosto de 2007 foi proferido o Despacho n.º 546/07, do Ministro de Estado e das Finanças, a autorizar a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, até à conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos, a realizar no prazo de um ano após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril;
- ◆ No período que decorreu entre Setembro de 2007 e a conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos em 2008, quer na ex-IGJ quer no TP, I.P., existiu o entendimento de que o domicílio necessário dos inspectores de jogos era Lisboa, embora tendo



h.

Tribunal de Contas

como pressuposto o estabelecimento de escalas rotativas trimestrais de colocação de inspectores.

Os factos enunciados permitem observar que:

- ◆ Apenas com a implementação da Deliberação n.º 2/2007 da CJ – 1 de Outubro de 2007 – é que foi possível dar cumprimento à jurisprudência constante do Acórdão n.º 180/95;
- ◆ O Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro de 1997, do Ministro das Finanças, permitiu que os inspectores continuassem a receber as ajudas de custo por dias sucessivos, com o fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho superiormente determinados, embora com introdução da rotatividade - escalas rotativas até 90 dias, em diferentes locais de inspecção - até que se verificasse a resolução do Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas ou que fosse publicada a lei orgânica da ex-IGJ.
- ◆ Apesar da alternativa posta no Despacho referido anteriormente, com o trânsito em julgado, no ano 2000, do Acórdão n.º 180/95, a ex-IGJ teria que desenvolver os procedimentos necessários à implementação da jurisprudência e recomendações do Aresto, tendo procedido entre 2001 e 2003 à elaboração de projectos de nova lei orgânica, a qual não chegou a ser aprovada até à extinção e integração da IGF no TP, I.P., tendo o Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, aprovado a orgânica do instituto.
- ◆ Por sua vez, no ano de 2007, no Despacho n.º 546/07, do Ministro de Estado e das Finanças, é autorizada a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, até à conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos.
- ◆ Ora, a existência de pagamento de ajudas de custo e transporte aos inspectores de jogos pela sede -Lisboa - até à reestruturação operada no TP, I.P., quando estes exerciam funções em permanência noutra localidade e, portanto, aí tinham o seu domicílio necessário, poderia ser susceptível de originar eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos artigos 59.º n.º 1 e 4, e sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, uma vez que as autorizações da despesa e os respectivos pagamentos violaram o disposto no artigo 2.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 106/98;
- ◆ Todavia, a eventual ocorrência de responsabilidade financeira só poderia ser susceptível de imputação aos casos dos inspectores que exerceram funções no Casino do Estoril, desde Março de 2000 até 1 de Outubro de 2007, e aos afectos à equipa de inspecção do jogo ilícito de S. João da Talha, desde o mesmo período do ano 2000 até Janeiro de 2008, uma vez que só nestas situações se apurou que o exercício de funções nestas localidades foi em regime de permanência, sendo nestes locais que se situava o domicílio necessário dos inspectores, nos termos da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98;
- ◆ No entanto, como resulta do exposto, o Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro de 1997, permitiu que até à implementação do determinado no Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas, ou até à publicação da lei orgânica da ex-IGJ, os inspectores de jogos continuassem a receber as ajudas de custo por dias sucessivos, a fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho, e o Despacho n.º 546/07, de 31 de Agosto de 2007, ao autorizar a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, até à conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos, ratificou toda a

situação anterior a 2008 dos abonos de ajudas de custo e transporte pagos por referência à sede da ex-IGF e do TP, I.P.;

- ◆ Realça-se por fim que só a partir de 1 de Outubro de 2007, com a entrada em vigor das disposições constantes da Deliberação n.º 2/2007/CJ, em que foram criadas quatro áreas regionais de inspecção com sede, respectivamente, em Póvoa de Varzim, Espinho, Lisboa e Vilamoura, passando estas localidades a constituir domicílio necessário para efeitos do abono de ajudas de custo nos termos do Decreto-Lei n.º 106/98, tendo, na sequência, sido determinado pelo Director do Serviço de Inspecção de Jogos, através do Despacho n.º 563/07, a colocação de pessoal nas quatro áreas regionais de inspecção de jogos, se deu cumprimento ao Acórdão n.º 180/95-2.ª Secção do Tribunal de Contas.



3 – CONCLUSÕES

As verificações efectuadas permitem salientar as seguintes conclusões:

3.1 - Regime jurídico do abono de ajudas de custo e transportes aplicável aos inspectores de jogos

- a) Até Dezembro de 2008, não existiu regulamentação específica aplicável aos inspectores de jogos no que respeita a ajudas de custo, regendo esta matéria o estabelecido no Decreto-Lei n.º 106/98.
- b) A partir de 12 de Dezembro de 2008, a todo o pessoal a prestar serviço no TP, I.P., incluindo o pessoal de inspecção de jogos, passou a ser aplicado o Regulamento de Pessoal do TP, I.P., aprovado pelas tutelas financeira e sectorial – despacho normativo n.º 64/2008, de 7 de Novembro.
- c) Por força do âmbito de aplicação do referido Regulamento (artigos 2.º e 33.º), anexo ao despacho normativo n.º 64/2008, o pessoal do Instituto, incluindo o da carreira de inspector superior de jogos, passou a observar o regime de deslocação em serviço estabelecido no artigo 26.º. O regime para a Administração Pública é aplicado subsidiariamente (cfr. n.º 14 do preceito legal citado).
- d) O citado artigo 26.º do Regulamento consagra um regime específico de ajudas de custo e de transporte, quer no que respeita às deslocações em território nacional quer no estrangeiro, face aos regimes gerais estabelecidos, respectivamente, nos Decretos-lei n.ºs 106/98, de 24 de Abril, e 192/95, de 26 de Julho, regime que foi aprovado por despacho normativo, portanto no exercício do poder regulamentar do Governo, tendo como destinatário o pessoal do Instituto, pelo que carece de prévia habilitação legal.
- e) De acordo com disposto no artigo 5.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., a relação jurídica de emprego público dos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é constituída com base na modalidade de nomeação, tal com se encontra previsto no artigo 10.º, alínea f), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, sem prejuízo das normas específicas que venham a ser aprovadas – artigo 33.º do Regulamento.
- f) No novo regime de constituição da relação jurídica de emprego público deixou de existir a qualidade de funcionário mesmo no caso da constituição do vínculo na modalidade de nomeação, conforme decorre, designadamente, da alínea d) do artigo 80.º da Lei n.º 12-A/2008. Neste preceito legal enumeram-se as fontes normativas que disciplinam a relação jurídica de emprego público respeitante à nomeação, ordenando-se também a prioridade na sua aplicação, ou seja, a hierarquia entre as mesmas, sendo apenas aplicáveis as inferiores na medida em que não contrariem as imediatamente superiores (o mesmo se diga no que toca às fontes normativas do contrato a que se reporta o artigo 81.º da citada Lei).
- g) Atento o disposto na alínea d) citada, e considerando que nada se encontra regulamentando sobre o regime jurídico de ajudas de custo e transporte para a modalidade de nomeação nas fontes normativas hierarquicamente superiores previstas nas alíneas a) a c) do artigo 80.º em análise, aplica-se, assim, nesta matéria o regime previsto nos Decretos-lei n.º 192/95 e 106/98.
- h) Assim, aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é aplicável o disposto em actos legislativos que são Decretos-lei (cfr. artigo 112.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa - CRP), pelo que a matéria neles regulada só pode ser alterada por acto normativo de igual valor – lei ou decreto-lei (cfr. n.º 2 do preceito constitucional citado),

podendo, no entanto, um acto legislativo deste valor constituir lei habilitante à regulamentação pelo Governo do regime de ajudas de custo e transporte (artigo 199.º c) da CRP), devendo, neste caso, indicar-se expressamente as leis que se visa regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão (artigo 112.º, n.º 7 da Lei Constitucional).

- i) Não existe, todavia, nenhuma norma constante de acto legislativo de valor igual aos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98 que se traduza na habilitação legal para a matéria de ajudas de custo e transporte, prevista naqueles diplomas, constar de um regulamento aprovado por despacho normativo, no que respeita aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos.
- j) Deste modo, face à inexistência de lei que defina a competência subjectiva e objectiva para tal regulamentação, resulta que a extensão da aplicação do disposto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., aos trabalhadores integrados na carreira de inspector superior de jogos é, *ab initio*, ilegal, por contrariar o regime jurídico consagrado em actos normativos com o valor de Decretos-lei.
- k) No que respeita aos demais trabalhadores que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento de Pessoal do TP, I.P., se encontram vinculados ao organismo por uma relação jurídica assente no contrato individual de trabalho, decorre dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que os mesmos se encontram abrangidos no âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008.
- l) De acordo com o disposto no artigo 88.º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008, os trabalhadores que exerciam funções predominantemente técnicas ao abrigo de um contrato de trabalho mantinham esta modalidade de contrato por tempo indeterminado, passando o regime do mesmo a ser o deste diploma legal, sendo que antes da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2009, do regime do contrato de trabalho em funções públicas aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, a lei admitia a forma de constituição da relação de emprego público através do contrato individual de trabalho, nos termos da Lei n.º 23/2004, de 22 de Julho (cfr. artigos 117.º, n.º 2, alínea b), e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).
- m) Relativamente à transição entre modalidades de relação de emprego público dispõe o artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, que a transição dos trabalhadores, designadamente, da modalidade de contrato individual de trabalho opera-se para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas sem dependência de quaisquer formalidades.
- n) Conforme se referiu na anterior alínea f), também nos termos do artigo 81.º, n.º 1 da Lei n.º 12-A/2008, as fontes normativas do contrato são as que se encontram nele enumeradas e hierarquizadas nas alíneas a) a f), resultando da interpretação conjugada das alíneas d) e e) que logo a seguir ao RCTFP se aplica, subsidiariamente, à modalidade de contrato, as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreva aos anteriormente designados funcionários e agentes.
- o) Assim, com a entrada em vigor do RCTFP, passou a ser este o regime aplicável aos funcionários do TP, I.P., que se encontravam na modalidade de contrato individual de trabalho, sendo-lhe consequentemente aplicável o regime jurídico das ajudas de custo e de transporte previsto nos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98 e não o regime previsto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal, conforme resulta da alínea e) do n.º 1 do artigo 81.º da Lei n.º 12-A/2008, uma vez que inexistente qualquer norma constante de acto legislativo de igual valor daqueles actos normativos que, também neste caso, seja norma habilitante para permitir a regulamentação desta matéria aprovada por despacho normativo, aplicando-se aqui os fundamentos expostos no que respeita à carreira de inspector superior de jogos.
- p) Acresce que conforme o estabelecido no artigo 86.º da Lei n.º 12-A/2008, o disposto nesta lei prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulação colectiva de trabalho, salvo



h.

Tribunal de Contas

quando dela resultar expressamente o contrário. O princípio de prevalência da Lei n.º 12-A/2008 implica a derrogação de todas as disposições legais ou convencionais com ela incompatíveis a partir de Janeiro de 2009, como é o caso do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP., I.P.

- q) É ainda de anotar que, nos termos do artigo 35.º do Regulamento de Pessoal do TP., I.P., este deveria, até 31 de Dezembro de 2009, ser revisto para adaptação ao regime da Lei n.º 12-A/2008 e demais legislação complementar, tendo o TP, I.P. informado que já foi apresentado à Tutela uma proposta de novo Regulamento, tendo a mesma já sido submetida a apreciação do Secretário de Estado da Administração Pública (**cfr. ponto 1.5**).

3.2 - Abono de ajudas de custo e transporte

- r) Desde Março de 2000, data do trânsito em julgado do Acórdão n.º 180/95, até à implementação das Deliberações n.º 2/2007 da CJ – 1 de Outubro de 2007 – e n.º 9/2007/CJ – 1 de Janeiro de 2008 (neste caso quanto aos inspectores de jogos afectos ao combate ao jogo ilícito colocados em S. João da Talha), apesar da introdução das colocações em escalas trimestrais rotativas (factor que não foi de facto observado, ocorrendo repetições sistemáticas nas respectivas colocações), os inspectores de jogos detiveram sempre como domicílio necessário Lisboa, independentemente de exercerem funções única ou maioritariamente numa localidade ou zona distinta de Lisboa.
- s) Os inspectores que exerceram funções no Casino do Estoril desde Março de 2000 até 1 de Outubro de 2007 fizeram-no em regime de permanência, tendo auferido abono de ajudas de custo diárias nos termos do artigo 4.º e artigo 8.º n.º 2 alíneas a) e b) do Decreto-Lei n.º 106/98 e o reembolso das despesas por utilização de viatura própria, nos termos do artigo 20.º do mesmo diploma legal.
- t) Também os inspectores afectos à equipa de inspecção do jogo ilícito a funcionar em S. João da Talha exerceram em permanência as suas funções nesta localidade desde Março de 2000, tendo recebido abono para despesas de almoço de uma importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 106/98, até 1 de Janeiro de 2008, e sido reembolsados das despesas por utilização de viatura própria, nos termos do artigo 20.º do mesmo diploma legal, até Setembro de 2006.
- u) Relativamente aos inspectores que exerceram funções nas restantes zonas do País até 1 de Outubro de 2007, fizeram-no em várias localidades dentro do mesmo ano e ao longo dos anos, não resultando, nestes casos, da análise dos cronogramas com as escalas de colocações e as deslocações realizadas, a possibilidade da determinação em concreto do centro da actividade funcional, nos termos da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98.
- v) Pelo Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro de 1997, do Ministro das Finanças, foi determinado que até à implementação do determinado no Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas, ou até à publicação da lei orgânica da IGJ, poderiam os inspectores de jogos colocados em escalas rotativas até 90 dias, em diferentes locais de inspecção, receber as ajudas de custo por dias sucessivos, nos termos da lei, a fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho superiormente determinados.
- w) Apesar da alternativa posta no Despacho n.º 1121/97, com o trânsito em julgado, no ano 2000, do Acórdão n.º 180/95, a ex-IGJ teria que desenvolver os procedimentos necessários à implementação da jurisprudência e recomendações do Aresto, tendo procedido entre 2001 e 2003 à elaboração de projectos de nova lei orgânica, a qual não chegou a ser aprovada até à extinção e

integração da IGF no TP, I.P., tendo o Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, aprovado a orgânica do Instituto.

- x) Em 31 de Agosto de 2007 foi proferido o Despacho n.º 546/07, do Ministro de Estado e das Finanças, a autorizar a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, até à conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos, a realizar no prazo de um ano após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, o qual foi concluído em Janeiro de 2008.
- y) A existência de pagamento de ajudas de custo e transporte aos inspectores de jogos por referência a um domicílio necessário na sede -Lisboa - até à reestruturação operada no TP, I.P., quando estes exerciam funções em permanência noutra localidade e, portanto, aí tinham o seu domicílio necessário, poderia ser susceptível de originar eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos artigos 59.º n.º 1 e 4, e sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, uma vez que as autorizações da despesa e os respectivos pagamentos violaram o disposto no artigo 2.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 106/98.
- z) Todavia, a eventual ocorrência de responsabilidade financeira só poderia ser susceptível de imputação aos casos dos inspectores que exerceram funções no Casino do Estoril, desde Março de 2000 até 1 de Outubro de 2007, e aos afectos à equipa de inspeção do jogo ilícito de S. João da Talha, desde o mesmo período do ano 2000 até Janeiro de 2008, uma vez que só nestas situações se apurou que o exercício de funções nestas localidades foi em regime de permanência, sendo nestes locais que se situava o domicílio necessário dos inspectores, nos termos da alínea b) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 106/98.
- aa) No entanto, como resulta do exposto, o Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro de 1997, permitiu que até à implementação do determinado no Acórdão n.º 180/95 do Tribunal de Contas, ou até à publicação da lei orgânica da ex-IGJ, os inspectores de jogos continuassem a receber as ajudas de custo por dias sucessivos, a fim de possibilitar a sua instalação nos locais de trabalho, e o Despacho n.º 546/07, de 31 de Agosto de 2007, ao autorizar a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório, até à conclusão do processo de reestruturação do Serviço de Inspeção de Jogos, ratificou toda a situação anterior a 2008 dos abonos de ajudas de custo e transporte pagos por referência à sede da ex-IGF e do TP, I.P.
- bb) Só a partir de 1 de Outubro de 2007, com a entrada em vigor das disposições constantes da Deliberação n.º 2/2007/CJ, em que foram criadas quatro áreas regionais de inspeção com sede, respectivamente, em Póvoa de Varzim, Espinho, Lisboa e Vilamoura, passando estas localidades a constituir domicílio necessário para efeitos do abono de ajudas de custo nos termos do Decreto-Lei n.º 106/98, tendo, na sequência, sido determinado pelo Director do Serviço de Inspeção de Jogos, através do Despacho n.º 563/07, a colocação de pessoal nas quatro áreas regionais de inspeção de jogos, se deu cumprimento ao Acórdão n.º 180/95-2.ª Secção do Tribunal de Contas (cfr. pontos 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5).



3.3 - Desvios no processamento de abonos de ajudas de custo e de deslocações e estadas

- cc) Foram identificados erros no processamento dos abonos de ajudas de custo e consequentemente nos respectivos pagamentos, em violação do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 8.º do DL n.º 106/98, que perfizeram o montante de € 691,73. Apesar de ter sido demonstrado pelo Instituto a efectivação das devidas reposições em Março de 2010, o pagamento indevido do valor em causa originou a obrigação de pagamento de juros de mora.
- dd) Considerando, no entanto, que a responsabilidade financeira reintegratória se extingue pelo pagamento da quantia a repor, nos termos do artigo 69.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, e que o montante dos juros de mora representa uma materialidade financeira pouco relevante dado o seu diminuto valor, nos termos do disposto no artigo 6.º alínea e) do referido diploma legal, e do princípio contido no artigo 59.º, n.º 2 do Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n.º 3/98, de 4 de Abril, a violação do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo n.º 8º do DL n.º 106/98 consubstancia apenas uma infracção financeira passível de multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 1 alínea b) da citada Lei 98/97.
- ee) Encontrando-se suficientemente evidenciado que tal responsabilidade só pode ser imputada aos eventuais responsáveis a título de negligência e não tendo sido detectados registos de recomendações anteriores do Tribunal nem sendo conhecida recomendação de qualquer órgão de controlo interno no sentido da correcção destas irregularidades, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).
- ff) Relativamente à prescrição da responsabilidade sancionatória invocada pelo Subinspector-Geral de Jogos com delegação de competências na área da gestão orçamental e de realização de despesas de 30 de Agosto de 2003 a 30 de Agosto de 2005, o procedimento por responsabilidade sancionatória pelos factos imputados ao responsável respeitantes ao ano de 2003 encontra-se prescrito. Todavia, quanto aos factos praticados em Maio de 2004, Janeiro e Abril de 2005, apesar de estes serem susceptíveis de originar este tipo de responsabilidade uma vez que, atento o período temporal em questão, o início da auditoria em Dezembro de 2008 - conforme consta do respectivo Plano Global - suspendeu o prazo de prescrição do procedimento (cfr. artigo 70.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 98/97), é a respectiva responsabilidade relevada nos termos expostos na alínea anterior.
- gg) No que respeita ao pagamento efectuado pelo TP, I.P., ao Inspector Assessor Principal aposentado a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, na qualidade de perito/testemunha, no âmbito de processos criminais instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito, tendo em conta a informação prestada pelo organismo não é possível concluir pela existência de dano para o erário público, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e, consequentemente, pela imputação de eventual responsabilidade financeira reintegratória.
- hh) Quanto à eventual responsabilidade sancionatória que decorre da situação exposta na alínea anterior, também não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas legais relativas às ajudas de custo, pelo que o Tribunal releva igualmente a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c),

estando suficientemente indiciado que a infração só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência (**cfr. ponto 2.4**).

4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Conselho Directivo do TP, I.P.:

1. Não proceder ao pagamento aos trabalhadores do Instituto de abonos a título de ajudas de custo e de transporte ao abrigo do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal.
2. Rever o Regulamento de Pessoal com vista à sua adaptação ao regime da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ao regime do contrato de trabalho em funções públicas aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, e ainda ao regime de ajudas de custo e transporte constante do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril.
3. Providenciar no sentido de que na aprovação das escalas de serviço dos inspectores de jogos da área de Lisboa sejam respeitadas as deliberações da CJ, nomeadamente que seja assegurado um equilíbrio no número de dias de diligências dos inspectores entre o casino do Estoril e o casino de Lisboa e salas de Bingos.



5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28 de Agosto, e n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota constante do Anexo IV, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo TP, I.P.

7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1 - O presente Relatório deve ser remetido:

- ◆ Ao Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ Ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do TP, I.P.;
- ◆ Aos responsáveis individuais mencionados nos Anexo I do relato.

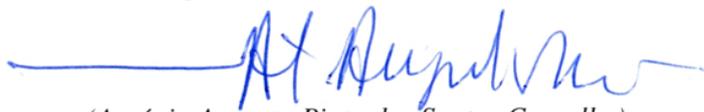
7.2 - Um exemplar do presente relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

7.3 - Após a entrega do relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no site do Tribunal.

7.4 - No prazo de seis meses deverá o Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P., dar conhecimento ao Tribunal sobre a implementação das recomendações formuladas.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de Julho de 2010

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO





ANEXO I – JUROS DE MORA DECORRENTES DOS DESVIOS VERIFICADOS NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM ABONO DE AJUDAS DE CUSTO E TRANSPORTES

Nome	Ano/ Mês	Observações	Diferença (€)	Responsáveis que proferiram despachos nos respectivos boletins de itinerários a autorizar os pagamentos	Juros	Total
António Benites Castro Ribeiro	2006/ Novembro	. Foi considerado um dia a 100% a mais.	58,85	Amável Cunha, Sub-inspector geral da IGJ	22,95	81,80
		. O Valor atribuído a 2 dias a 50% foi de € 80,28 em vez de € 58,86	29,42		11,47	40,89
	Subtotal		88,27		34,43	122,70
Ernesto Santos Pereira	2005/ Janeiro	. Foi considerado 2 dias a 100% a mais e um dia a 75% a menos.	86,97	Joaquim Alegria, Sub-inspector geral da IGJ	44,35	131,32
	2005/ Setembro	. Foi considerado um dia a 100% a mais e um dia a 25% em vez de ser a 75%. Relativamente ao subsídio de refeição foi considerado 21 em vez de 19 (uma vez que os dias 27, 28 e 29 não foram tidos em conta).	21,33		10,88	32,21
	Subtotal		108,30		55,23	163,53
José Daniel Tavares Fernandes da Silva	2005/ Abril	. Foi considerado um dia de 100% a mais, bem como foi deduzido o respectivo subsídio de refeição.	54,15	Joaquim Alegria, Sub-inspector geral da IGJ	27,62	81,77
	2005/ Setembro	. Foi considerado um dia a 100% a mais e um dia a 25% em vez de ser a 75%. Relativamente ao subsídio de refeição foi considerado 21 em vez de 19 (uma vez que os dias 20, 21 e 22 não foram tidos em conta).	21,33		10,88	32,21
	Subtotal		75,48		38,49	113,97
Manuel Monteiro Pinto de Carvalho	2005/ Setembro	. O valor dos Km está incorrecto. O montante seria € 328,32 em vez de € 310,08.	-18,24	Joaquim Alegria, Sub-inspector geral da IGJ		
	Subtotal		-18,24			
Orlando de Muller e Sousa Pinto Baptista	2003/ Janeiro	. Foi considerado um dia a mais a 100% e considerou-se um dia a 75% em vez de 50%.	68,16	Jaime Marques, Sub-inspector geral da IGJ	51,12	119,28
	2003/ Março	. Foi considerado um dia a 100% em vez de ser a 50%.	24,23		18,17	42,40
	2004/ Maio	. Foi considerado um dia a 75% em vez de ter sido a 50%.	14,18		8,93	23,11
	2005/ Janeiro	. Foi considerado um dia a mais a 100%. Também foi deduzido mais um subsídio de refeição.	54,16	Joaquim Alegria, Sub-inspector geral da IGJ	27,62	81,78
	2005/ Dezembro	. Foi considerado um dia a mais a 75%.	43,49	Amável Cunha, Sub-inspector geral da IGJ	22,18	65,67
	2007/ Maio	. Considerou-se um dia a 75% em vez de 50%.	14,93		4,03	18,96
	2007/ Dezembro	. Não foram considerados dois dias a 100%.	-97,47	Joaquim Alegria, Inspector-Geral da IGJ		
	Subtotal		121,68		132,06	351,21
Ramiro Correia Cavaleiro	2007/ Novembro	. Considerou-se a mais um dia a 100%. O resto da classificação não altera o resultado (em vez de 1 dia a 50% e de um a 25% considerou-se um a 75%). Também se deduziu 11 subsídios de refeição e deveria ter sido deduzido 9.	51,67	Joaquim Alegria, Director do Serviço de Inspeção de Jogos do TP, I.P.	13,95	65,62
	2008/ Janeiro	. Não foram considerados 4 dias a 100% e foram deduzidos 16 em vez de 20 subsídios de refeição.	-227,48			
	Subtotal		-175,81		13,95	65,62
Vttor Manuel da Conceição Guedes	2003/ Dezembro	Foi considerado um dia de 50% em vez de um de 25%.	13,90	Jaime Marques, Sub-inspector geral da IGJ	10,43	24,33
	Subtotal		13,90		10,43	24,33
João Paulo Lage R. Alemeida	2005/ Janeiro	. Foi considerado um dia a mais a 100%, um dia a mais a 25% e um dia a menos a 50%.	43,49	Joaquim Alegria, Sub-inspector geral da IGJ	22,18	65,67
	2008/ Maio	. Foram considerados 2 dias a mais a 50%.	60,98	Joaquim Alegria, Director do Serviço de Inspeção de Jogos do TP, I.P.	9,15	70,13
	2008/ Outubro	. Foi consideradi um dia a 50% a mais.	30,49		4,57	35,06
	Subtotal		134,96		35,90	170,86
Total-Geral			348,54		320,49	

ANEXO II – LEVANTAMENTO DO UNIVERSO DE BENEFICIÁRIOS DE ABONOS DE AJUDAS DE CUSTO NA IGJ, DE JANEIRO DE 2005 A JUNHO DE 2007

Quadro 8 – Universo de Beneficiários de abonos de ajudas de custo na IGJ de Jan.2005 a Jun.2007

Destinos das deslocações / situações	N.º de inspectores e de outros funcionários da IGJ
<i>Exercício de funções apenas no combate ao jogo ilícito, em S. J. Talha ("diárias sistemáticas" – 25% da diária nos termos do n.º 1 do art. 10º do DL 106/98, de 24.Abr.)</i>	18 (*)
<i>Exercício de funções apenas no casino do Estoril ("diárias sistemáticas")</i>	12
<i>Deslocações apenas a salas de bingo em Nazaré, V. F. Xira, Almada, Barreiro, Amora e Setúbal ("diárias não sistemáticas")</i>	6
<i>Dirigentes com deslocações "pontuais" a partir da sede (diárias ou por dias sucessivos - situações pontuais)</i>	3
<i>Um inspector e um outro funcionário com um número reduzido de deslocações não enquadráveis nos restantes subgrupos (diárias ou por dias sucessivos - situações pontuais)</i>	2
<i>Assessor aposentado com 10 deslocações pontuais diárias a partir de Almoster</i>	1
<i>Exercício de funções alternadas em Póvoa do Varzim, Espinho e Figueira da Foz (por dias sucessivos - sistemáticos)</i>	12
<i>Exercício de funções alternadas em Praia da Rocha, Vilamoura e Monte Gordo (por dias sucessivos - sistemáticos)</i>	5
<i>Exercício de funções, durante alguns meses no período em análise, no combate ao jogo ilícito, em S. J. Talha (diárias sistemáticas, nos termos do n.º 1 do art. 10º do DL 106/98, de 24.Abr.). São 12 inspectores. Não é contabilizado uma inspectora que foi considerada no quadro/grupo 4 (Bingos à volta de Lisboa).</i>	11
<i>Exercício de funções, durante alguns meses no período em análise, alternadamente em Póvoa do Varzim, Espinho e Figueira da Foz (por dias sucessivos – sistemáticos). São 17 inspectores. Não são contabilizados três inspectores que foram considerados no quadro/grupo 10 (alguns meses em S.J.Talha).</i>	14
<i>Exercício de funções, durante alguns meses no período em análise, alternadamente em Praia da Rocha, Vilamoura e Monte Gordo (por dias sucessivos – sistemáticos). São 19 inspectores. Não são contabilizados seis inspectores que foram considerados no quadro/grupo 10 (alguns meses em S.J.Talha).</i>	13
Total	97

Fonte: Listagens remetidas pelo TP, I.P., à DGTC, em 23 de Junho de 2008.

(*) De acordo com a informação obtida, pelo menos até 15 de Junho de 2006, 9 funcionários (não inspectores) apresentavam-se diariamente na sede da IGJ onde efectuavam o registo de assiduidade seguindo posteriormente para S. João da Talha.



h.

ANEXO III – DESPESAS OBJECTO DE TESTES SUBSTANTIVOS

Quadro 9 – Despesas objecto de testes substantivos

	2000 (*)			2001 (*)			2002			2003			2004			2005			2006			2007			2008		
	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13	Nº BI	01.02.04	02.02.13
N1	12	16 498,92	654,40	12	16 986,06	676,51	12	16 569,91	999,90	12	17 464,62	1 163,44	12	16 755,68	842,80	12	17 881,98	1 068,48	12	17 823,14	841,01	12	14 332,95	280,06	12	6 495,27	1 370,42
N2																						12	12 394,81	455,24	12	9 455,60	2 074,70
C1	12	15 651,01	975,60	12	16 044,63	1 049,98	12	16 266,55	766,70	12	15 739,89	936,58	12	17 091,73	493,85	12	17 234,38	3 423,24	12	16 857,13	1 449,11	12	16 254,99	1 184,46	12	8 521,44	1 428,14
C2																						12	15 084,15	895,77	12	8 859,73	1 547,40
L1							12	5 732,69	3 983,12	12	5 458,18	3 932,56	12	5 575,62	3 522,68	12	5 629,19	4 261,44	12	6 119,62	4 486,62	12	6 333,62	3 485,36	7	3 512,12	27,30
L2																12	4 017,32	3 066,00	12	5 331,51	3 809,52	12	6 541,45	3 247,50	9	3 949,56	81,90
S1	12	15 643,48	365,12	12	16 492,95	178,64	12	17 342,86	4 326,78	12	16 940,81	5 134,60	12	15 822,12	1 700,65	12	19 131,54	1 077,92	12	16 923,89	791,09	12	16 589,29	1 183,06	12	13 137,45	867,79
S2																						12	16 662,70	744,27	12	11 951,93	756,93
CJ11	2	230,88					12	8 082,44	1 159,02	12	4 744,80		12	7 142,71		12	3 629,25	142,52	12	4 145,34	19,24	12	4 173,44		4	460,57	
CJ12																12	7 361,06	157,52	12	5 533,21	130,90	12	3 452,85		9	1 305,86	10,60
D													3	4 851,63	218,40	12	11 155,50	807,52	12	14 287,63	832,50	1	312,40				
AP																			9	189,07	1 099,38	3	44,70	257,47			
TP1																						8	4 755,22	75,00	4	984,97	155,75
TP2																						6	6 880,84	3 655,82	4	378,24	
Total	38	48 024,29	1 995,13	36	49 523,65	1 905,13	60	63 994,45	11 235,52	60	60 348,30	11 167,18	63	67 239,49	6 778,38	96	86 040,22	14 004,64	105	87 210,54	13 459,37	138	123 813,41	15 464,01	109	69 012,74	8 320,93

(*) Valores convertidos de escudos para euros.

ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria Direcção para o Acompanhamento da Verificação das Legalidade às Despesas de Abonos de Ajudas de Custo do Turismo de Portugal, I.P. (TP, I.P.)

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 09/08 - AUDIT
Relatório n.º 18/10 - 2ª Secção

Entidade fiscalizada: Turismo de Portugal, I.P.

Entidade devedora: Turismo de Portugal, I.P.

Regime jurídico: AA

AAF c)

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
<i>Acções fora da área da residência oficial</i>	119,99	0		0,00
<i>Acções na área da residência oficial</i>	88,29	658		58 094,82
- 1% s/ <i>Receitas Próprias</i>				
- 1% s/ <i>Lucros</i>				
Emolumentos calculados				57 035,34
Emolumentos ^{b)}:				
<i>Limite mínimo (VR)</i>				1.716,40
<i>Limite máximo (VR)</i>				17.164,00
Emolumentos a pagar				17.164,00

^{a)} Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S. do TC.

^{b)} Art. 10º, n.º 1 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S. do TC.

^{c)} O regime jurídico aplicável a esta entidade é o do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
JUIZ CONSELHEIRO RELATOR
DO TRIBUNAL DE CONTAS:**

Proc. N.º 09/08-Audit

Luís Manuel dos Santos Silva Patrão, Presidente do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

Frederico de Freitas Costa, Vice-Presidente do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

Jorge Manuel Rodrigues Umbelino, Vogal do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

Maria José Martins Catarino, Vogal do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

Nuno Manuel Oliveira dos Santos, Vogal do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

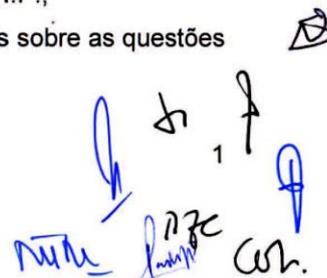
Maria Teresa Rodrigues Monteiro, Secretária-Geral do Turismo de Portugal, I.P.,

António José Maria Alegria, Director do Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P.,

Paulo Jorge Gonçalves Pinto, à data a que se reporta a matéria objecto da auditoria, em exercício do cargo de Director do Departamento de Planeamento e Controlo de Gestão e, a partir de 1 de Julho de 2008, a exercer, transitoriamente e em regime de acumulação, as funções de direcção e coordenação do Departamento de Contabilidade e Gestão Geral do Turismo de Portugal, I.P.; desde 1 de Março de 2009 encontra-se nomeado como Director Coordenador do Gabinete Financeiro do Turismo de Portugal, I.P.,

Carlos Gustavo Vieira Farrajota Cavaco, Assessor do Conselho Directivo do Turismo de Portugal, I.P.,

notificados nos autos à margem referenciados para apresentar alegações sobre as questões evidenciadas no Relato de auditoria identificado, vêm dizer o seguinte:



I.- INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, os respondentes registam, em termos individuais e institucionais, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar ser a mesma um instrumento fundamental na constante procura da melhoria da qualidade dos processos de gestão pública, no seu sentido mais lato e, em particular, no domínio da realização da despesa pública.

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às eventuais irregularidades detectadas e às eventuais infracções financeiras assacadas.

As contribuições resultantes das questões e sugestões apresentadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade do Instituto de Turismo de Portugal, I.P, adiante designado por Turismo de Portugal.

Aliás, será importante salientar, que sempre os respondentes, enquanto órgãos do Turismo de Portugal têm conformado a sua actuação de acordo com os princípios que regem o Instituto e muito em especial pelo princípio da legalidade. Deste ponto de vista, o cumprimento dos dispositivos legais que regem a sua actividade, em especial em matéria de pessoal, têm sido uma preocupação permanente como atestam os vários actos produzidos nesta matéria, como aliás é reconhecido no próprio Relato sobre o objecto da auditoria.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais sobre alguns aspectos que, pese o facto de serem referidos e reconhecidos no Relato, permitem um melhor enquadramento do objecto da auditoria a que ora se responde.

O primeiro do aspecto que desde já cabe evidenciar refere-se à (às) entidade (s) auditada (s).

Assim, a auditoria a que ora se responde abrangeu um hiato temporal em que ocorreu uma reestruturação da Administração Central do Estado, da qual resultaram importantes e profundas transformações orgânicas nas entidades que operavam no sector do Turismo e que vieram a culminar na criação do Turismo de Portugal.



Neste contexto, o novo organismo resultou da fusão de quatro estruturas - a Direcção-Geral do Turismo (DGT), a Inspeção-Geral de Jogos (IGJ), o Instituto de Formação Turística (INFTUR), que se extinguiram, e o Instituto do Turismo de Portugal (ITP), que foi reestruturado -, tendo o respectivo processo de fusão ficado concluído por determinação legal em 30 de Junho de 2007.¹

Com efeito, os objectivos estratégicos² estabelecidos para a auditoria tiveram exactamente por alvo o período temporal em que ocorreram aquelas alterações estruturais e orgânicas que culminaram na fusão de uma série de entidades que, apesar de terem todas atribuições na área do Turismo, possuíam diferentes competências e, também por isso, distintas formas de gestão e organização interna.

Esta razão, entre outras, concorreu, para que o processo de harmonização de procedimentos e de ruptura com algumas rotinas, constituindo muitas delas práticas com vários anos, levasse algum tempo até que se atingissem as melhorias (algumas já obtidas e reconhecidas no Relato), no que diz respeito ao controlo das matérias objecto da auditoria.

A este propósito realça-se que as melhorias introduzidas determinaram que a despesa com abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas se tenha reduzido de forma expressiva³, conforme fica evidenciado no quadro resumo, que se apresenta como Anexo (Doc nº1) à presente resposta.

Ora é indesmentível que estas melhorias, que são mais evidentes desde Junho de 2007 até à presente data, se deveram a uma série de providências tomadas pelos responsáveis do Turismo de Portugal e materializadas em orientações de serviço e deliberações da Comissão de Jogos (adiante CJ) as quais tiveram como objectivo adequar o pagamento destas despesas ao enquadramento legal que lhes era devido e que tiveram como efeito, no contexto actual do Turismo de Portugal, numa redução das despesas com abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas⁴ conforme supra referido.

¹ Nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 2008/2006, de 25 de Outubro e do Despacho n.º 120/XVII/2007/SET, do Secretário de Estado do Turismo, de 2 de Maio.

² Análise das contas de gerência de 2005 a 30 de Junho de 2007 da Inspeção-Geral de Jogos (IGJ) e de 2007 e 2008 do TP, I.P. e a "Verificação, por amostragem, da legalidade de abonos de ajudas de custo e deslocações evidenciadas nas contas de gerência da IGJ, de Janeiro de 2000 a Junho de 2007, e do TP, I.P., no período de Julho de 2007 a Dezembro de 2008 e a "Verificação, por amostragem, da legalidade de abonos de ajudas de custo e deslocações evidenciadas nas contas de gerência da IGJ, de Janeiro de 2000 a Junho de 2007, e do TP, I.P., no período de Julho de 2007 a Dezembro de 2008", Cfr. ponto 1.1. do Relato (pág. 7).

³ As contas de gerência revelam que o TP, IP, apesar de deter uma estrutura que vai muito para além do serviço de inspeção de jogos, realizou uma despesa com abonos de ajudas de custo, deslocações e estadas significativamente inferior à IGJ em 2005 e em 2006" (Cfr. Relato da Auditoria direccionada à verificação da legalidade das despesas de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P., pág. 20).

⁴ Vide Deliberação tomada em reunião da CJ de 29/02/2008

Efectivamente, logo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril (que ocorreu em 1 de Maio de 2007), que aprovou a lei orgânica do Turismo de Portugal e ainda antes de concluído o processo de fusão (30 de Junho de 2007) logo esta questão foi evidenciada e analisada, ficando assim demonstrada a preocupação que sobre esta matéria existia a vários níveis.

Primeiramente, em comunicação de 9 de Maio de 2007, a então IGJ teve o cuidado de solicitar ao Conselho Directivo do Turismo de Portugal orientações quanto ao modo como deveria de futuro proceder ao pagamento do abono de ajudas de custo. Seguidamente, o Conselho Directivo do Turismo de Portugal, ciente de que esta matéria já tinha sido objecto de auditorias anteriores e considerando que sobre a mesma também já o Senhor Ministro das Finanças⁵ se havia pronunciado, apresentou uma exposição ao Senhor Secretário de Estado do Turismo, colocando a questão à sua consideração e solicitando que o Senhor Ministro de Estado e das Finanças se pronunciasse novamente sobre o alcance do Despacho n.º 1121/97.

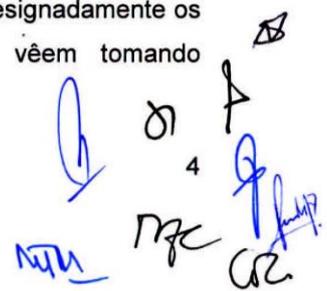
O alcance do despacho supra citado veio a ser confirmado pelo Despacho n.º 546/2007, de 31 de Agosto, através do qual foi autorizada a manutenção do abono de ajudas de custo aos inspectores de jogos, com carácter excepcional e transitório "(...) até à conclusão do processo de reestruturação de que é objecto o serviço de Inspeção, a realizar no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei", leia-se, Decreto-Lei n.º 141/2007.

Deste modo, como refere e bem o Relato, o processamento de abono de ajudas de custo e transporte pagos até 30 de Abril de 2008 (um ano após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 141/2007, que ocorreu em 1 de Maio de 2007) foi feito pelos demandados, nos termos e de acordo com o entendimento que sobre esta matéria foi expresso pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças, pelo que nenhuma censura pode ser feita à sua conduta.

Aliás, não só a sua conduta não é merecedora de censura a qualquer nível (seja legal ou de mérito) como devem ser evidenciados os esforços que, apesar da cobertura legal referida, foram, desde logo, feitos pelos demandados no sentido de dar cumprimento ao entendimento que o douto Tribunal de Contas de Portugal tinha expressado sobre esta matéria.

Assim, como ficou patenteado os responsáveis do Turismo de Portugal, designadamente os demandados signatários da presente resposta, desde 2007, que vêm tomando

⁵ Cfr. Despacho n.º 1121/97, de 9 de Setembro, do Ministro das Finanças.



providências no sentido de controlar a despesa com o abono de ajudas de custo, transportes e estadias.

Entre as medidas tomadas para obter este desiderato podem destacar-se as seguintes:

- a) Decisão no sentido da criação de quatro áreas regionais de inspecção, conforme resulta da Deliberação n.º 2/2007/CJ, de 12 de Setembro, da CJ;
- b) Decisão no sentido da cessação da concessão do abono para despesas de almoço de importância equivalente a 25% da ajuda de custo diária nas deslocações até 5km aos funcionários do Serviço de Inspeção de Jogos, que prestavam serviço em São João da Talha, considerando que a situação em causa se reportava a uma autorização inicial de carácter transitório e excepcional, pelo período de instalação da área do jogo ilegal, pelo que a mesma não permitia, à data, sustentar o pagamento deste abono, conforme resulta da Deliberação n.º 9/2007/CJ, de 7 de Dezembro da CJ;
- c) Decisão no sentido de ser determinado que a fiscalização no casino Estoril fosse efectuada por diligências diárias com utilização de viaturas de serviço disponibilizadas pelo Turismo de Portugal, considerando que a situação que até então vigorava, de diligências por dias sucessivos com pagamento de despesas de transporte não se afigurava adequada ao caso concreto da Área de Inspeção de Lisboa, e em especial à fiscalização a exercer, dentro da mesma, no casino do Estoril, conforme resulta da Deliberação n.º 10/2008/CJ, de 15 de Janeiro, da CJ.

Efectivamente, estas e outras medidas de cariz operacional, designadamente a que resultou directamente da aplicação prática da Deliberação n.º 2/2007/CJ, e que se consubstanciou na alteração dos mecanismos de processamento e de controlo daquelas despesas, determinaram que os resultados da auditoria efectuada, e a cujo Relato ora se responde, devam ser interpretados como um efectivo progresso na implementação das recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria.

Com efeito apraz registar que, tendo em consideração não só o longo período sobre o qual incidiu a auditoria (2000 a 2008), mas também e, conforme referido supra, as alterações orgânicas ocorridas nesse mesmo período, apenas tenham sido verificados erros no montante de 1.635,60 €, sendo que a quantia global paga a título de ajudas de custo no período que, até ao momento, conseguimos apurar (2003 a 2008) foi de 5.495.060,21 €, representando, assim, os erros detectados cerca de 0,03% daquele valor.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large 'M' and '5'.

Sendo que, daquele montante, há que subtrair 343,19 €, correspondentes a valores devidos aos Inspectores de Jogo e que, tal como o montante supra referido, se deve a erros de cálculo.

Naturalmente, aliás em conformidade com a recomendação 3 do Relato, que se irá proceder à correcção das situações de erro identificadas, determinado aos beneficiários que hajam recebido valores indevidos que os reponham e, do mesmo modo, se procederá ao pagamento dos valores em dívida para com os beneficiários que tenham recebido valores a menos.

Feita esta breve introdução, procurar-se-á nos capítulos que se seguem fazer o contraditório às eventuais irregularidades detectadas e às eventuais infracções financeiras assacadas.

Os aspectos evidenciados pelo Relato da Auditoria n.º 09/08- Audit (adiante apenas Relato) colocam quatro tipos de questões:

- i) questões de legalidade, e até mesmo constitucionalidade, dos actos normativos que regem o Turismo de Portugal e que resultam da actividade do próprio Governo,
- ii) pagamentos a pessoal aposentado e,
- iii) justificação para a derrogação de algumas directrizes estabelecidas em matéria de deliberações da CJ.

Sobre cada um dos aspectos cumpre esclarecer circunstanciadamente o entendimento, os factos e a actuação dos ora alegantes.

II- Da legalidade do Regulamento de Pessoal

1. O regulamento de pessoal actualmente vigente no Turismo de Portugal foi aprovado pelo Despacho Normativo n.º 64/2008, de 7 Dezembro e publicado no DR, II série, n.º 239, de 11 de Dezembro (adiante designado Regulamento de Pessoal).

De acordo com o Relato o referido Regulamento de Pessoal com a entrada em vigor do RCTFP, passou a ser este o regime aplicável aos funcionários do TP, I.P., que se encontravam na modalidade de contrato individual de trabalho, sendo-lhe consequentemente aplicável o regime jurídico das ajudas de custo e de transporte previsto nos Decretos-Leis n.º 192/95 e 106/98 e não o regime previsto no artigo 26.º do Regulamento de Pessoal, conforme resulta da alínea e) do n.º 1 do artigo 81.º da Lei n.º 12-A/2008, uma vez que inexistente qualquer norma constante de acto legislativo

Handwritten notes and signatures in blue ink, including the number "6" and various initials and signatures.

de igual valor daqueles actos normativos que, neste caso, seja norma habilitante para permitir a regulamentação desta matéria aprovada por despacho normativo, nos termos atrás já expostos.

E acrescenta que conforme o estabelecido no artigo 86.º da Lei n.º 12-A/2008, o disposto nesta lei prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulação colectiva de trabalho, salvo quando dela resultar expressamente o contrário. Ora, este princípio de prevalência da Lei n.º 12-A/2008 implica a caducidade de todas as disposições legais ou convencionais com ela incompatíveis a partir de Janeiro de 2009, como é o caso do artigo 26.º do Regulamento de Pessoal do TP., I.P."

2. A questão jurídica subjacente à apreciação do Relato é relevante e da maior importância para a análise da situação, bem como quanto à questão dos Regulamentos que dispõem sobre matérias de pessoal. O que se afirma é a ilegalidade do Regulamento de Pessoal com fundamento na inexistência de norma habilitante e de contrariedade a um Decreto-Lei. Independentemente de os órgãos do Turismo de Portugal deverem obediência a um regulamento emitido pelos membros do Governo competentes, a posição defendida no Relato não merece a nossa adesão por várias razões:

- i) Não existe exigência da forma de Decreto-Lei para regular a matéria de ajudas de custo;
- ii) A entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2009 da totalidade das disposições da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não determinou a revogação da legislação posterior à sua publicação;
- iii) o regime do Decreto-Lei n.º 106/98 só é aplicável ao pessoal do Turismo de Portugal na ausência de regulamentação legal especial

Vejamos cada uma destas questões em particular.

3. O Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, que aprovou o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte do pessoal da Administração Pública, foi publicado no contexto do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabelecia os princípios gerais em matéria de emprego público, e que previa como suplementos remuneratórios a compensação de despesas feitas por motivo de serviço que se fundamentem em compensação de despesas, designadamente em trabalho efectuado fora do local normal de trabalho, que dê direito à atribuição de ajudas de custo, ou outros abonos devidos a deslocações em serviço (n.º 2 do

8
di 7
MTC
WR

artigo 19.º do citado Decreto-Lei n.º 184/89). E acrescentava no n.º 3 do artigo 19.º que a fixação das condições de atribuição dos suplementos era estabelecida mediante Decreto-Lei.

Daqui decorria, portanto, que para os trabalhadores com relação jurídica de emprego público as ajudas de custo deveriam ser reguladas por decreto-lei, o que veio a acontecer com o referido Decreto-Lei n.º 106/98.

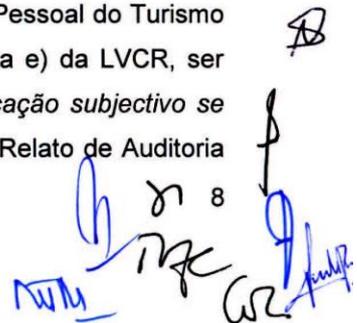
4. A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas, (designada LVCR), veio revogar o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e trouxe consigo um diferente entendimento sobre os suplementos remuneratórios. Com efeito, a LVCR não considerou como suplementos remuneratórios a matéria das ajudas de custo (cfr. artigo 73.º). E fê-lo correctamente, porque o pagamento de ajudas de custo visa compensar o trabalhador pelas despesas em que incorre e não tem natureza remuneratória.

Em consequência, a exigência de os suplementos remuneratórios serem criados e regulamentados por lei e, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação colectiva, nos termos do n.º 7 do artigo 73.º da LVCR, não vale portanto para as ajudas de custo.

5. Neste contexto e em abstracto, a questão que se coloca é a de saber como se pode regular a matéria das ajudas de custo na parte em que constituem compensação por despesas incorridas pelo trabalhador. Afigura-se que a revogação do Decreto-Lei n.º 184/89 e a exclusão do conceito de suplemento remuneratório das ajudas de custo implica que estas podem ser regulamentadas por qualquer das fontes da relação jurídica de emprego público, *i.e.*, lei, regulamento ou instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

6. Por esta razão, não se afigura correcta a afirmação de que é necessária norma habilitante para permitir a regulamentação das ajudas de custo, sendo suficiente um regulamento administrativo que estabeleça, em condições de igualdade, o ressarcimento das despesas incorridas pelos trabalhadores em funções públicas.

7. Por outro lado, o Relato refere que a ilegalidade do Regulamento de Pessoal do Turismo de Portugal resulta do facto de, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, alínea e) da LVCR, ser aplicável ao pessoal deste Instituto "as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjectivo se circunscreve aos então designados funcionários e agentes". Todavia, o Relato de Auditoria

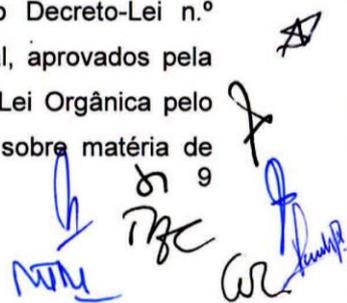


não dá relevância ao facto de a norma citada, nos termos da própria letra da lei, apenas se aplicar subsidiariamente, *i.e.*, na ausência de regulamentação específica sobre a matéria. No caso concreto significaria apenas que o Decreto-Lei n.º 106/98, de 13 de Abril, seria aplicável caso não existisse regulamentação legal sobre a matéria. Verificamos, porém, que existe um regulamento administrativo que disciplina a questão das ajudas de custo e por essa razão não se afigura necessário socorreremo-nos da legislação subsidiária.

8. Por último, importa afastar o argumento de que teria havido revogação do Despacho Normativo que aprovou o regulamento de pessoal com fundamento no facto de existir uma norma de prevalência prevista no artigo 86.º da LVCR. Esta norma mantém uma técnica legislativa que, embora não seja muito perfeita, é a utilizada para garantir que as normas da Lei são aplicadas em detrimento de regimes especiais que existam em diplomas avulsos. Trata-se portanto de uma norma de revogação que afasta o princípio geral do n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil que preceitua a não revogação de lei especial por lei geral. Por esta via, a LVCR pretende-se sobrepor a todos os regimes especiais existentes. Todavia, desta norma não se retira a impossibilidade de se estabelecerem regimes especiais no futuro.

9. Por outro lado, a LVCR, apesar de publicada em 27 de Fevereiro de 2008, apenas ganhou eficácia plena no dia 1 de Janeiro de 2009, com a entrada em vigor da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Este facto, todavia, não determinou a revogação da legislação posterior à publicação da referida Lei n.º 12-A/2008, porque não é possível a uma Lei determinar a revogação de legislação posterior por atentatório da lógica de sucessão de normas no tempo. E a norma paramétrica contida no artigo 81.º da LVCR também não pode ter esse efeito. Na verdade, desta disposição apenas pode decorrer a ilegalidade originária de normas que sejam contrárias ao estabelecido por um diploma de valor reforçado, como é o caso da LVCR. Todavia, como vimos, em matéria de ajudas de custo não se verifica qualquer desconformidade com o sistema de fontes reconhecido pela LVCR.

10. O Regulamento de Pessoal foi aprovado com habilitação no disposto no n.º 1 do artigo 12.º e na alínea a) do n.º 4 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, de 15 Janeiro (que aprova a lei quadro dos institutos públicos), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril. E ainda nos Estatutos do Turismo de Portugal, aprovados pela Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril, na sequência da aprovação da Lei Orgânica pelo Decreto-Lei n.º 141/2007, que habilitam a emissão de regulamentos sobre matéria de



pessoal. Deste ponto de vista, considera-se que existe habilitação suficiente para regular as matérias de ajudas de custo relativamente ao pessoal do Turismo de Portugal.

11. Ainda que assim não se entendesse, sempre os órgãos do Turismo de Portugal deviam obediência aos comandos contidos no Regulamento de Pessoal e deveriam conformar a sua actuação com o disposto nessa fonte normativa.

III – Ajudas de custo pagas a aposentado

17. Considera o Relato de Auditoria que foi pago indevidamente "o montante de € 943,88 resulta do pagamento efectuado a um Inspector Assessor Principal aposentado, a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, na qualidade de perito/testemunha, no âmbito de processos criminais instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito. Tais deslocações respeitam:

- a) Comparência no Tribunal de Gondomar, nos dias 19 e 20 do mês de Abril de 2006 - cfr. Autorização n.º 78/2006, no valor de € 350,49;
- b) Comparência nos Tribunais da Moita, Almada e de Vila Nova de Famalicão nos meses de Fevereiro e Março de 2006 - cfr. Autorização n.º 53/2006, no valor de € 593,39;

18. Afirma ainda o Relato que:

Enquanto funcionário público, o aposentado em questão ficava abrangido no âmbito de aplicação pessoal do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, artigo 1.º, n.º 1, tendo direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor.

Nos termos do artigo 317.º, n.º 2 do Código de Processo Penal, nas comparências a tribunal do aposentado como testemunha/perito o juiz arbitrava, sem dependência de requerimento, uma quantia correspondente à dos montantes das ajudas de custo e dos subsídios de viagem e de marcha que no caso fossem devidos, que revertia, como receita própria, para a IGJ.

Ora, as comparências aos tribunais em causa ocorreram na situação em que o Inspector já se tinha aposentado, pelo que não detinha a qualidade de trabalhador da administração pública, não lhe sendo aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 106/98, não tendo igualmente aplicação no caso o disposto no referido artigo 317.º, n.º 2.

Handwritten notes and signatures in blue ink, including the number 10 and various initials.

Não tem lugar a aplicação do n.º 2 do citado preceito legal, o juiz podia, a requerimento do convocado, arbitrar-lhe uma quantia, calculada em função de tabelas aprovadas pelo Ministério da Justiça, a título de compensação das despesas realizadas (cfr. artigo 317.º, n.º 4 do Código do Processo Penal).

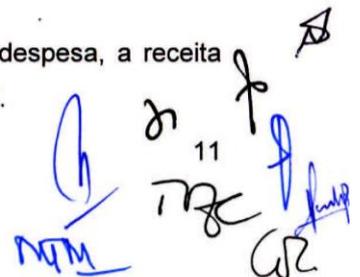
Assim, decorre do exposto que a IGJ não podia proceder ao pagamento ao Inspector aposentado de ajudas de custo e reembolso de despesas nas deslocações realizadas a tribunais, por falta de suporte legal, não tendo a autorização da despesa e o respectivo pagamento respeitado o disposto no artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 106/98, na linha a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no n.º 1, alínea a), e n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

19. Decorre da transcrição do Relato que o pagamento do abono é questionado pelo facto de o inspector estar aposentado e por essa razão não deter a qualidade de trabalhador da Administração Pública. Afigura-se porém que o argumento não pode colher. Com efeito, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro o “aposentado, além do direito à pensão de aposentação, continua vinculado à função pública, conservando os títulos e a categoria do cargo que exercia e os direitos e deveres que não dependam da situação de inactividade”. (sublinhado nosso)

20. Da disposição citada decorre com mediana clareza que para efeitos do artigo 317.º, n.º 2 do Código Processo Penal, o trabalhador em causa é ainda trabalhador da Administração Pública, pelo que as despesas incorridas pela IGJ pela comparência do trabalhador da Administração Pública em tribunal e das quais este reembolsou a Inspeção-Geral constituem sua receita própria.

21. Note-se que, nos termos do Estatuto da Aposentação, os trabalhadores estão adstritos a deveres de colaboração com os fins e atribuições de interesse público, como é o caso de servir de testemunha ou perito, devendo a entidade que exija o cumprimento deste dever ressarcir o trabalhador pelos encargos em que o mesmo incorra. E no caso concreto, o inspector aposentado deslocava-se a Tribunal, que sempre o notificou na qualidade de perito para emitir parecer sobre equipamento de jogo ilegal, matéria que exige especiais conhecimentos e competências e que ele possuía.

Por outro lado, verificou-se que a ex-IGJ tinha como contrapartida da despesa, a receita decorrente do disposto no n.º 2 do artigo 317.º do Código Processo Penal.



Em consequência, mesmo que seja perfilhado entendimento diverso, uma vez recebidas pela IGJ as importâncias do tribunal, ficava ressarcida dos custos despendidos, pelo que inexistiria qualquer prejuízo para o organismo. Junta-se, a título exemplificativo, como Anexo à presente resposta (Doc. nº 2), documento que comprova um dos pagamentos efectivos de tais quantias por parte do Tribunal, num dos casos assinalados pelo Relato, qual seja, a deslocação ao Tribunal Judicial da Moita, 2.º Juízo, Processo n.º 749/04.9PBBRR a 15 de Fevereiro de 2006. E, encontram-se igualmente documentadas e em arquivo neste instituto, todas as demais situações de reembolso das quantias arbitradas pelo tribunal nos processos em que o inspector aposentado nele compareceu na qualidade de perito designado.

IV – Alguns aspectos referentes às situações de factos evidenciados no Relato da Auditoria

A) A derrogação das escalas quinzenais nos Casinos de Estoril e no Casino de Lisboa.

22. Na sua parte expositiva, o Relato, designadamente no seu ponto 2.2., *Rotatividade e regulamentação na colocação de inspectores de jogos*, aborda a forma de colocação dos inspectores distinguindo, e bem, dois momentos sobre os quais este tema deve ser perspectivado, até e após a aprovação da Deliberação n.º2/2007/CJ.⁶

23. O Relato refere ainda que, com a implementação desta deliberação, os inspectores passaram a ficar afectos a uma das quatro áreas de inspecção criadas, passando a colocação dos inspectores a ser definida por escalas mensais elaboradas pelos coordenadores de área, em que cada inspector, em regra, é colocado 15 dias fora da sede e os outros 15 dias na sede.

Mais à frente no Relato, no ponto 2.4, *Despesas com abono de ajudas de Custos e Transporte*, onde é reflectida a análise efectuada pela equipa auditora, quando se refere à “Área de Inspeção de Lisboa” e ao período após a Deliberação n.º2/2007/CJ é referido o seguinte:

“As diligências mensais no casino de Lisboa e salas de bingo ou no casino do Estoril pressuporiam uma rotatividade mensal nas escalas. Mesmo que essa rotatividade não fosse

⁶ Através desta deliberação foram criadas quatro áreas regionais de inspecção: Norte, Centro, Lisboa e Sul. Esta deliberação produziu efeitos a partir de 1 de Outubro de 2007.

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including "TTC", "12", and "GR"]

absoluta, por conveniências de serviço, pressupor-se-ia que num dado período houvesse um equilíbrio entre os números de dias em diligências no casino de Lisboa e salas de bingo e no casino do Estoril;

Contudo, verificou-se a existência de inspectores a desempenharem funções no Casino do Estoril na maior parte do ano de 2008. Situação idêntica se verificou com os inspectores a desempenharem funções no casino de Lisboa e salas de bingo;

Conclui-se assim que são utilizados diferentes critérios na distribuição de serviços, com inspectores a desempenharem funções no Estoril ou em Lisboa em número significativo de dias superior ao de outros.”

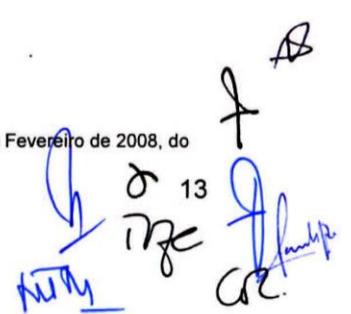
24. A derrogação da rotatividade conforme descrita no Relato tem cobertura na própria Deliberação da CJ, tomada em reunião de 29/02/2008, que acolheu a proposta apresentada pelo Director do Serviço de Inspecção de Jogos, face às questões suscitadas pelo Coordenador da Área de Inspecção de Lisboa, nos termos da qual, relativamente àquela Área de Inspecção e, concretamente, nos casinos de Lisboa, Estoril e Tróia (cuja abertura estava prevista para 2008 o que, todavia, não aconteceu), se deliberou que «as diligencias serão realizadas rotativamente por períodos de 15 dias, podendo ser alargadas mediante proposta fundamentada do coordenador da equipa» (sublinhado nosso)»

E é esta mesma explicação que é alvitrada pelo próprio Relato, quando refere que a rotatividade pode não ser absoluta, por conveniência de serviço.

25. Efectivamente, no período a que se refere a análise supra citada, isto é durante a maior parte do ano de 2008, existiram motivos operacionais que justificaram que a rotatividade fosse sacrificada em prol de uma melhor prossecução de tarefas em curso, designadamente, a execução de um processo de inventário no Casino do Estoril e o acompanhamento da instrução de processos relativos a infracções detectadas no âmbito das inspecções efectuadas no Casino de Lisboa.

26. Face ao supra exposto, entendeu o Coordenador da Área de Lisboa, propor, fundamentadamente⁷, ao Director de Serviços de Inspecção de Jogos, uma escala com rotatividade mensal proposta que mereceu despacho de concordância em 29 de Fevereiro de 2008.

⁷ A proposta de escala provisional para o mês de Março de 2008 consta do Ofício n.º 165/08, de 25 de Fevereiro de 2008, do Coordenador de Área.



27. Efectivamente, fundou-se na necessidade de acompanhar o inventário em curso no casino do Estoril, sendo que um processo de inventário carece de ser acompanhado por alguém que detenha um conhecimento profundo, histórico e actualizado do estabelecimento cujos bens tem que inventariar e, por essa razão, foi proposta e aceite a continuação do inspector em causa na escala referente ao Casino do Estoril, porquanto tal tarefa não seria compatível com a alteração quinzenal da escala, obrigando então o inspector a deslocar-se de Lisboa para o Estoril.

28. Do mesmo modo, também é compreensível que a instrução de processos em curso seja, preferencialmente, desempenhada pelos inspectores responsáveis pelos mesmos. Trata-se de diligências de inquirição de arguidos, testemunhas e da prática de outros actos processuais que, pese o registo escrito dessas diligências ocorrer, tal não impede que subsistam sempre aspectos relativamente aos quais a efectiva presença do inspector em causa confira uma maior grau de fiabilidade.

B – Errada atribuição de funções ao signatário Paulo Jorge Gonçalves Pinto, como Director do Gabinete Financeiro.

29. Detectou-se igualmente uma correcção na atribuição de funções ao signatário Paulo Jorge Gonçalves Pinto.

30. No Relato, designadamente no quadro constante do Anexo I, é referido como eventual responsável Paulo Jorge Gonçalves Pinto, sendo indicado que o mesmo detinha as funções de Director do Departamento de Planeamento e Controlo de Gestão até 30 de Junho de 2008 e Director do Gabinete Financeiro a partir de 1 de Julho de 2008.

31. O signatário, aliás conforme informação prestada ao Tribunal, é Director do Departamento de Planeamento e Controlo de Gestão tendo passado a exercer, a partir de 1 de Julho de 2008, transitoriamente e em regime de acumulação, as funções de direcção e coordenação do Departamento de Contabilidade e Gestão Geral, com efeitos a 1 de Julho de 2008. E, desde 1 de Março de 2009, encontra-se nomeado como Director Coordenador do Gabinete Financeiro.

32. Solicita-se assim que, na elaboração do Relatório Final de Auditoria, esta alteração seja reflectida.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including 'NTM', '14', and 'CR'.

V- Considerações Finais

Quanto aos pagamentos indevidos, os mesmos podem dar lugar à reposição de dinheiros públicos, mediante o procedimento previsto nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Junho.

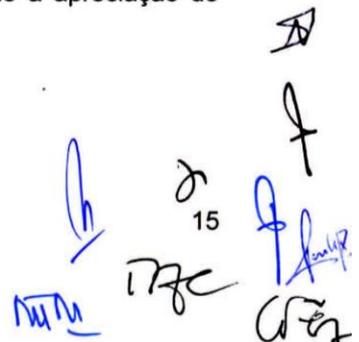
A este propósito importa referir que, tendo o Turismo de Portugal procedido à confirmação de que se verificaram desconformidades com o regime jurídico aplicável ao processamento de ajudas de custo, procedeu já à notificação dos inspectores e trabalhadores em causa para procederem à reposição dos valores identificados pelo Tribunal, conforme Anexo (Doc. nº3).

De igual modo, vai o Turismo de Portugal proceder ao pagamento das quantias em dívida, também em virtude do erro de cálculo detectado pelo Tribunal, conforme Anexo (Doc. nº4).

Importa, também, informar que foi determinada, em conformidade com a recomendação 4 do Relato e com efeitos a partir de Abril do corrente ano, a alteração da escala de serviço da área de inspecção de Lisboa, conferindo-lhe uma periodicidade quinzenal em observância das deliberações anteriormente tomadas sobre esta matéria, uma vez que as actividades que a justificaram se encontram concluídas e sem prejuízo de se considerar legítima a prática anteriormente verificada, porque autorizada, fundamentadamente, no quadro da previsão contida na Deliberação da CJ de 29/02/2008.

Importa ainda esclarecer que a considerar-se a existência de quaisquer infracções financeiras em matéria de ajudas de custo a responsabilidade cabe, em primeira linha, aos titulares dos órgãos que autorizaram as mesmas, não recaindo sobre os órgãos máximos do Turismo de Portugal.

Finalmente, no tocante ao Regulamento de Pessoal, o Turismo de Portugal já apresentou à Tutela uma proposta de novo Regulamento, conforme previsto no artigo 35.º do Despacho Normativo n.º 64/2008, de 7 Dezembro, tendo o mesmo sido submetido à apreciação do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública.



Nestes termos e nos demais de direito devem ser ponderadas as presentes alegações para efeitos de elaboração do Relatório Final de Auditoria, considerando-se inexistentes as infracções financeiras e, em qualquer caso, relevadas as mesmas por inexistência de culpa.

E. D.

O Presidente do Conselho Directivo



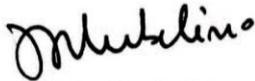
Luís Manuel Patrão

O Vice-Presidente do Conselho
Directivo



Frederico Costa

O Vogal do Conselho Directivo



Jorge Umbelino

O Vogal do Conselho Directivo



Maria José Catarino

O Vogal do Conselho Directivo



Nuno Santos

A Secretária Geral



Teresa Monteiro

O Director do Serviço de Inspeção de
Jogos



António Alegria

O Director do Gabinete Financeiro

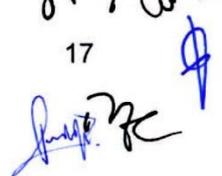


Paulo Pinto

O Assessor do Conselho Directivo


Carlos Cavaco

DGTC 12 03'10 04818

on f w.
17


IGJ - Inspeção Geral de Jogos

Rubrica orçamental: 010204 - Ajudas de Custo

Exercício Económico	Despesas Pagas
2003	1.041.642,86 €
2004	856.836,97 €
2005	1.000.086,13 €
2006	1.038.340,22 €
2007 (1º Semestre)	420.989,03 €

Turismo de Portugal, I.P.

Rubrica orçamental: 010204 - Ajudas de Custo

Exercício Económico	Despesas Pagas	Referentes ao SIJ
2007 (2º semestre)	390.207,00 €	336.379,67 €
2008	746.958,00 €	641.388,97 €
	5.495.060,21 €	977.768,64 €

Handwritten signature

ENTFCJ 2006/06/05 0001038 14:01:36 8Y35
2006/06/05 111171 0707 111171 008



Caixa Geral de Depósitos

DEPÓSITO
NUMERÁRIO/VALORES

EFFECTUADO EM		CONTA A CREDITAR	
DATA	AGÊNCIA	NOME DA AGÊNCIA	CÓD./AGÊNCIA
A FAVOR DE	00350483 249471078		09,66 EUR
POR ORDEM DE			
RELATIVO A			
NÚMERO	BANCO / CTT	LOCALIDADE	IMPORTÂNCIA
1			,
2			,
3			,
4			,
5			,
6			,
7			,
8			,
EXTENSO		TOTAL DE CHEQUES	
		NUMERÁRIO	
CARIMBO DE CAIXA		TOTAL DO DEPÓSITO	
		ASSINATURA	

C.G.D. 273 - 2.750.000 EX - 02/04

OS CRÉDITOS CORRESPONDENTES A VALORES
SÓ SE TORRARÃO EFECTIVOS APÓS COBRANÇA

ESTE DOCUMENTO SÓ É VÁLIDO QUANDO AUTENTICADO POR CERTIFICAÇÃO OU CARIMBO E RUBRICA DO CAIXA
Caixa Geral de Depósitos, S.A. - Sede Social: Av. João XXI, 63 - 1000-300 LISBOA - Capital Social: € 2.450.000.000 - C. R. Comercial Lisboa Matrícula 2900 - Contribuinte IVA PT 500 960 046

copy

Handwritten signature



A ECONOMIA E DA INOVAÇÃO

MINISTÉRIO D
SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO

(a) _____
INSPECÇÃO-GERAL DE JOGOS

(b) _____

Ano económico de 20 06

Guia n.º 78

Cofre

EUR 99.66

RECEITA DO ESTADO

a INSPECÇÃO-GERAL DE JOGOS

Vai

CONTRIBUINTE N.º 600 013 545

entregar na Tesouraria do Estado (c)

e em conformidade com o artigo 4.º do Decreto com força de lei n.º 13 872, de 1 de Julho de 1927, e artigo 2.º do Decreto com força de lei n.º 14 908, de 18 de Janeiro de 1928, a quantia de Noventa e nove euros e sessenta e seis cêntimos

proveniente (d) Reembolso do Tribunal - Moita relativo a deslocações a Tribunal

que deverá ser escriturada como segue:

Capítulo	Grupo	Artigo	Subartigo	Rubrica	Descrição orçamental	Importância
08					OUTRAS RECEITAS CORRENTES	
	01				Outras	
		99			Outras	
			08	01.99.99.08	08 01.99.99.08 - ORGANISMOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO	€ 99.66

PAGO 0000204474
 NIF: 600013545
 TF 8508 AMS3287
 2006-07-07 EUI:
 *****99.66

LISBOA, 3 Julho 06
 em _____ de _____ de 20____
 Subinspector-Geral

O _____

f. Serviço central de que depende o process.
 (b) Serviço processador.
 (c) Em Lisboa. Porto ou sedes de distritos, as entregas serão feitas no Banco de Portugal, respectivamente na sede, filial ou agências; nas sedes dos concelhos, far-se-ão nas tesourarias do Estado.
 (d) Indicar também o período a que a cobrança diz respeito.

5 601147 030506

Referência do processo
 N.º _____
 L.º _____
 Div. _____

Lançada
 _____ / _____ / 20____

Modelo n.º 23 (Exclusivo da INCM, S. A.)
 C. P. - Mod. D 2.3

3.2
9.244

Tribunal Judicial da Comarca da Moita

Rua Francisco Tavora, n.º 2,2860 MOITA Tel.21 2808600 Fax.21 2808699

INSPECÇÃO GERAL DE JÓGOS

30.MAI2006 009244

L.º P.º 3.2

Ex.mo(a) Senhor(a):
IGJ-Inspeção Geral de Jogos
R. D. Luis I, n.º 5 - 2.º
Lisboa
1200-149 Lisboa

Contribuinte n.º.:600014592

Moita , 20 de Maio de 2006

Junto Envio a V.Exª o Cheque s/ C.G.D. N.º 84.316.078 de 20/05/2006 do montante de 99,66.

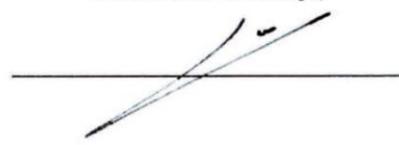
Pág. n.º.: 1

Discriminação dos pagamentos:							
Doc.	Data	Liquido	I.V.A. Pago	Outros Pagamentos	Total (*)	I.R.S. Retido	Observação
17	20/05/2006	99,66	0,00	0,00	99,66	0,00	Reembolso - P.º 749/04.9PBBRR-2.º Juízo
Total.....		99,66	0,00	0,00	99,66	0,00	

* Em Euros
NOTA: Solicita-se o envio de recibo.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário de Justiça,



NTM

J. B. 105.31

3.2
9.2.11.4

Tribunal Judicial da Comarca da Moita

Rua Francisco Tavora, n.º 2, 2800 MOITA Tel 21 2808600 Fax 21 2808699

INSPEÇÃO GERAL DE JOGOS

30.MAI2006 009244

Lº Pº 3.2

Ex.mo(a) Senhor(a):
IGJ-Inspeção Geral de Jogos
R. D. Luis I, n.º 5 - 2.º
Lisboa
1200-149 Lisboa

Contribuinte n.º: 600014592

Moita, 20 de Maio de 2006

Junto Envio a V.Ex.ª o Cheque s/ C.G.D. N.º 84.316.078 de 20/05/2006 do montante de 99,66.

Pág. n.º: 1

Discriminação dos pagamentos:

Doc.	Data	Líquido	I.V.A. Pago	Outros Pagamentos	Total (*)	I.R.S. Retido	Observação
17	20/05/2006	99,66	0,00	0,00	99,66	0,00	Reembolso - P.º 749/04 9º PBR - 2.º Juízo

Caixa Geral de Depósitos
 TRIBUNAL JUDICIAL COMARCA MOITA
 MOITA 0483019812830
 AH 24-84316078 110
 VALIDO ATE 31.10.2006 C. TRIBUNAL
 Assinatura(s)

Pague por este cheque, **EUROS**
 99,66
 Local de Emissão
 Moita
 Ano Mês Dia
 2006-05-20

À ordem de IGJ - Inspeção Geral de Jogos
 a quantia de noventa e nove euros e sessenta e seis centavos

Z. Interbancária Número de Conta Número de Cheque Importância Tipo

00350483< 00019812830+ 2484316078> 27+

É inválido escrever nem imprimir neste espaço

Total..... 99,66 0,00 0,00 99,66 0,00

* Em Euros

NOTA: Solicita-se o envio de recibo.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário de Justiça,

J. D. P. 31

Ao
TRIBUNAL JUDICIAL DA MOITA
Rua Francisco Tavora, 2

2860 MOITA

Sua referência:
Of. N.º

Sua comunicação de:
2006/05/20

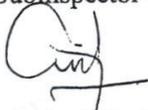
Nossa referência:
P.º 3.2

ASSUNTO: *Recebimento das despesas relativas a deslocações a tribunal de testemunhas e peritos.*

Em resposta ao solicitado no ofício mencionado em epígrafe, informa-se que esta Inspeção-Geral de Jogos recebeu o cheque n.º 2484316078 de 2006/05/20, no montante de € 99.66 emitido sobre a Caixa Geral de Depósitos e referente ao doc. n.º 17, do Proc.º. 749/04.9PBRR 2º Juízo e assunto em epígrafe..

Com os melhores cumprimentos.

Por Delegação do Inspector-Geral,
O Subinspector-Geral


Amável Cunha

/vs



Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:26
Para: António Benites Castro Ribeiro
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. António Benites Castro Ribeiro,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadados, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios apontados (a mais) face ao correcto		
António Benites Castro Ribeiro	2006/Novembro	1217,88	88,27	Total a retirar	88,27

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: + 351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.

Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:26
Para: Ernesto Santos Pereira
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. Ernesto Santos Pereira ,
Bom dia

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios apontados (a mais) face ao correcto		
Ernesto Santos Pereira	2005/Janeiro	1575,84	86,97		
	2005/Setembro	1514,03	21,33		
				Total a retirar	108,30

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP , irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.
Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: +351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.

Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:27
Para: José Daniel Tavares Fernandes da Silva
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. José Daniel Tavares F. Silva,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios apontados (a mais) face ao correcto		
José Daniel Tavares Fernandes da Silva	2005/Abril	1500,35	54,15		
	2005/Setembro	1514,03	21,33		
				Total a retirar	75,48

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP, irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz

Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.

www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com

E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: +351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.

Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:29
Para: Vítor Manuel da Conceição Guedes
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. Vítor Manuel C. Guedes,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios apontados (a mais) face ao correcto		
Vítor Manuel da conceição Guedes	2003/Dezembro	370,26	13,90		
				Total a retirar	13,90

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP , irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.
Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: +351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.



Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:29
Para: João Almeida
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. João Paulo Lage R. Almeida,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios verificados (a mais) face ao correcto		
João Paulo Lage R. Almeida	2005/Janeiro	513,95	43,49		
	2008/Maio	273,23	60,98		
	2008/Outubro	246,86	30,49		
				Total a retirar	134,96

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP, irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: +351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.



Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:28
Para: Orlando Muller
Cc: António Alegria; Maria Cecilia Silveira
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. Orlando Muller S.P. Baptista,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

	Ajuda de Custo	Valor Pago	Desvios apontados (a mais e a menos) face ao correcto	
Orlando de Muller e Sousa Pinto Baptista	2003/Janeiro	1409,49	68,16	
	2003/Março	1451,21	24,23	
	2004/Maio	1231,40	14,18	
	2005/Janeiro	1575,84	54,16	
	2005/Dezembro	1547,67	43,49	
	2007/Maio	1551,08	14,93	
	2007/Dezembro	1044,73	-97,47	
			Total a retirar	121,68

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP, irá proceder ao desconto, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.
Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: +351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.



Elsa Cruz

De: Elsa Cruz
Enviado: sexta-feira, 12 de Março de 2010 11:28
Para: Ramiro Correia Cavaleiro
Cc: António Alegria
Assunto: Auditoria às despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, IP

Dr. Ramiro Correia Cavaleiro,
Bom dia.

Na sequência da Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas com abonos de ajudas de custo e transportes e estadas, foram verificados desvios de alguns valores, que deverão ser rectificadas, conforme quadro abaixo:

		Valor pago	Desvios verificados (a mais e a menos) face ao correcto		
Ramiro Correia Cavaleiro	2007/Novembro	642,57	51,67		
	2008/Janeiro	1413,01	-227,48		
				Total a abonar	175,81

Informa-se que o Turismo de Portugal, IP, irá proceder ao abono, no processamento do vencimento do mês de Março, do montante acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Gomes da Cruz
Directora
Departamento de Recursos Humanos

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.com
E-mail: elsa.cruz@turismodeportugal.pt | Tel: + 351 21 114 05 31 | Fax: +351 21 114 09 95

Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo. O meio ambiente é de todos.



Exmo Senhor

Juiz Conselheiro Relator do Tribunal de Contas

Av Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Proc. Nº 09/08-Audit

DA III.1

83395, de 2.MAR.10

Assunto: Auditoria direccionada à verificação da legalidade das despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.

Amável Jesus Coelho da Cunha, referenciado no Relato de Auditoria do processo em referência, vem alegar o seguinte:

1. Encontra-se aposentado, há perto de um ano, não tendo acesso aos documentos concretos que suportam as afirmações e conclusões do relato. E, por isso, está impedido de se pronunciar em concreto pois, v.g., é impossível apreciar qualquer erro eventualmente praticado num boletim itinerário, sem o ter presente.
2. Ressalva, no entanto, que no dia 10 de Março corrente, esteve nas instalações do Serviço de Inspeção de Jogos, podendo aceder a alguma documentação.
3. Assim, louva-se na pronúncia que o Turismo de Portugal, I.P. não deixará de juntar e que certamente poderá esclarecer as questões suscitadas.
4. E, por abundância, vem alegar globalmente o que a memória lhe permite, nos seguintes termos, sempre com referência ao relato referido:



Ponto 2.4 – e) – b) Pagamentos efectuados a um inspector aposentado, a título de ajudas de custo e reembolso de despesas em deslocações realizadas a tribunais, como perito/testemunha, no âmbito de processos instaurados na sequência de acções de fiscalização de jogo ilícito.

5. Em primeiro lugar, ao contrário do relatado, o inspector em causa continua vinculado à função pública e conserva todos os direitos e deveres que não dependem da situação de inatividade. É o que decorre do disposto no artº 74º, nº 1 do Estatuto da Aposentação aprovado pelo Dec-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro.
6. Assim, com todo o respeito, não se concorda com a censura ao procedimento referido. Note-se que, nos termos do citado Estatuto, o inspector referido continua adstrito a deveres de colaboração com os fins e atribuições de interesse público, como é o caso de ser testemunha ou perito sobre matéria de jogo ilegal que exige especiais conhecimentos e competências que ele possuía.
7. Por outro lado, relativamente aos casos concretos, os factos vêm relatados apenas parcialmente não permitindo, por isso, um juízo objectivo e justo.
8. É, pois, imperioso completar a descrição factual, aduzindo que os custos suportados com a deslocação a tribunais do inspector em causa foram sempre ressarcidos, no momento em que o tribunal respectivo arbitrava a compensação das despesas realizadas.
9. E, por isso, mesmo que seja perfilhado entendimento diverso, uma vez recebidas na IGJogos as receitas do tribunal, ao abrigo do nº 2 do artº 317º do Código de Processo Penal, o Serviço ficava compensado dos custos despendidos, inexistindo qualquer prejuízo.
10. A título exemplificativo, dá-se aqui por reproduzido o documento anexo à resposta do Turismo de Portugal, I-P., que comprova um dos pagamentos de tais importâncias, por parte do tribunal, num dos casos assinalados no Relato, a saber, a deslocação ao Tribunal Judicial da Moita, 2º Juízo, Processo nº 749/04.9PBRR, a 15 de Fevereiro de 2006.
11. Salvo melhor opinião, não pode haver lugar a responsabilidade financeira reintegratória nem a reposição com juros, por se tratar de valores que, efectivamente, não estão em falta.
12. Por fim ocorre dizer que tal procedimento foi abandonado, em data anterior à presente auditoria.



13. Acresce que jamais alguém, nomeadamente em acções inspectivas anteriores, pôs em causa a referida prática.

Desvios em despesas pagas relativas a abonos de ajudas de custo

14. No relatório de auditoria vem imputada ao alegante a autorização, em boletins itinerários, de pagamentos indevidos identificados no Anexo II, qualificados como «*erros no processamento dos abonos*».
15. Os montantes são de € 58,85, 29,42, 43,49 e 14,93, consequentes de alegada má apreciação das situações.
16. Pelas circunstâncias antes indicadas, o ora alegante não teve oportunidade de aceder aos respectivos boletins, mas não lhe custa aceitar tais erros. No entanto, quer acrescentar o seguinte:
17. No âmbito da organização administrativa e com base nos procedimentos instituídos na ex-IGJ, os boletins de ajudas de custo eram preenchidos pelo inspector beneficiário, visados pelo respectivo coordenador de equipa e posteriormente remetidos à sede do Serviço para conferência e processamento.
18. O funcionário administrativo procedia a essa conferência, confrontando os boletins com as escalas de serviço, efectuava o apuramento dos valores devidos e elaborava a folha de autorização de pagamento.
19. Em seguida, entregava todo o processo à Chefe de Repartição a qual, após a sua conferência, o apresentava ao Subinspector-Geral de Jogos com competências delegadas para autorização de pagamento.
20. Assim, os alegados pagamentos indevidos resultaram não só da actuação do Subinspector-Geral, eventual responsável, mas também de toda uma cadeia administrativa instituída o que faz com que a sua responsabilidade deva ser muito atenuada.
21. Por outro lado, tendo em consideração a recomendação constante do ponto 4, nº 3 do Relatório, o Turismo de Portugal está já a proceder à correcção das situações de erro identificadas, pelo que não subsistirá qualquer prejuízo para o erário público.
22. Outrossim, os erros em causa não são materialmente relevantes (o mais elevado é de € 58,85) e são de ocorrência muito esporádica, dado o universo de muitas dezenas de boletins mensalmente submetidos.
23. Pelos factos expostos a que acresce a circunstância de o eventual responsável nunca ter sido sancionado pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas funções,



entende-se que deve ser relevada a sua responsabilidade, nos termos nº 2 do artº 64º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

24. E, sendo relevada a responsabilidade financeira e reintegratória, não deverá haver lugar a responsabilidade sancionatória.
25. Pelo exposto, requer-se a V. Exª que se digne considerar inexistentes as infracções e, em qualquer caso, relevadas, por falta de culpa.

NOTA FINAL – Por se encontrar a viver, a maior parte do tempo, em Cabo Verde, o respondente solicita que qualquer contacto seja estabelecido também para o seu endereço electrónico: **amável.cunha@gmail.com**

Lisboa, 15 de Março de 2010


Amável Jesus Coelho da Cunha

DGTC 15 03'10 04832

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro relator do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Jaime António Lopes Torres Marques, na qualidade de eventual responsável no Procº 09/08-Audit, relativo à auditoria direccionada à verificação da legalidade das despesas de abonos de ajudas de custo do Instituto de Turismo de Portugal, I.P., vem apresentar as seguintes alegações, no âmbito do princípio do contraditório previsto no artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto:

1º

Ao eventual responsável supra identificado é-lhe imputado ter proferido despacho em boletins itinerários a autorizar pagamentos indevidos, nas contas de gerência da ex-Inspeção-Geral de Jogos (IGJ), relativas aos anos de 2003 e 2004, no montante de €120,47 ao qual acresce o valor de €86,25 a título de juros de mora, o que perfaz o total de €206,72.

2º

O valor indicado é discriminado da seguinte forma:

Nome	Ano/Mês	Observações	Diferença	Juros mora	Total
Orlando de Muller e Sousa Pinto Baptista	2003/Janº	Foi considerado 1 dia a mais a 100% e considerou-se um dia a 75% em vez de 50%	68,16	49,76	117,92
Orlando de Muller e Sousa Pinto Baptista	2003/Março	Foi considerado 1 dia a 100% em vez de 50%	24,23	17,69	41,92
Orlando de Muller e Sousa Pinto Baptista	2004/Maio	Foi considerado 1 dia a 75% em vez de 50%	14,18	8,65	22,83
Vitor Manuel da Conceição Guedes	2003/Dezº	Foi considerado 1 dia a 50% em vez de 25%	13,90	10,15	24,05

3º

No relatório de auditoria, no seu anexo I, estes pagamentos indevidos resultaram de “erros no processamento dos abonos”.

4º

No âmbito da organização administrativa e com base nos procedimentos instituídos da ex-IGJ, os boletins de ajudas de custo eram preenchidos pelo inspector beneficiário, visados pelo respectivo coordenador de equipa e posteriormente remetidos à sede do Serviço para conferência e processamento.

Na sede, o funcionário administrativo encarregue da conferência e processamento das ajudas de custo procedia à conferência dos boletins de ajudas de custo confrontando-os com as escalas de serviço definitivas, efectuava o apuramento das ajudas de custo devidas e elaborava a folha de autorização de pagamento. Em seguida remetia todo o processo à chefe da repartição, a qual após a sua conferência, o remetia ao Subinspector-Geral de Jogos, com competências delegadas na área financeira, para autorização de pagamento.

5º

Perante os procedimentos estabelecidos, os pagamentos indevidos resultaram não só da actuação do Subinspector-Geral, o eventual responsável, mas também de toda uma cadeia administrativa instituída que, segundo entende, sem deixar de ser responsável em primeira linha, faz com que a sua responsabilidade deva ser atenuada.

6º

Por outro lado, tendo em consideração a recomendação constante do ponto 4, nº 3, do relatório de auditoria que refere que o Conselho Directivo do Turismo de Portugal, IP deve diligenciar pela correcção das situações de erro identificadas quanto ao processamento e pagamento de abonos de ajudas de custo e de despesas de transportes e estadas, verifica-se que, ao ser acolhida esta recomendação pelo Turismo de Portugal, IP, se mostram corrigidos os erros no processamento dos abonos relativos aos dois funcionários que receberam indevidamente parte das ajudas de custo a que tinham direito, não se verificando deste modo qualquer prejuízo para o erário público.

7º

Os erros identificados no relatório de auditoria imputados ao eventual responsável também indicam que não são materialmente relevantes (o mais elevado é de €68,86) e são de ocorrência muito esporádica (detectados somente quatro dias com erros em dois anos relativos às contas de gerências de 2003 e 2004).

8º

Pelos factos expostos, acrescidos do eventual responsável nunca ter sido sancionado pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas funções, entende, nos termos do nº 2 do artigo 64º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, que deve ser relevada a sua responsabilidade financeira.

9º

Sendo relevada a responsabilidade financeira reintegratória não deverá haver lugar a responsabilidade sancionatória.

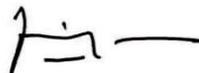
10º

Apesar do referido no item anterior, dado que os factos imputados se referem aos anos de 2003 e 2004, a responsabilidade sancionatória encontra-se prescrita, nos termos do nº 1 do artigo 70º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, por terem decorrido mais de 5 anos sobre a prática dos factos.

Pelo exposto, requer-se a V. Exª que se digne relevar a responsabilidade financeira reintegratória e declare a prescrição da responsabilidade sancionatória do ex-Subinspector-Geral de Jogos acima identificado.

Lisboa, 11 de Março de 2010

E. D.



DCGC 16 03 10 05046

Leiria, 5 de Março de 2010.

AO Dr. António Rosário
9/100/2010
CONCESSÃO

A seguir ao pedido de análise no
âmbito do contrato de fidejussão
19/3/2010

Ex. M. Br.

Direção-Jurídica do Tribunal de
Contas

Lisboa

Ass.: 'Proc. n.º 09/08 - Audit DA III.1'

Reporto-me ao assunto vertido no ofício n.º 83393,
de 2 de mês em curso, por parte do Tribunal
em seguintes esclarecimentos:

1.º Após 49 anos de exercício de funções na Administração
Pública encontro-me no âmbito de um projeto
trabalho a partir de dia 1 de Agosto de 2005, pelo que
me disponho de elementos documentais que me
encontram em regime de I.G.T. que me permitam
fazer uma fundamentação que seja suficiente sobre o seu
caso de Retido que me foi enviado.

2.º Não me recordo de ter solicitado qualquer despacho
de que resultasse o envio do pedido de cunha
de pessoa de I.G.T. e que foi definido pelo meu
antecessor em despacho que se assinava por
graves razões por despacho de competência
membros de J.º (Assistentes de Finanças e de
Economia e Secretários de Estado de Turismo).

3.º À semelhança de que sucedeu com o meu antecessor
em caso de I.G.T. Após a minha posse,
deleguei no Subinspector-Jurídico Dr. Jaime Marques,
entre outros, a competência por petição para
em relação com os seus antecedentes e

