

RELATÓRIO N.º 02/2013 - 2.ª S

PROCESSO N.º 10/12-AUDIT



AUDITORIA À COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ANO 2010

Tribunal de Contas

Lisboa, 2013



ÍNDICE

	páginas
INTRODUÇÃO	3
Fundamento, objetivos e âmbito	3
Metodologia.....	3
Condicionantes.....	3
Exercício do contraditório	3
CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	8
Enquadramento normativo	8
Enquadramento organizativo e financeiro.....	9
Contratação de pessoal.....	12
Regime remuneratório	13
Atividades desenvolvidas	14
Recursos financeiros e execução orçamental	15
Prestação de contas / regime contabilístico	17
OBSERVAÇÕES	18
Sistemas de Gestão e de Controlo	18
Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes	23
CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	30
EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	32
CONCLUSÕES.....	34
RECOMENDAÇÕES.....	36
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	37
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	37
Destinatários	37
Publicidade.....	38
Emolumentos	38



Tribunal de Contas

SIGLAS

AACS	Alta Autoridade para a Comunicação Social
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AR	Assembleia da República
CA-AR	Conselho de Administração da Assembleia da República
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CCP	Código dos Contratos Públicos
CFBD-ADN	Conselho de Fiscalização da Base de Dados de Perfis de ADN
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIME	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado
CMM	Câmara Municipal da Moita
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNECV	Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPTA	Código de Processo dos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSM	Conselho Superior da Magistratura
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E.
GJ	Gabinete Jurídico
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.
INCM	Imprensa Nacional – Casa da Moeda
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LCNE	Lei da Comissão Nacional de Eleições
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOFAR	Lei de Organização e Funcionamentos dos Serviços da Assembleia da República
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
m€	Milhares de euros
MCG	Mapa da Conta de Gerência
NGC	Núcleo de Gestão de Contabilidade
NI	Núcleo de Informática
OAR	Orçamento da Assembleia da República
OE	Orçamento do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RAR	Resoluções da Assembleia da República
RCIT	Regime do Contrato Individual de Trabalho
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SA-CNE	Serviços de Apoio da CNE
SAR	Serviços de Apoio da AR
SIADAP	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria financeira à Comissão Nacional de Eleições (CNE) teve em vista examinar a conta de gerência de 2010, verificar a contabilização das receitas e das despesas bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes¹. A auditoria incidiu sobre a gerência de 2010, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores.

Metodologia

2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo Tribunal de Contas (TC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção².
3. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou a constituição da equipa de auditoria, o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, o Programa de Auditoria e, com envolvimento da subsecção, o Relato, que inclui um projeto de recomendações. A metodologia e os procedimentos são descritos, com o detalhe considerado suficiente, no Anexo I.

Condicionantes

4. Regista-se a boa colaboração prestada pela CNE no fornecimento de informações e de elementos necessários. Contudo, os trabalhos foram condicionados pela necessidade de recolha e análise de diversos documentos históricos de enquadramento da situação atual.

Exercício do contraditório

5. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o Juiz Conselheiro Relator remeteu o Relato aos membros da CNE, aos responsáveis pela gerência de 2010 (Anexo III) e, atenta a matéria administrativa e financeira, à Presidente da Assembleia da

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

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

República (AR), ao Conselho de Administração e ao Secretário-geral da AR, para se pronunciarem, querendo, sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

As alegações apresentadas³ foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto do Tribunal, e constam, na íntegra, no Anexo XIII do presente Relatório.

Os membros da CNE, em sede de contraditório, vieram salientar os aspetos caracterizadores da natureza do órgão sublinhando que: “(...) a CNE não integra a Administração, o que reforça a autonomia e independência face ao poder executivo e consubstancia uma característica fundamental para o cumprimento da sua missão. Ora, salvo melhor opinião, essa autonomia e independência orgânica e funcional não se afigura viável na sua plenitude, no quadro atual, sem que a Comissão tenha capacidade de auto-organização e de gestão dos recursos humanos e financeiros que lhe estão afetos, no respeito pelos princípios e orientações da AR, em cujo âmbito se insere a sua existência e funcionamento (...)”.

O Secretário-Geral da AR realçou que “... está S. Exa, a Presidente da AR, ciente da necessidade da «revisão urgente do quadro legislativo da CNE»”; no que respeita ao sistema de controlo administrativo e orçamental, refere que “tratando-se de «órgãos independentes», embora funcionando «junto» da AR, esta, no actual quadro constitucional (art. 267.º, n.º3 da CRP) e legal, não dispõe relativamente àqueles de quaisquer poderes hierárquicos ou de tutela, poderes esses supostos no sistema de controlo administrativo orçamental previsto no n.º4 do art. 58.º da LEO”, pelo que propende a considerar que “inexistindo lei expressa a atribuir competências na matéria à AR, ter-se-ia esta como legalmente impossibilitada de promover sistemas e procedimentos de controlo interno”, mas concluindo que “vão os serviços proceder a aprofundado exame da questão”.

Sem embargo do aprofundamento jurídico proposto pelo Secretário-Geral da AR, entende o TC que a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) constitui base suficiente para que a AR institua sistemas e procedimentos de controlo interno que abranjam os órgãos independentes que funcionam junto de si.

Desde logo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) impõe a existência do Orçamento do Estado (OE)⁴ que é unitário e contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo a dos fundos e serviços autónomos⁵, onde se inclui a AR, sendo que o OE é elaborado, organizado, votado e executado anualmente, de acordo com um diploma que o conforma e parametriza. Ora esse diploma consubstancia-se na LEO⁶. Representa isto que a LEO tem consagração constitucional. Acresce que é uma lei de valor reforçado⁷, i.e., prevalece sobre todas as normas *infra* constitucionais que a contrariem.

É inquestionável que a LEO se aplica à AR, quer porque tal se infere da Constituição, quer porque o orçamento da AR (OAR)⁸ integra o OE. Ora, o OAR, nos termos da Lei n.º 59/90⁹, contém em capítulo

³ O contraditório apresentado foi subscrito pelos atuais Membros da CNE e pelos Presidentes em funções no ano de 2010.

⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 105.º da CRP.

⁵ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 105.º da CRP.

⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 106.º. Inclui o regime respeitante à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

⁷ O seu valor reforçado decorre do n.º 3 do artigo 112.º da CRP. Acresce que a própria LEO no seu artigo 3.º estabelece o seu âmbito de prevalência.

⁸ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º da LOFAR, é da competência do Conselho de Administração a elaboração das propostas de OAR. Estabelece o artigo 49.º que o projeto de orçamento é elaborado até 15 dias antes da apresentação da proposta de lei do OE à AR, sendo aprovado pelo Plenário previamente à aprovação daquele.

⁹ O artigo 1.º deste diploma estabelece que os órgãos independentes junto da AR “quando por lei própria, lhes não seja atribuída também autonomia financeira, gozam de autonomia administrativa, nos termos em que ela é definida pelo artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro”.



autónomo a verba referente às despesas com o funcionamento dos órgãos independentes que funcionam junto da AR, bem como as receitas que legalmente lhes caiba cobrar. Sendo assim, não restam dúvidas sobre a aplicabilidade da LEO a estes órgãos.

A LEO, em termos de redação, está orientada para os órgãos e serviços dependentes do Governo, pelo que, em sede de controlo orçamental¹⁰, há que adaptá-la ao universo de órgãos independentes que funcionam junto da AR¹¹.

Entende o TC que tal adaptação não colide com o estatuto de independência destes órgãos. Efetivamente, há que fazer uma distinção entre a missão, as atribuições e as competências nucleares que definem e estabelecem os limites de atuação dos órgãos independentes que funcionam junto da AR¹² e as atividades e competências (de cariz instrumental) de que esses órgãos carecem para funcionarem, *i.e.*, a respetiva estrutura de apoio e suporte à decisão.

O controlo da atividade instrumental não afronta esse estatuto de independência. Neste sentido, nem a Constituição, nem a Lei, obstam a que dentro dos limites impostos pelo artigo 58.º da LEO sejam instituídos pela AR sistemas e procedimentos de controlo interno que confirmem maior controlo e transparência à gestão da execução orçamental do universo de entidades públicas centrado na AR e que é financiado por verbas do OAR.

Note-se que, em sede constitucional, a fiscalização do OE é cometida à AR e ao TC¹³. A LEO vem desenvolver este controlo, cometendo à AR o controlo político sobre a execução do OE¹⁴ e ao TC o controlo jurisdicional sobre a execução do OE¹⁵. Quanto ao controlo administrativo, o mesmo é cometido *“ao próprio serviço ou instituição responsável pela respetiva execução, aos respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e de controlo da Administração Pública”*¹⁶.

Numa interpretação restrita desta norma, como a CNE pretende, não haveria controlo administrativo heterónimo interno sobre a execução orçamental dos órgãos independentes que funcionam junto da AR, apenas restando o auto-controlo e o controlo externo pelo TC.

Ora, a Lei n.º 59/90 impõe que as despesas de funcionamento destes órgãos independentes, bem como as receitas próprias, sejam inscritas em capítulo autónomo do OAR. Daí decorre que a AR¹⁷ tem efetiva intervenção na elaboração e aprovação do orçamento destes órgãos, sendo que esta intervenção não é política, mas sim administrativa. Se tem intervenção administrativa (orçamental), necessariamente terá que

¹⁰ E, conseqüentemente, dos seus mecanismos.

¹¹ Tais órgãos nos termos do n.º 3 do artigo 267.º da CRP são entidades administrativas independentes, criadas por lei. Não existe um quadro jurídico administrativo-financeiro comum a todas essas entidades pelo que é a lei constitutiva que primacialmente regula o seu quadro de atuação específica.

¹² Mais que não seja, pela circunstância da sua proposta de orçamento e inerentemente, desde a entrada em vigor da LVCR, o respetivo mapa de pessoal, ser integrada no OAR e aprovada pelo Parlamento, em plenário.

¹³ Cfr. artigo 107.º da CRP.

¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 59.º da LEO.

¹⁵ Cfr. n.º 6 do artigo 58.º da LEO, sem prejuízo da atribuição de jurisdição aos demais tribunais quanto a atos de execução do OE e efetivação de responsabilidades não financeiras deles emergentes, nos termos do n.º 7 deste preceito legal.

¹⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 58.º da LEO.

¹⁷ A AR tem um regime financeiro privativo regido pela LOFAR, nos termos do qual o OAR é aprovado pelo plenário previamente à aprovação do OE, que o acolhe, sendo a sua execução feita através dos SAR, nos termos estabelecidos pelos artigos 1.º, 49.º, 50.º e 55.º da LOFAR. Nos termos dos artigos 49.º, 50.º e 56.º da LOFAR, as requisições de fundos, que não estão sujeitos a cativação, são efetuadas pelos SAR aos serviços competentes do Ministério das Finanças, que posteriormente efetuam as transferências de verbas para os órgãos autónomos.

ter o respetivo controlo, tal como configurado no n.º 4 do artigo 58.º da LEO¹⁸, sob pena de se postergarem os seus princípios e regras basilares.

Não é demais chamar à colação o próprio art.º 11.º da LEO que, em sede de instrumentos de gestão, possibilita aos organismos do setor público administrativo (SPA) *“dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros (...) públicos”*, pelo que a AR pode, e deve, utilizar esta previsão contida numa lei de valor reforçado que ela própria aprovou.

Acresce que a assunção de tal responsabilidade vem dar execução ao próprio princípio da transparência orçamental, consagrado no artigo 10.º - C da LEO que, para além de pressupor o dever de informação entre o universo das entidades públicas, especifica *“o dever de fornecimento de informação à entidade encarregada de monitorar a execução orçamental”*, papel que, no caso destes órgãos independentes, cabe à AR, através da atividade dos SAR.

Entende pois o TC que os órgãos de gestão da AR e os seus serviços de apoio devem exercer, relativamente aos órgãos em apreço, as competências previstas no n.º 5 do artigo 58.º da LEO, elaborando, organizando e mantendo em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento. Tal entendimento tem também suporte legal na própria LOFAR, cujo n.º 3 do seu artigo 62.º estabelece que *“constitui direito subsidiário para integração de lacunas (...) a legislação aplicável à administração central do Estado”*.

Atente-se que a Lei n.º 59/90, que atribui o regime financeiro de autonomia administrativa¹⁹ aos órgãos independentes que funcionam junto da AR, onde se inclui a CNE, remeteu para o artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, que estabelece as bases da contabilidade pública (LBCP). Este preceito atribui aos serviços e organismos competência para a prática de atos de gestão corrente²⁰. Nos termos da lei são atos de gestão corrente os que integram a atividade que os órgãos independentes normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições²¹.

Ficam excluídos aqueles que *“envolvam opções fundamentais de enquadramento da atividade (...), designadamente, que se traduzam na aprovação dos planos e programas de atividades e respetivos relatórios de execução ou na autorização para a realização de despesas cujo montante ou natureza ultrapassem a normal execução dos planos e programas aprovados”*²². Nos termos do n.º 4 deste preceito da LBCP, os atos que extravasem o conceito de gestão corrente são da competência dos respetivos membros do Governo. Por sua vez, o capítulo II da LBCP, designadamente o seu artigo 10.º que tem por epígrafe os serviços e organismos com autonomia administrativa, trata do controlo da gestão orçamental, que é a contrapartida necessária da autonomia num quadro de disciplina financeira.

Como a LBCP confere tais competências e responsabilidades aos membros e serviços do Governo, a remissão da Lei n.º 59/90 para a LBCP requer que tais referências ao Governo sejam lidas como feitas aos órgãos de gestão e funcionamento da AR. Senão, numa interpretação literal e restrita, como pretende a CNE e que entendemos inadequada porque esvazia de sentido a remissão, os órgãos independentes que funcionam junto da AR teriam sempre independência orçamental total, eliminando a distinção entre as diversas autonomias - administrativa e administrativa e financeira -, num grau superior à da própria AR, sendo apenas sujeitos a controlo externo do TC.

Assim, a competência para autorizar actos de gestão não corrente de cada órgão independente que funciona junto da AR com autonomia administrativa, designadamente os enunciados no n.º 3 do artigo 2.º da LBCP e os actos que, no caso dos serviços com autonomia administrativa dependentes do Governo, requerem autorização do Ministro das Finanças e/ou do Ministro da Tutela, designadamente a admissão de

¹⁸ Sem prejuízo de eventual adaptação, atendendo à especificidade da situação.

¹⁹ Quando por lei própria não lhes tenha sido atribuído o regime excecional de autonomia administrativa e financeira.

²⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 2.º, traduz-se na *“competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, atos administrativos definitivos e executórios”*.

²¹ Cfr. n.º 2 do art.º 2.º da LBCP.

²² Cfr. n.º 3 do art.º 2.º da LBCP.



peçoal não vinculado à função pública, competem à Presidente da AR²³, obtido o parecer do Conselho de Administração da AR²⁴.

Inexistindo autorização pelo órgão competente, atrás referido, tais actos reputar-se-ão não conformes às normas legais aplicáveis aos órgãos independentes com autonomia administrativa, nos termos e para os efeitos da Lei nº 59/90, sendo suscetíveis de gerar responsabilidades financeira por ação ou por omissão, para quem os tenha praticado ou para quem, devendo praticá-los por imperativo legal, o não fizer.

²³ Cfr. n.º 2 do art.º 6.º da LOFAR. Tais competências podem ser delegadas nos termos do art.º 7.º da LOFAR.

²⁴ Cfr. art.º 15.º da LOFAR.

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento normativo

6. A CNE, criada pela AR, através da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro²⁵ (LCNE)²⁶, é “*um órgão independente*”²⁷ que “*funciona junto da Assembleia da República*” e “*exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local*”²⁸.
7. A CNE é composta por²⁹: 1 juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), a designar pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM), que será o Presidente; cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela AR, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar; 1 técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social. Os membros da CNE são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções³⁰. A CNE funciona em plenário com a presença da maioria dos seus membros, deliberando por maioria e tendo o seu Presidente voto de qualidade^{31/32}.

²⁵ Alterada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de abril. A CNE foi criada pela AR no exercício da sua reserva exclusiva de competência legislativa em matéria de eleições dos titulares dos órgãos de soberania (cfr. alínea a) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)).

²⁶ A CNE, antes da sua institucionalização pela LCNE, teve existência intermitente associada a atos eleitorais cuja disciplina lhe competia assegurar, após o que se extinguiu automaticamente (e.g. Decreto-Lei (DL) n.º 621-C/74, de 15 de novembro, e DL n.º 93-B/76, de 29 de janeiro).

²⁷ Para Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª edição, (5.ª reimpressão), Livraria Almedina, Coimbra, 2001, p. 227 a 230 e 300 a 302: “*Pertencem ainda à administração central direta, e são portanto órgãos do Estado, embora sem dependerem do Governo por serem órgãos independentes: ... c) a Comissão Nacional de Eleições... As principais características dos órgãos independentes incluídos na administração central do Estado são as seguintes: a) São em regra eleitos pela Assembleia da República, em vários casos por maioria qualificada de 2/3, ou integram titulares designados por entidades privadas; b) Os indivíduos nomeados pelo Poder Executivo para estes órgãos não representam o Governo, nem estão sujeitos às instruções deste; c) O órgão como tal não deve obediência a nenhum outro órgão ou entidade e, se tomar decisões diversas das desejadas ou pretensamente impostas de fora, não incorre em desobediência; d) Os titulares destes órgãos são inamovíveis, e não podem ser responsabilizados – durante o seu mandato ou depois dele - pelo facto de emitirem opiniões ou tomarem deliberações contrárias a quaisquer ordens ou diretivas exteriores; e) Estes órgãos não podem ser demitidos nem dissolvidos; f) As suas tomadas de posição são públicas ou, pelo menos, devem poder ser conhecidas; g) Os pareceres, recomendações ou diretivas emitidos por este tipo de órgãos são, por via de regra, vinculativos.*”

²⁸ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da LCNE.

²⁹ Cfr. artigo 2.º da LCNE.

³⁰ Os membros da CNE são designados até ao 30.º dia após o início de cada legislatura e tomam posse perante o Presidente da AR nos 30 dias posteriores ao termo do prazo de designação, mantendo-se em funções até ao ato de posse de nova Comissão (cfr. artigo 3.º da LCNE). Para melhor exercício das suas funções a CNE pode designar delegados onde julgar necessário (cfr. artigo 5.º da LCNE).

³¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º da LCNE.

³² Os membros da CNE têm direito a uma senha de presença por cada dia de reunião correspondente a um setenta e cinco avos da remuneração mensal dos deputados (em 2010, era de 50,87 €) (cfr. artigo 5.º da LCNE).



8. Compete à CNE, designadamente: assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos de recenseamento e operações eleitorais; proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas; apreciar a legalidade das receitas e despesas eleitorais; e elaborar o mapa dos resultados nacionais das eleições³³. Nos termos das leis eleitorais, a CNE pode aplicar as coimas correspondentes a contraordenações praticadas, designadamente, por partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos, por empresas de comunicação social, de publicidade, de sondagens ou por proprietárias de salas de espetáculos³⁴.

Enquadramento organizativo e financeiro

9. A LCNE, publicada em 1978 e ainda em vigor, não prevê a existência de um serviço de apoio privativo³⁵ e respetivo quadro de pessoal, mas apenas a faculdade de “*requisitar [à AR] as instalações e o apoio técnico e administrativo de que necessite para o seu funcionamento*”³⁶. Este apoio seria prestado pelos serviços de apoio da AR (SAR)³⁷.
10. A Lei n.º 59/90, de 21 de novembro³⁸, atribuiu competência administrativa à CNE, nos termos em que ela é definida pelo artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro [Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP)]. A interpretação dada ao conceito de

³³ Cfr. artigo 5.º da LCNE.

³⁴ e.g.: n.º 1 do artigo 203.º da lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais - Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto [com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, e Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro; 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro].

³⁵ Tal previsão constava da proposta de lei 80/VIII apresentada pelo Governo, em 29 de maio de 2001, que caducou por força do termo da legislatura.

³⁶ Cfr. artigo 9.º da LCNE. A Comissão deveria, pois, limitar-se a submeter à AR os pedidos de apoio concretos, ou as propostas necessárias ao seu funcionamento. A gestão dos meios de apoio a disponibilizar à CNE caberia, portanto, exclusivamente à AR.

³⁷ Previstos no artigo 20.º da LOFAR - Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (Lei n.º 77/88, de 1 de julho; a LOFAR atual rege-se pela Lei n.º 28/2003, de 30 de julho, com as alterações subsequentes). Refira-se que a AR, que tem um regime privativo no quadro das competências internas que lhe são dadas em sede constitucional, é dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, e património próprio e de serviços hierarquizados – SAR - unicamente dela dependente. Os pedidos da CNE têm contrapartida nos artigos 24.º, n.º 1, alíneas a), c) e f), n.º 2 al. d), 31.º a 34.º, 44.º e 45.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho).

³⁸ Aplicável aos órgãos independentes junto da AR: “*Artigo 1.º - Os órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República, quando, por lei própria, lhes não seja atribuída também autonomia financeira, gozam de autonomia administrativa, nos termos em que ela é definida pelo artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. Artigo 2.º - 1 - A cobertura das despesas com o funcionamento dos órgãos independentes é feita pela verba inscrita em capítulo autónomo do orçamento da Assembleia da República, expressamente referido ao órgão a que respeita, e ainda pelas receitas que a esse órgão caiba cobrar. 2 - São incluídos nas despesas com o seu funcionamento e suportados pelos respetivos órgãos os encargos com o pessoal ao seu serviço, ainda que pertencente aos quadros da Assembleia da República. 3 - Os presidentes ou os titulares dos referidos órgãos podem autorizar despesas dentro dos limites estabelecidos para os ministros.*”

“*autonomia administrativa*” vai determinar, como se verá, a trajetória de autonomização crescente da CNE.

11. Em 29 de janeiro de 1991, o Presidente da AR, invocando a impossibilidade operacional dos SAR assegurarem as necessidades de recursos humanos da CNE [e da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS)], acrescida desde a atribuição de autonomia administrativa, determinou que o Presidente da CNE lhe solicitasse diretamente as requisições ou contratações necessárias^{39/40}.
12. Em 1994, a CNE, no uso da sua competência regimental⁴¹, aprovou o Regimento-1994⁴² (que cessou a sua vigência em 29 de outubro de 2010), que estabelece, grosso modo, a periodicidade, duração e funcionamento das reuniões, a forma⁴³ e a publicidade dos atos, a competência da comissão permanente de acompanhamento e, também, os serviços de apoio (SA-CNE⁴⁴) e o cargo de Secretário da CNE (Anexo II).
13. A abrangência do conceito autonomia administrativa, aplicada à CNE pela Lei n.º 59/90, foi objeto de despacho interpretativo do Presidente da AR, de 23 de junho de 1997⁴⁵, no que respeita à gestão de pessoal, no sentido de que tal autonomia comportava a livre

³⁹ Refira-se que, em 1991, a CNE deliberou aprovar um parecer [sem data, nem autor, pelo que se supõe interno, integra o ponto 2.4. da Ata n.º 117, de 16 de abril de 1991] que sustenta que “*nem a Comissão, nem ao seu Presidente, são reconhecidos poderes de nomear, requisitar a outros serviços (que não à AR), nem nomear pessoal para os seus serviços. A Comissão limita-se a fazer as propostas necessárias ao seu funcionamento, que são ou não aprovadas pela Assembleia. É pois à Assembleia... que cabe autorizar a requisição de funcionários de outros departamentos do Estado (nos termos do artigo 59.º n.º 1 da Lei n.º 77/88, de 1 de julho)*”.

⁴⁰ Tenha-se em conta que a organização interna dos SAR e suas condições de funcionamento são definidas em regulamento próprio aprovado por despacho do Presidente da AR, sob proposta do Secretário-Geral da AR, obtido o parecer favorável do Conselho de Administração da Assembleia da República (CA-AR).

⁴¹ Cfr. n.º 3 do artigo 8.º da LCNE.

⁴² Aviso publicado no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 191, de 19 de agosto de 1994.

⁴³ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Regimento-1994: “*as decisões da comissão assumem a forma de deliberação, recomendação, parecer ou informação*”.

⁴⁴ O artigo 13.º do Regimento-1994 prevê uma estrutura com 5 unidades, a saber: Gabinete jurídico, Gabinete de Documentação e Biblioteca, Núcleo de Gestão e Contabilidade, Núcleo de Informática e Secretaria (cfr. Anexo II). Esta estrutura ainda não sofreu alterações, não obstante a aprovação dos regimentos de 2010 e de 2011 que estabelecem que “*o apoio técnico e administrativo é assegurado por serviços com a estrutura e funções que forem aprovados pela Comissão*”. Estes últimos regimentos vieram ainda a atribuir competências não delegáveis da CNE no âmbito das atividades instrumentais e administrativas, nomeadamente aprovar as propostas de instrumentos previsionais de gestão e suas revisões; as normas e instrumentos de controlo; os instrumentos de prestação de contas e o relatório de atividades; a organização dos serviços de apoio e os regulamentos necessários ao seu funcionamento; o mapa de pessoal.

⁴⁵ Despacho exarado na Proposta n.º 102/SG/97 (referentes à AACS), o qual foi dado por “*inteiramente reproduzido*” no Despacho, com a mesma data, sobre a Proposta n.º 103/SG/97 (relativo à CNE). As propostas n.ºs 102/SG/97 e 103/SG/97 sustentavam, no essencial, que a conjugação dos conceitos de autonomia administrativa e de gestão corrente, ínsitos nas competências originárias dos diretores-gerais e equiparados, legitimam que a CNE (e a AACS) tenham poderes para “*nomear e para recrutar por requisição, destacamento ou transferência e também para contratar pessoal (...)*”.



gestão dos seus recursos humanos, incluindo poderes para “*nomear e para recrutar por requisição, destacamento ou transferência e também para contratar pessoal (...)*”.

14. Só a partir do despacho interpretativo do Presidente da AR a CNE passou a requisitar diretamente e a contratar pessoal, seguindo os procedimentos e as regras remuneratórias da AR.
15. Face à necessidade administrativa de ultrapassar a situação de impasse⁴⁶ e para não inviabilizar o cumprimento da missão da CNE, este órgão aprovou, já na vigência da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR - regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), o Regimento-2010⁴⁷, que vigorou entre 30 de outubro de 2010 e 13 de dezembro de 2011. Tal Regimento é significativamente mais detalhado do que aquele que o precedeu⁴⁸ e regula as competências específicas e não delegáveis da CNE, as competências do seu Presidente, os processos⁴⁹ e as atividades instrumentais. Nos termos regulamentares, o Presidente da CNE tem, entre outras, competências de gestão corrente dos meios humanos e financeiros⁵⁰, de superintender os serviços de apoio e de assegurar a execução das deliberações do plenário^{51/52}.
16. Em 2011 foi publicado um novo regimento (Regimento-2011)⁵³, que se encontrava em vigor à data da auditoria⁵⁴.
17. A CNE, nos termos da Lei n.º 59/90, tem autonomia administrativa, devendo as despesas com o seu funcionamento ser inscritas em capítulo autónomo do orçamento da AR

⁴⁶ A CNE reconhece, nas considerações preambulares do Regimento de 2010, a sua intenção - e a sua necessidade - de ir para além da lei e de inovar onde a legislação [LCNE] era omissa.

⁴⁷ Cfr. Deliberação n.º 1962/2010, publicada no DR, 2.ª série, n.º 211, de 29 de outubro.

⁴⁸ Do n.º 1 do preâmbulo desta deliberação a comissão esclarece que se desenvolvem “*as normas do anterior regimento que regem a atividade instrumental no que é omissa nas leis vigentes. (...) A necessidade de suprir algumas destas omissões foi acrescida com a reforma da administração pública e, muito embora correndo o risco calculado, de aqui ou além, extravasar do âmbito do que é comumente regulado por disposições regimentais, não se vê alternativa que ofereça segurança jurídica bastante enquanto o legislador se não pronunciar em definitivo*” (sublinhado nosso).

⁴⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 1.º, artigos 6.º, 14.º e 16.º.

⁵⁰ Por força da Lei do Orçamento de Estado para 2011, foram alterados os n.ºs 2 e 3 dos artigos 20.º e 22.º do Regimento-2010, passando a constar que “*constitui receita única da CNE a subvenção discriminada anualmente no Orçamento do Estado, destinando-se ao Estado todas as demais receitas arrecadadas*” e ainda que “*os serviços de apoio à Comissão são considerados serviços integrados*” (cfr. Deliberação n.º 644/2011, publicada no DR, 2.ª série, n.º 49, de 10 de março de 2011).

⁵¹ Cfr. artigos 20.º, 21.º e 22.º.

⁵² Refira-se que a forma dos atos, difere do regimento precedente, estabelecendo o n.º 1 do artigo 15.º que “*as deliberações da CNE assumem a forma de resolução, recomendação e parecer ou informação*”.

⁵³ Cfr. Deliberação n.º 2270/2011, de 22 de novembro (publicada no DR, 2.ª série, de 12 de dezembro de 2011), retificada pela Declaração de Retificação n.º 1942/2011, de 13 de dezembro (publicada no DR, 2.ª série, de 21 de dezembro de 2011).

⁵⁴ Refira-se que, após a conclusão dos trabalhos de campo, foi aprovado o Regulamento n.º 1/2012, de 17 de julho – “*Estrutura e Competências dos Serviços de apoio da CNE*”.

(OAR)⁵⁵. Este diploma atribui ainda, aos presidentes ou aos titulares dos órgãos ao qual se aplica, competência para “*autorizar despesas dentro dos limites estabelecidos para os ministros*”⁵⁶. Refira-se que, em 2010, a Secretária da CNE tinha competências delegadas⁵⁷ para: “1) *Gerir os serviços da Comissão, sob a minha superintendência*; 2) *Autorizar as despesas com a aquisição de bens e serviços correntes e de capital, por conta das dotações orçamentais, até ao montante de 1000 € excluindo o IVA*; 3) *Autorizar a reconstituição do fundo permanente até ao limite previamente fixado*; 4) *Autorizar abonos variáveis ou eventuais relativos a trabalho extraordinário prestado em dias de descanso semanal ou feriados, ajudas de custo e outros, até aos montantes definidos por lei*”.

18. A execução orçamental da CNE está adstrita aos princípios e regras orçamentais, previstos na Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)⁵⁸, designadamente, o princípio de unidade de tesouraria. A partir de 2010, a execução orçamental da CNE passou a ser registada no Sistema Integrado de Gestão Orçamental (SIGO), de forma a garantir a consistência dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado.

Contratação de pessoal

19. Com base no citado despacho interpretativo do Presidente da AR, de 23 de junho de 1997 (cfr. ponto 14), que nunca foi revogado, os SAR deixaram de intervir nos processos de requisição e de contratação de pessoal da CNE.

20. O referido despacho do Presidente da AR reforçou o entendimento da CNE que lhe seria aplicável a LVCR⁵⁹.

21. Em consequência, a CNE, por considerar ter passado a dispor de mapa de pessoal privativo⁶⁰, procedeu à incorporação de 7 funcionários anteriormente requisitados pela AR a outros serviços da administração Pública⁶¹. Este pessoal, juntamente com 2 trabalhadores contratados ao abrigo do Regime de Contrato Individual de Trabalho

⁵⁵ Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 59/90.

⁵⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º.

⁵⁷ Cfr. Despacho n.º 1961/2007, de 23 de janeiro, do Presidente da CNE (publicado no DR n.º 27, 2.ª série, de 7 de fevereiro de 2007); Despacho n.º 9620/2010, de 25 de maio, do Presidente da CNE (publicado no DR. n.º 110, 2.ª série, de 8 de junho de 2010).

⁵⁸ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e alterada pelas Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e Lei n.º 23/2003, de 2 de julho, renumerada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, pela Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, e Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

⁵⁹ Nos termos do artigo 118.º este regime entrou em vigor de forma faseada.

⁶⁰ Cfr. alínea b) do n.º 7 do artigo 117.º, conjugado com o artigo 5.º e parte final do n.º 3, do artigo 3.º, todos da LVCR.

⁶¹ Cfr. Os Avisos n.ºs 11596/2009, 11597/2009, 11598/2009, 11599/2009, 11600/2009, 11601/2009 e 11602/2009, publicados no DR, 2.ª série, n.º 93, de 14 de maio.



(RCIT)⁶², no exercício da gestão de recursos humanos prevista no artigo 6.º da LVCR, transitou para o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)⁶³ ficando inserido em carreiras do regime geral⁶⁴.

22. Contudo, em incoerência com a adoção da LVCR, a CNE, em 2 de setembro de 2009, abriu um concurso externo de ingresso⁶⁵, para um trabalhador do grupo de pessoal auxiliar, ao abrigo das disposições legais e regulamentares que à data regulavam os serviços, carreiras e provimento de funcionários da AR⁶⁶. Na sequência deste concurso foi celebrado com uma trabalhadora, em 22 de dezembro de 2009, contrato de trabalho em funções públicas⁶⁷, para exercer funções da carreira auxiliar, sendo-lhe atribuída a remuneração correspondente à da categoria de fiel de armazém (categoria prevista no quadro da AR, mas não na LVCR), com acréscimo da “*retribuição suplementar devida aos trabalhadores da Assembleia da República*”.
23. Em consonância com a LVCR, o Regimento-2010 passou a regular as condições para a implementação da estrutura criada pelo Regimento-1994, determinando que os SA-CNE teriam a estrutura e funções que fossem aprovadas pela CNE, que proporia um mapa de pessoal, com inerentes repercussões no recrutamento⁶⁸.
24. Em 1 de novembro de 2010, a CNE, suportada pelo Regimento-2010, nomeou a secretária pessoal do presidente⁶⁹, tendo-a exonerado um ano depois⁷⁰.

Regime remuneratório

25. A CNE, em incongruência com a adoção da LVCR, nunca procedeu ao reposicionamento remuneratório, previsto no artigo 104.º da LVCR, continuando a aplicar aos seus funcionários, requisitados ou contratados, um regime de trabalho e de remunerações igual ao praticado na AR⁷¹, equiparação que tem expressão regulamentar, designadamente na

⁶² Cfr. Lei n.º 23/2004, de 22 de junho. Com efeitos a 30 de dezembro de 2008, ao abrigo do RCIT, das Leis n.º 99/2003, de 27 de agosto, e n.º 35/2004, de 29 de julho, encontravam-se na CNE dois trabalhadores com contrato de trabalho por tempo indeterminado.

⁶³ Cfr. Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

⁶⁴ Cfr. artigo 49.º da LVCR.

⁶⁵ Cfr. Anúncio n.º 6682/2009, DR, 2.ª série, n.º 170, de 2 de setembro de 2009.

⁶⁶ Lei n.º 28/2003, de 30 de julho (que republicou, em anexo, o texto integral e consolidado da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da assembleia da República (LOFAR) e das Resoluções da Assembleia da República (RAR) n.ºs 39/96, de 27 de novembro, 59/2003, de 28 de julho, e 20/2004, de 16 de fevereiro).

⁶⁷ Cfr. Contrato (extrato) n.º 129/2010, DR, 2.ª série, n.º 36, de 22 de fevereiro de 2010.

⁶⁸ Cfr. alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 21.º e o artigo 22.º do Regulamento-2010.

⁶⁹ Cfr. Despacho (extrato) n.º 16765/2010, DR, 2.ª série, n.º 215, de 5 de novembro de 2010, retificado pela Declaração de retificação n.º 2522/2010, DR, 2.ª série, n.º 235, de 6 de dezembro de 2010.

⁷⁰ Cfr. Despacho (extrato) n.º 12986/2011, DR, 2.ª série, n.º 188, de 29 de setembro de 2011.

⁷¹ De referir que o pessoal permanente da AR tem um regime especial de trabalho que decorre da natureza e das condições de funcionamento próprias deste órgão de soberania com estatuto próprio. Quer este regime

deliberação de 10 de março de 2009⁷² e nos n.ºs 4 dos artigos 20.º do Regimento-2010 e do Regimento-2011.

26. Assim, a CNE, ao invés de aplicar um regime remuneratório geral da LVCR, continuou a remunerar os seus funcionários pelo regime remuneratório especial aplicável ao pessoal da AR, tendo-lhes pago um suplemento remuneratório mensal e diversos abonos e, ainda, reembolsado despesas.
27. Em 31 de dezembro de 2010, a CNE, enquanto órgão colegial, era composta pelo Presidente e por 9 membros. Integravam os SA-CNE 11 trabalhadores, dos quais, 5 na carreira de técnico superior, incluindo o Secretário da Comissão, 2 na carreira de técnico de informática⁷³, 1 assistente técnico, 1 assistente operacional, a desempenhar funções de motorista, 1 fiel de armazém e 1 secretária pessoal do Presidente⁷⁴, conforme quadro constante do Anexo IV.

Atividades desenvolvidas

28. As atividades desenvolvidas pela CNE, em 2010, abrangeram 9 atos eleitorais intercalares para os órgãos das autarquias locais e o início dos processos eleitorais relativos à eleição do Presidente da República e à eleição das Assembleias de Freguesia de Merufe e de Figueiredo de Alva⁷⁵. Realizaram-se 43 reuniões da CNE e foram decididos 6 processos de queixas, não relacionados com atos eleitorais específicos, 449 processos relativos aos atos eleitorais realizados em 2009 e 9 processos referentes à eleição do Presidente da República de 2011.
29. No âmbito das competências contraordenacionais cometidas à CNE foram instaurados 41 novos processos de contra-ordenação e concluídos 20 processos. Refira-se que, no âmbito desses processos, são fixadas custas, previstas nos artigos 92.º a 95.º do Regime Geral das Contra-ordenações^{76/77}, a suportar pelo(s) arguido(s) quando a decisão final é

especial, quer o estatuto próprio têm consagração legal na LOFAR e, atualmente, no Estatuto dos Funcionários Parlamentares, aprovado pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio.

⁷² Em 10 de março de 2009 (já na vigência da LVCR), o Plenário da CNE, por unanimidade, decidiu, “*aplicar aos colaboradores da Comissão, o regime de carreiras, normas de admissão e provimento do pessoal da AR, bem como o regime de avaliação, atendendo a que ao pessoal que exerce funções na Comissão é aplicável o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República*” (cfr. ata n.º 145/XII).

⁷³ Um deles pertence à Câmara Municipal da Moita (CMM) e desempenha funções na CNE, em regime de mobilidade interna.

⁷⁴ Nomeada com efeitos a partir de 1 de novembro de 2010.

⁷⁵ Cfr. Relatório de atividades de 2010, da CNE.

⁷⁶ Cfr. DL n.º 433/82, de 27 de outubro, na redação dada pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89 de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

⁷⁷ O cálculo dos encargos é feito individualmente com base nos valores constantes da lei, nos casos em que expressamente os determina, ou no custo real do ato ou diligência. Contudo, nos casos em que “*é arguido um partido político, por si só, ou em coligação não há lugar à fixação de custas (...) atendendo a que os partidos políticos beneficiam da isenção de custas, conforme resulta do artigo 10º da Lei 19/2003, de 20 de*



condenatória, que são pagas diretamente ao Estado (não constituindo, assim, receita da CNE)⁷⁸.

30. Já em 2012, a CNE, no quadro das competências previstas nas alíneas a) e b) do artigo 5.º da LCNE, aprovou, em 3 de janeiro de 2012, o Regulamento sobre a atribuição de apoios económicos a associações e outras entidades sem fins lucrativos que contribuam para a divulgação e o esclarecimento dos eleitores sobre o recenseamento e os atos eleitorais e que façam apelo à participação cívica⁷⁹.
31. No que respeita à cooperação com outras entidades, a CNE celebrou/manteve protocolos com diversas entidades com vista à realização de estágios⁸⁰, ao desenvolvimento de projetos de investigação⁸¹ e à divulgação de jurisprudência, deliberações e recomendações no âmbito dos processos eleitorais⁸².

Recursos financeiros e execução orçamental

Receita

32. Em 2010, a receita efetiva da CNE foi de 1.193 milhares de euros (m€), 99,9 % da qual respeitando a transferências da AR, provenientes de dotações do Orçamento de Estado (OE) (Quadro 1). Registe-se que o montante de 770 m€, relativo a dotações orçamentais da gerência anterior, foi entregue pela CNE aos SAR, que os repuseram nos cofres do Estado.

junho, na interpretação feita pelo Supremo Tribunal de Justiça em Acórdão recente” (cfr. ata da Comissão n.º 88/XII, de 27 de novembro de 2007, e Nota informativa do Gabinete Jurídico (GJ)).

⁷⁹ De acordo com o Regulamento, a atribuição do apoio a conceder é efetuado por deliberação da CNE e realiza-se mediante concurso de ideias, sendo aplicáveis, à apresentação de candidaturas, as regras do concurso público de conceção (com as devidas adaptações). Os pagamentos serão feitos a pedido do executante, que integra balancete com a execução financeira do projeto e cópia dos recibos correspondentes. Cada pagamento corresponderá a 90% da despesa comprovada e aceite, deduzidos os adiantamentos pagos contra faturas pró-forma e de parte proporcional de outros adiantamentos. Uma vez executado o projeto, a entidade apoiada deve apresentar à CNE um relatório final de execução, acompanhado do balanço financeiro, com discriminação das despesas realizadas e excedentes, quando existam, bem como os comprovativos das despesas realizadas (cfr. artigos 3.º, 6.º 10.º e 11.º).

⁸⁰ Com a Universidade Nova de Lisboa, a Universidade Católica Portuguesa e o ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

⁸¹ Com o CIES/ISCTE e com o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

⁸² Com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Quadro 1 - Estrutura e evolução das receitas

Unid: Euros

Receitas	2009	2010		Variação 2009-2010	
		Montante	Peso %	Valor	%
Transferências Correntes – OE	1.703.293,00	1.075.165,00	90,12	-628.128,00	-36,88
Transferências de Capital – OE	27.449,96	116.000,00	9,72	88.550,04	322,59
Guias de reposição não abatidas		1.805,97	0,15	1.805,97	
TOTAL	1.730.742,96	1.192.970,97	100,00	-537.771,99	-31,41

Fonte: Mapas das contas de gerência de 2009 e 2010.

33. A CNE, no âmbito dos processos de contra ordenação por violação das leis eleitorais, emitiu, em 2010, guias no montante de 8.074,51 €⁸³, correspondente às coimas e custas dos processos, tendo sido entregue nos cofres do Estado o montante de 58,28 €⁸⁴.
34. Em termos comparativos, face a 2009, constatou-se um decréscimo de 31,4 % na receita efetiva, influenciado pela diminuição de 628 m€ (-36,8 %) verificada nas “*Transferências Correntes – OE*”.

Despesa

35. Em 2010, as despesas foram de 1.067 m€, dos quais 491 m€ relativos a “*Despesas com Pessoal*” (46 % do total das despesas), 477 m€ a “*Aquisição de Bens e Serviços*” (44,7 %) e 97 m€ a “*Aquisição de Bens de Capital*” (Anexo V e Quadro 2). Nas despesas de “*Aquisição de Bens e Serviços*” realçam-se os pagamentos de *publicidade*⁸⁵, no montante de 192,2 m€ e de *outros trabalhos especializados*⁸⁶, no montante de 188,1 m€, que incluem apoios financeiros no montante de 34 m€ (Anexo VI).

⁸³ Guia n.º 1: 7.517,43€; guia n.º 2: 58,28€; guia n.º 3: 498,80€.

⁸⁴ As decisões tomadas pela CNE poderão ser impugnadas judicialmente. A decisão que conduziu à emissão da guia n.º 1 foi impugnada e de acordo com o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de janeiro de 2011, a coima foi reduzida para 2.493,98€, encontrando-se em abril de 2012 por pagar (em 3 de março de 2012, a CNE deliberou remeter o processo ao Ministério Público do Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa para execução da coima aplicada). A decisão que conduziu à emissão da guia n.º 3 foi revogada pela Comissão.

⁸⁵ 02.02.17 – Publicidade - e.g.: Spots publicitários televisivos e radiofónicos e outros relacionadas com campanhas eleitorais designadamente eleição presidencial.

⁸⁶ 02.02.20 – Outros trabalhos especializados – e.g.: despesas com a conceção e realização da campanha para a Presidência da República – recenseamento eleitoral.



Quadro 2 - Estrutura e evolução das despesas

Unidade: Euros

Despesas	2009	2010		Variação 2009-2010	
		Montante	Peso (%)	Valor	(%)
<i>Despesas correntes</i>	1.625.088,75	968.122,43	90,74	-656.966,32	-40,43
Despesas com o pessoal	477.441,42	490.998,22	46,02	13.556,80	2,84
Aquisição de bens e serviços	1.147.647,33	477.124,21	44,72	-670.523,12	-58,43
<i>Despesas de capital</i>	25.382,39	97.078,48	9,10	71.696,09	282,46
Aquisição de bens de capital	25.382,39	97.078,48	9,10	71.696,09	282,46
Reposição não abatida		1.745,92	0,16		
TOTAL	1.675.853,53	1.066.946,83	100,00	-608.906,70	-36,33

Fonte: Mapas das contas de gerência de 2009 e 2010.

36. Em termos comparativos, face a 2009, as despesas revelaram um decréscimo de 36,3 % devido, essencialmente, ao decréscimo de 671 m€ (-58,4%) na “*Aquisição de Bens e Serviços*” (atenda-se que, em 2009, realizaram-se 3 atos eleitorais - Parlamento Europeu, Assembleia da República e Autárquicas, em 7 de junho, 27 de setembro e 11 de outubro, respetivamente).

Prestação de contas / regime contabilístico

37. A CNE seguiu o regime de contabilidade orçamental e enquadrou-se nas entidades isentas da remessa de contas ao TC, sem prejuízo do envio dos documentos previstos em Resolução do TC⁸⁷, dado que o valor anual da receita/despesa não ultrapassou os 2,5 Milhões de euros (M€).

38. Em 2010, a CNE apresentou ao TC duas contas de gerência: 1ª gerência – correspondente ao período de 1 de janeiro a 11 de maio de 2010; 2.ª gerência – correspondente ao período de 12 de maio a 31 de dezembro de 2010.

39. O presente relato abrange essas duas contas de gerência dada a similitude e o carácter transversal das matérias tratadas, sem prejuízo de, quando necessário se indicar expressamente a gerência a que respeitam.

⁸⁷ Cfr. Resolução do TC n.º 5/2010-2.S, de 2 de dezembro.

OBSERVAÇÕES

Sistemas de Gestão e de Controlo

40. Regista-se que os SA-CNE, tal como estão previstos no Regimento-2010, consubstanciam uma microestrutura, funcionando abaixo do limiar mínimo de trabalhadores na área administrativa e financeira⁸⁸, sendo inaplicáveis diversos mecanismos previstos em sede de controlo interno (e.g. segregação de funções).

Gestão geral

41. A CNE elaborou o Plano e o Relatório de Atividades de 2010⁸⁹.

42. A CNE não elaborou o Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC)⁹⁰.

43. A CNE não aplicou o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) (a qual, seria, no entanto, comprometida pela impossibilidade de segregação de funções). Acresce que os trabalhadores da CNE não foram avaliados nos termos do Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), nem por outro sistema de avaliação de desempenho⁹¹.

⁸⁸ Dois trabalhadores, apenas, agregam as diversas áreas de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa.

⁸⁹ Elaborado em fevereiro de 2012. O Relatório “*não foi elaborado em devido tempo, por indisponibilidade de tempo e de recursos humanos, resultantes do facto de, no início do ano de 2011, terem decorrido as eleições para o Presidente da República, bem como posteriormente a marcação de eleições antecipadas para a Assembleia da República, as eleições para Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, seis eleições autárquicas intercalares e um referendo local no município do Cartaxo no final do ano (...). Acrescem, ainda, as circunstâncias de o Secretário da Comissão ter cessado as funções em final de Julho de 2011 e, por ter sido substituído interinamente por um jurista do gabinete jurídico, ficaram os serviços de apoio diminuídos na sua capacidade de resposta, face aos inúmeros processos pendentes derivados dos ilícitos eleitorais cometidos nas eleições supra referenciadas*” (cfr. e-mail da CNE, de 17 de fevereiro de 2012).

⁹⁰ Cfr. Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, do CPC - publicado no DR n.º 140, 2.ª Série, de 22 de julho de 2009. O plano visa estabelecer diretrizes sobre a prevenção de riscos de gestão incluindo os riscos de corrupção e de infrações conexas, com identificação dos riscos e indicação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência, bem como a identificação dos responsáveis envolvidos na gestão do Plano. Recomendação.º 1/2010, de 7 de abril, do CPC - publicado no DR n.º 71, 2.ª Série, de 13 de abril de 2010 – Publicidade dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

⁹¹ Cfr. Informação n.º 49/2012-GJ, da CNE, e informação elaborada pelo GJ da CNE, em 30 de novembro de 2010, que vem, designadamente propor a adaptação do Sistema de Avaliação de Desempenho da AR (SIADAR) à CNE.



Sistemas

44. A CNE, por razões fora do seu controlo, ainda não adotou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁹². Em 2010, a CNE utilizou uma aplicação informática designada por GESTOR para registo da execução orçamental. A partir de 2011, a CNE utilizou o SIGO, nomeadamente o sistema de informação contabilística (SIC), contribuindo assim para a concentração da informação orçamental e patrimonial que é indispensável para o acompanhamento da execução orçamental de todos os serviços e órgãos do Estado.

Em sede de contraditório foi referido que “ *a CNE está em processo de adoção do POCP e de migração para o GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada), migração essa que ocorrerá em definitivo a partir do dia 3 de janeiro conforme calendário de adesão à referida plataforma definido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP)*”.

45. A CNE não possui um manual de procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à atividade, designadamente ao nível da segregação de funções, do registo e controlo das operações, na parte relativa aos procedimentos administrativos e contabilísticos e à autorização e processamento da despesa, por forma a assegurar a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos ativos. No entanto, regista-se que os documentos de receita e de despesa evidenciam a competente autorização.

Em sede de contraditório foi alegado que “ *o manual de procedimentos se encontra em elaboração tendo sido constituído um grupo de trabalho composto por 2 trabalhadores (1 trabalhador do Gabinete Jurídico e outro do Núcleo de Informática). Os trabalhos preparatórios foram iniciados em Maio de 2012 sendo que os trabalhos de elaboração se iniciaram após a Eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que ocorreu em 14 de outubro de 2012*”.

46. Não existe um regulamento de horário de trabalho, sendo o registo da assiduidade efetuado por rubrica em livro de ponto. Em 2010, para o processamento de vencimentos a CNE socorreu-se de ficheiros em *word* e *excel*. O exame efetuado revelou que o sistema adotado não assegura articulação eficaz entre os registos de assiduidade e o processamento dos abonos, nomeadamente do subsídio de refeição⁹³.
47. Constataram-se insuficiências no registo das presenças dos membros da CNE nas reuniões realizadas, que não permitem um adequado acompanhamento e controlo dos pagamentos das senhas de presença⁹⁴.

⁹² Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro.

⁹³ Em junho (mês em que o subsídio de férias foi pago), os serviços da CNE procederam ao desconto do subsídio de refeição a todos os funcionários (20 dias).

⁹⁴ e.g: No mês de junho, as senhas de presença pagas não coincidiam com as assinaturas constantes da lista de presenças do referido mês por alegadamente incluírem um dia referente ao mês de maio. Esta lista fica disponível na sala de reuniões, durante todo o mês.

Pagamentos a fornecedores

48. A CNE, em 2012, publicitou⁹⁵ no seu portal, com referência a 31 de dezembro de 2011, a inexistência de pagamentos em atraso e a informação de compromissos plurianuais, de 46.331,75 € (2012) e 7.526,03 € (2013).
49. A CNE não publicitou no seu sítio eletrónico a lista das dívidas em atraso a fornecedores relativas a 31 de dezembro de 2010, bem como informação sobre as mesmas com referência a 31 de março e a 30 de junho de 2011⁹⁶.

Contabilidade/Tesouraria

50. Em 2010, as disponibilidades da CNE encontravam-se depositadas em 2 contas na Caixa Geral de Depósitos (CGD)⁹⁷, sendo os abonos a pessoal pagos por transferência bancária e os restantes pagamentos por cheque. No entanto, a partir de 1 de janeiro de 2011, os pagamentos passaram a ser efetuados por transferência bancária, através de conta aberta no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P. (IGCP), mantendo-se na CGD apenas a conta do fundo de manei⁹⁸. Assim, passou a ser dado cumprimento ao princípio de unidade de tesouraria⁹⁹.
51. Não foram elaboradas reconciliações mensais, existindo apenas a reconciliação final, nem assegurada a segregação de funções incompatíveis uma vez que a reconciliação era efetuada por funcionário com funções de controlo das contas bancárias.
52. Verificou-se a inexistência de um regulamento de gestão do fundo de manei. Pelos testes realizados, concluiu-se que o montante de constituição do fundo (3000,00 €) era excessivo face às despesas realizadas, que em média, não ultrapassaram os 204,00 €¹⁰⁰.

⁹⁵ Cfr. Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

⁹⁶ Cfr. estabelecido no artigo 183.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do OE para 2011). De referir que, na lista das dívidas em atraso de fornecedores do sector público administrativo e empresarial divulgada pela IGF, as entidades como a CNE e outros órgãos independentes que funcionam junto da AR não constam da mesma.

⁹⁷ Sendo uma delas para as verbas do fundo de manei.

⁹⁸ Cfr. Ofícios da CNE dirigidos à CGD n.ºs 1331 e 2150, de 25 de março e de 2 de junho de 2011, respetivamente.

⁹⁹ Cfr. DL n.º 191/99, de 5 de maio, alterado pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro, e o disposto no artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro.

¹⁰⁰ O fundo de manei, em 2010, destinou-se, designadamente, para pagamento de despesas referentes a estacionamento, táxis, gasóleo, detergente, café, correio. Na conta bancária do fundo de manei existiu, sempre, um saldo de cerca de 2.000 €. Em 2012, o fundo de manei foi constituído pelo mesmo montante e verificou-se que, nos meses de janeiro, fevereiro e março, as despesas não ultrapassaram 135 €/mês.



53. O abono para falhas (no montante mensal fixo de 152,82 €) foi repartido por dois funcionários (50% a cada) quando deveria ter sido atribuído apenas a um funcionário (segregação de funções) e só na ausência deste ao substituto.

Património e bens não duradouros

54. Os testes realizados a uma amostra de bens de capital revelaram a inexistência de registos de inventário e de fichas de identificação dos bens, nos termos regulamentares¹⁰¹. No que respeita aos bens móveis¹⁰², constatou-se a não atribuição de número de inventário e codificação/etiquetagem dos bens¹⁰³. Verificaram-se insuficiências no registo de controlo da utilização da viatura afeta à CNE¹⁰⁴.

55. Constatou-se a ausência de registos de controlo das existências (material de economato) e a não realização de contagens físicas.

Processos de aquisição de bens e serviços

56. A CNE não publicitou no portal da *Internet*, dedicado aos contratos públicos¹⁰⁵, todos os processos de aquisição de serviços realizados por ajuste direto¹⁰⁶, conforme previsto no artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁰⁷.

Em sede de contraditório, os alegantes consideram que a situação se encontra em vias de ser ultrapassada atendendo à deliberação que tomou, em 13 de novembro de 2012: “*A CNE encontra-se vinculada aos princípios e procedimentos regulados em matéria de contratação pública, porém, face à natureza de órgão independente, não sujeito à direção, superintendência ou mesmo tutela de qualquer outro órgão de Estado, a aplicação de determinados preceitos legais do Código dos Contratos Públicos pode não se ajustar à Comissão Nacional de Eleições e, por isso, exigir uma adaptação à sua realidade. ... Assim,*

¹⁰¹ A serem elaborados de acordo com as instruções estabelecidas na Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, que aprova o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

¹⁰² A Ficha de Identificação do CIME - Cadastro e Inventário de Bens Móveis do Estado – deve conter as seguintes informações: Identificação do bem (e.g.: n.º inventário; entidade fornecedora; fatura; localização); Descrição (e.g: marca; modelo); Valorização e registo; Abate; Controlo patrimonial (e.g.: data último controlo; estado conservação); Afetação, etc.

¹⁰³ A CNE tem elaborado a “*Relação de bens adquiridos no ano*” (modelo n.º 13 das instruções do TC), de forma incompleta (sem número de inventário).

¹⁰⁴ Cfr. resposta da CNE, em 9 de abril de 2012. As folhas de registo diário da utilização da viatura utilizada para transporte do Presidente, dos membros da Comissão ou dos trabalhadores em deslocações de serviço não estavam preenchidos os campos referentes: “*Horas*” (saída e chegada); “*Especificação do serviço*”; “*Percursos*”.

¹⁰⁵ <http://www.base.gov.pt>

¹⁰⁶ Apenas foi publicitado o contrato realizado com a empresa Letras & Sinais, no âmbito dos serviços de negociação, reserva de espaços publicitários e acompanhamento da execução da campanha de esclarecimento cívico no âmbito da eleição do Presidente da República. Não foram publicitados designadamente os contratos de conceção da campanha de esclarecimento cívico para as eleições presidenciais de 2011 – Animação de rua – *Respublica* (47,5 m€), aquisição e Instalação de plataforma de equipamento informático para virtualização de servidores VMWARE (52,2 m€).

¹⁰⁷ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 3/2010, de 27 de maio, DL n.º 131/2010, de 14 de agosto, e Lei n.º 64-B/2011, de 30 de agosto.

tendo presente a natureza da CNE e o procedimento adotado pela Assembleia da República de utilizar o seu sítio na Internet para divulgação dos contratos celebrados, afigura-se adequado que os contratos celebrados pela CNE sejam publicitados no seu sítio oficial na Internet, enquanto ato que dá eficácia aos referidos contratos.... Os serviços de apoio, designadamente a área do NGC, estão a começar a reunir toda a informação dos ajustes diretos para disponibilização no sítio da CNE na Internet em cumprimento da citada deliberação”.

O TC reafirma que a CNE, na qualidade de entidade adjudicante¹⁰⁸, deve publicitar no portal da internet dedicado aos contratos públicos¹⁰⁹ todos os processos de aquisição de serviços realizados por ajuste direto.

O TC faz notar que o CCP transpõe diretivas comunitárias¹¹⁰, com especiais exigências de publicidade e transparência da contratação pública. A constituição e funcionamento do portal único (Portal dos Contratos Públicos) é uma peça essencial do CCP para a satisfação desses requisitos. A sua gestão¹¹¹ garante designadamente a publicitação de diversa informação e a articulação com a Imprensa Nacional – Casa da Moeda (INCM) e as plataformas eletrónicas de contratação. A concentração da informação sobre contratos públicos num único sítio da internet (cuja gestão teria sempre de estar a cargo duma entidade) é elemento de garantia de transparência e publicidade do processo contratual e daí não decorrem ilações quanto à independência e autonomia das entidades adjudicantes. Já a não utilização do portal único tem impactos negativos na transparência e comunicação que comprometem a eficácia da aplicação do CCP e, consequentemente, o cumprimento de obrigações internacionais do Estado Português.

Salienta-se que, no caso dos ajustes diretos, a não publicitação é cominada com a ineficácia do contrato, que pode ser suscitada em sede de jurisdição administrativa, nos termos do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, com a eventual imputação de responsabilidades financeiras, nos termos da LOPTC.

57. Os dossiês dos processos de aquisição de bens e serviços apresentavam uma deficiente organização, encontrando-se os documentos arquivados de forma dispersa e não sequencial.
58. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores, considera-se que o sistema de controlo interno é “*Deficiente*”¹¹².

Apesar da sua pequena dimensão e do reduzido número de recursos humanos, a CNE é uma entidade que possui autonomia administrativa, cujo sistema de controlo carece de mecanismos que permitam alcançar um razoável grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades.

¹⁰⁸ Nos termos do artigo 2.º do CCP.

¹⁰⁹ Tal como fazem todas as outras entidades administrativas independentes que funcionam junto da AR.

¹¹⁰ Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004.

¹¹¹ Vide Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de Julho.

¹¹² Nos termos do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. II (MAP-TC-II), o Sistema de Controlo Interno pode ser: *Deficiente; Regular; Bom*.



Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

Competências em matéria de auto-organização e de gestão de recursos humanos

59. O exame do enquadramento normativo da CNE revelou que a LCNE não prevê qualquer estrutura orgânica própria para apoio à CNE.
60. Questiona-se assim a validade da criação, pelo Regimento-1994, de uma estrutura organizacional, SA-CNE, com 5 unidades funcionais, e do cargo de “*Secretário da CNE*”¹¹³, com funções de coordenação que não se confundem com as do secretário dum órgão colegial¹¹⁴. Essas normas, que envolvem a criação e preenchimento de lugares de quadro e um cargo de chefia, constituem normas regulamentares com eficácia externa e com aptidão para vincular o orçamento perante terceiros, através de factos constitutivos de obrigação de despesa emergentes de relações jurídicas.
61. Poder-se-ia considerar que a CNE teria exorbitado a competência objetiva atribuída¹¹⁵, que se circunscreveria à aprovação do regimento de funcionamento, pelo que essas normas de organização (artigos 13.º e 14.º do Regimento-1994) estariam viciadas por inexistência de habilitação legal para a sua emissão¹¹⁶. Estaria em causa o princípio da legalidade da administração¹¹⁷, nas suas dimensões negativa - prevalência da lei - e positiva - precedência da lei. Se assim entender, pode o Ministério Público, em sede de jurisdição administrativa, sem limite de prazo¹¹⁸, impugnar tais normas¹¹⁹ ou pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral¹²⁰. Refira-se que, a fazer vencimento a tese da invalidade, o Tribunal Administrativo pode, na aplicação retroativa, salvaguardar os efeitos favoráveis aos particulares produzidos por atos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis¹²¹ ou determinar que os efeitos só se produzam para o futuro¹²².
62. Em alternativa, defende-se que a estruturação da atividade organizacional funda-se, antes do mais, no poder de auto-organização administrativa interna¹²³. Note-se que o quadro de

¹¹³ Cfr. Artigo 14.º do Regimento-1994.

¹¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 14.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

¹¹⁵ Cfr. n.º 7 do artigo 112.º, da CRP.

¹¹⁶ Nos termos do n.º 8 do artigo 112º, da CRP “*os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão*”.

¹¹⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 266.º, da CRP.

¹¹⁸ Cfr. artigo 74.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA).

¹¹⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 72.º do CPTA.

¹²⁰ Cfr. n.º 3 do artigo 73.º do CPTA.

¹²¹ Cfr. n.º 3 do artigo 76.º do CPTA.

¹²² Cfr. n.º 2 do artigo 76.º do CPTA.

¹²³ Cfr. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa á juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2007 (Reimpressão da edição de 2003), p. 890: “*o poder de auto-organização administrativa, dotado de eficácia meramente interna, ...expressa uma faculdade inerente a*

atuação organizacional da CNE, estabelecido em 1978, só faz sentido para uma atividade sazonal, como a que ocorria até essa data. Ora, desde então, as competências da CNE foram sendo sucessivamente acrescentadas exigindo um funcionamento contínuo, com natural incremento de atividade nos períodos eleitorais, como os relatórios de atividade demonstram¹²⁴. Ademais, tendo a CNE de satisfazer os requisitos do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)¹²⁵ e os princípios da LEO, designadamente o princípio da segregação de funções¹²⁶, haveria necessariamente heterogeneidade funcional¹²⁷ e, conseqüentemente, exigência de coordenação hierárquica¹²⁸. Mas só no limite deste poder jurídico de auto-organização, que, por ser imanente à organização, não fere o princípio da legalidade administrativa, se pode aceitar a existência do referido “Secretário da CNE”.

63. Releva para o efeito que o regime de autonomia administrativa, aplicado à CNE pela Lei n.º 59/90, foi objeto de despacho interpretativo do Presidente da AR, de 23 de junho de 1997, no sentido da livre gestão dos seus recursos humanos, incluindo poderes para “*nomear e para recrutar por requisição, destacamento ou transferência e também para contratar pessoal (...)*”.
64. Refira-se que tal interpretação do Presidente da AR, nunca revogado, fez prevalecer¹²⁹ na CNE - entidade administrativa independente, que funciona junto da AR -, um conceito

todas as pessoas coletivas públicas e a todos os respetivos órgãos, permitindo, no respetivo âmbito de eficácia, o exercício de uma liberdade conformadora da organização e do funcionamento de tais estruturas administrativas, tudo isto sem que a lei o atribua”. No mesmo sentido, Coutinho de Abreu, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 118, considera que no domínio de auto-organização “...existirá um poder administrativo próprio ou originário para editar normas destinadas a estruturar órgãos internos, organismos e serviços de vária ordem, e regular o seu funcionamento Este poder regulamentar é portanto imposto pela realidade institucional, pelos factos, em suma.”

¹²⁴ Refira-se que as infrutíferas propostas de lei n.º 27/VIII, no final da sessão legislativa 1999/2000 e n.º 80/VIII, no final da sessão legislativa 2000/2001, previam a existência de serviços de apoio privativos da CNE.

¹²⁵ Aprovado pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho.

¹²⁶ Cfr. artigo 42.º da LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro.

¹²⁷ As exigências de diferenciação e de integração organizacionais em resposta às exigências externas são consensuais na teoria das organizações, sendo seminal o artigo de *Larence e Lorsch* (1967), *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, Issue 1.

¹²⁸ Para uma explicação sobre a exigência da hierarquia em sistemas organizacionais, vide Simon, H. (1962). *The architecture of Complexity in “Proceedings of the American Philosophical Society”*, vol. 106, n.º 6, *December*.

¹²⁹ Atento o princípio constitucional de autonomia financeira e orçamental da AR não consentir quaisquer intervenções do Governo na elaboração, execução e controlo do Orçamento da Assembleia da República (OAR), suscita-se o problema de saber, tratando-se de entidades administrativas independentes que funcionam junto da AR e de envolver despesa emergente de dotações transferidas do OAR, quem deveria exercer as competências horizontais do Ministro das Finanças ou do Ministro da tutela. Entendemos que será o Presidente da AR, por ter funções de supervisão na administração da AR (cfr. n.º 2 do artigo 6.º da LOFAR), obtido o parecer consultivo do CA-AR.



amplo de autonomia administrativa, assente numa perspetiva sistemática que tinha em conta o padrão gestor inovador, criado pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, o DL n.º 155/92, de 28 de julho, e o DL n.º 323/89, de 26 de setembro, que desconcentrou nos dirigentes dos serviços com autonomia administrativa competências que anteriormente estavam concentradas nos membros do governo e nos diretores das delegações da Contabilidade Pública.

65. Tal interpretação do Presidente da AR vai pois além duma leitura literal da conjugação da Lei n.º 59/90¹³⁰ com a LCNE¹³¹, segundo a qual o legislador, quando atribuiu autonomia administrativa aos órgãos independentes que funcionam junto da AR, terá querido, apenas, conferir a esses órgãos, competência para autorizar despesas e efetuar o seu pagamento com a inerente responsabilidade pela execução orçamental¹³². Nesse contexto, à CNE caberia, apenas definir quem, no seio do órgão colegial, podia praticar atos geradores de despesa¹³³.
66. Certo é, que a partir desse despacho, a CNE, até por eventual necessidade administrativa, passou a requisitar diretamente e a contratar pessoal, seguindo os procedimentos e as regras remuneratórias da AR.
67. Sendo certo que que todos os Regimentos da CNE foram comunicados aos órgãos da administração da AR¹³⁴ e publicados no Diário da República, o que torna incontornável a aprovação tácita desses órgãos, até porque subjazem à fundamentação das sucessivas propostas de orçamento da CNE e que foram satisfeitas com transferências do Orçamento da Assembleia da República (OAR).

Regime jurídico aplicável ao pessoal

68. A autonomia administrativa, dada pela Lei n.º 59/90, e o despacho interpretativo do Presidente da AR, de 23 de junho de 1997, terão estado na base da convicção da CNE

¹³⁰ O artigo 1.º da Lei n.º 59/90 define a “autonomia administrativa” aos “(...) termos em que ela é definida pelo artigo 2.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro”.

¹³¹ A LCNE não prevê expressamente serviços de apoio privativos da CNE.

¹³² O esforço hermenêutico de interpretação histórica do espírito da lei não colheu nada de relevante da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 588/V (Diário da Assembleia da República, II Série A, n.º 3, pag. 8), que se consubstanciaria na Lei n.º 59/90. A interpretação jurisprudencial vai no sentido que “(i) a referência à autonomia administrativa visou apenas a aplicação ao serviço em causa [Departamento de Gestão e Recursos] da reforma da contabilidade pública operada pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e regulamentada pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, que estabeleceu o regime de autonomia administrativa para os serviços e organismos da Administração Pública e que (ii) “a definitividade e executoriedade que essa reforma atribuiu aos actos de gestão corrente praticados pelos serviços e organismos da Administração, “traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento”, respeita apenas à vertente financeiro-contabilística dessa atividade.” (cfr. Acórdão do STA de 1/7/1998, Recurso. n.º 40170, também referenciado no Acórdão do STA de 20/11/2002, proc. n.º 0467/02].

¹³³ Cfr. alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 46.º da LEO, na redação atual e n.º 1 do artigo 2º da LBCP.

¹³⁴ São órgãos de administração da AR, o Presidente e o Conselho de Administração cujas competências constam, respetivamente, dos artigos 6.º e 15.º da LOFAR.

quanto à aplicação da LVCR, por via da alínea b) do n.º 7 do artigo 117.º. Com efeito, a LVCR expressamente refere a sua aplicação “aos órgãos e serviços de apoio da Assembleia da República e respetivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes.”¹³⁵ e a inexistência de quadro de pessoal não parece limitativa porquanto a LVCR prevê que “os serviços que não tenham quadro de pessoal aprovado devem elaborar mapas de acordo com o disposto no artigo 5.º”¹³⁶, não referindo a lei se esses mapas estavam ou não contemplados nos diplomas orgânicos das entidades públicas.

69. Consequentemente, a CNE anexou à proposta de orçamento para 2009, que enviou à AR, um mapa de pessoal, intitulado “*Mapa de Pessoal da CNE – Artigo 5.º da LVCR*”, dando cumprimento ao artigo 34.º da LVCR. Tais propostas foram aprovadas implicitamente pela sua integração orçamental no OAR¹³⁷ e constam dos relatórios de atividades da CNE que são do conhecimento da AR.
70. Enfatiza-se que a CNE, ao adotar a LVCR, deveria ter aplicado o regime geral *in totum*, quer o que está contido diretamente neste diploma, quer o dos diplomas que o desenvolvem, como o RCTFP e a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro¹³⁸, em matéria de regime remuneratório e de recrutamento de pessoal.
71. O que a CNE não pode fazer é aplicar, nuns casos, as componentes mais favoráveis da LVCR e da legislação que a desenvolve e, noutros casos, a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR).

Em sede de contraditório os alegantes referem que se pretendeu “*apenas aplicar a LVCR, de forma adaptada, naquilo em que esta lhe era imediatamente aplicável (...) e no restante prosseguir na aplicação do regime de trabalho vigente desde 1978, isto é, o regime de trabalho dos SAR, por considerar que é esse o que melhor se adequa às condições especiais inerentes à prestação de trabalho na Comissão*”.

O TC entende que a problemática não se reconduz à forma de adoção da LVCR (com adaptações ou sem elas). O que está em causa é a utilização por parte da CNE de um regime remuneratório exclusivo de um órgão que não se confunde com ela. O regime dos SAR é privativo dos trabalhadores da AR, porque existe base legal para tal; diversamente¹³⁹, a lei não confere ao pessoal que se encontra ao serviço da CNE tal regime especial, nem atribui aos membros da CNE as competências dos órgãos de gestão da AR para decidir sobre a atribuição, ou não, de complementos remuneratórios específicos da AR. Acresce que coexistem dois regimes de trabalho diferenciados na CNE; o da LVCR e o da AR¹⁴⁰, sendo que apenas se aplica à CNE o regime jurídico vertido na LVCR, no RCTFP e na citada Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, na sua redação atual.

¹³⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 3.º da LVCR.

¹³⁶ Cfr. alínea b) do n.º 7 do artigo 117.º da LVCR. Para os órgãos e serviços com quadro de pessoal aplica-se a alínea a) do n.º 7 do artigo 117.º da LVCR.

¹³⁷ Não tem sido prática da AR a comunicação formal aos órgãos independentes que funcionam junto da AR da aprovação formal das suas propostas. A alteração de procedimento foi objeto de recomendação recente do TC, dirigida à Presidente da AR, no Relatório n.º 33/2012 [auditoria financeira à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)].

¹³⁸ Com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

¹³⁹ E independentemente de qualquer adaptação.

¹⁴⁰ Caso da trabalhadora contratada para executar funções correspondentes às de fiel de armazém.



72. Ora, a CNE, em 2009, abriu um concurso externo de ingresso para admissão de um trabalhador do grupo de pessoal auxiliar com base nas normas de admissão e recrutamento para as carreiras dos serviços de apoio à AR, quando devia ter utilizado a legislação referente à admissão de pessoal para carreiras de regime geral, tendo sido celebrado um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, para exercer funções da carreira auxiliar, sendo-lhe atribuída a remuneração correspondente a fiel de armazém, que não se encontra prevista no elenco das carreiras de regime geral da LVCR¹⁴¹, mas vem prevista nas Resoluções da Assembleia da República (RAR)¹⁴², que fundamentaram a abertura de concurso, com acréscimo da “retribuição suplementar devida aos trabalhadores da Assembleia da República”.
73. Também quanto ao regime de trabalho, nomeadamente na sua vertente remuneratória, a atuação da CNE é inconsistente com a LVCR, porque tem aplicado aos seus funcionários, requisitados ou contratados, um regime de trabalho e de remunerações igual ao praticado na AR (de forma a equiparar os seus trabalhadores aos da AR, tendo-lhes pago um suplemento remuneratório mensal e outros abonos e, ainda, reembolsado despesas).
74. Ora o pessoal recrutado diretamente pela CNE não se confunde com o pessoal dos serviços de apoio da AR, que se rege por estatuto próprio. Inexistindo norma específica, que atribua a determinado pessoal um regime especial, deveria ser-lhe aplicável o regime geral (artigos 66.º e seguintes da LVCR). No caso, a LVCR prevalece sobre quaisquer leis especiais, exceto quando dela resulte expressamente o contrário (artigo 86.º).
75. Ora, a auditoria constatou que a CNE, em 2010, pagou a todos os seus trabalhadores (incluindo os contratados após a adoção da LVCR), para além do vencimento base, outros abonos idênticos aos dos trabalhadores da AR, designadamente: a remuneração mensal suplementar, no montante global de 136 m€; o subsídio de estudos, no montante global de 5,5 m€¹⁴³; o subsídio de risco (motorista), no montante global de 2,2 m€¹⁴⁴.
76. Em coerência com a adoção da LVCR, a CNE deveria ter efetuado o reposicionamento remuneratório dos seus funcionários, previsto no artigo 104.º da LVCR, sem atribuição futura de suplementos remuneratórios para equiparação com o pessoal da AR, uma vez que a afirmação legal de tal equiparação extravasa a competência da CNE.

¹⁴¹ Cfr. artigo 49.º da LVCR.

¹⁴² Atualmente, embora com nova designação, vem prevista na Lei n.º 23/2011, de 20 de maio (cfr. artigo 92.º e anexos I e II).

¹⁴³ São atribuídos subsídios de frequência pré-escolar ou de ama, ocupação de tempos livres no ensino básico 1, ensino básico 1,2,3, ensino secundário e ensino superior, aos descendentes dos funcionários da CNE, com base nos quantitativos aprovados pela AR, para cada ano letivo. Em 2010, a CNE, relativamente a este subsídio, suportou os encargos seguintes: 3.834,40 € - 1.ª gerência; 1637,58 € - 2.ª gerência.

¹⁴⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 381/89, de 28 de outubro: “É atribuída, a título de suplemento de risco, uma gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base aos motoristas ao serviço da Presidência da República, da Assembleia da República, dos gabinetes dos membros do governo ou equiparados (...) das Presidências dos tribunais superiores, do Provedor de Justiça (...)”. Em 2010, a CNE suportou os encargos seguintes: 815,72 € - 1.ª gerência; 1.420,71 € - 2.ª gerência.

77. Mas a controvérsia quanto ao quadro de atuação organizacional da CNE, supra elencada, que carece de urgente clarificação legislativa, a que não é alheio todo o processo evolutivo da CNE, em crescente dissonância com a cristalização da LCNE (esta Lei manifestamente desadequada face, quer às competências da CNE, quer às exigências decorrentes da atribuição de autonomia administrativa, da reforma da contabilidade pública e das modificações estruturais operadas na área dos recursos humanos), bem como as posições tomadas pelos presidentes da AR, incentivando e consolidando uma trajetória de autonomia de facto da CNE, inviabilizam a eventual imputação e consequente responsabilização dos membros da CNE no tocante às matérias relacionadas com o quadro organizacional e o regime jurídico aplicado ao pessoal que lhe presta apoio.

Exame da receita e da despesa

78. O exame das operações de receita não revelou incumprimento das disposições legais aplicáveis. O exame das despesas revelou as situações constantes dos pontos seguintes.

Abonos a Pessoal

79. A CNE, à semelhança de outros órgãos independentes da AR, tem reembolsado os funcionários que utilizam o refeitório da AR do diferencial entre o custo da refeição e o subsídio de refeição¹⁴⁵, encargo que até 30 de setembro de 2001 era suportado pela AR. A despesa em causa no montante de 167,23 €¹⁴⁶ não tem suficiente enquadramento legal¹⁴⁷. Têm ainda sido pagos, aos dois responsáveis pelo fundo de maneiio, abono para falhas no montante mensal de 152,82 € (50% para cada responsável), correspondente ao montante de 86,29 €¹⁴⁸ acrescido de um suplemento no montante de 66,53 €¹⁴⁹, (resultante de uma adaptação às regras em vigor na AR), sem suficiente enquadramento legal, traduzindo-se, no ano auditado, num diferencial de 798,24 €, ou seja 399,12 € a cada um dos 2 funcionários responsáveis pelo fundo de maneiio (Anexo VII).

80. Estas situações espelham a especificidade da situação da CNE dado, por um lado, a sua natureza de órgão independente que funciona junto da AR, e, por outro lado, a insuficiente clarificação normativa já salientada.

¹⁴⁵ O DL n.º 57-B/84, de 20 de fevereiro, estabelece no n.º 3 do artigo 5.º que o montante do subsídio diário de refeição aos funcionários e agentes é anualmente revisto por portaria. Em 2011, esse valor era de 4,27 € (cfr. Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro).

¹⁴⁶ Em 2010, a CNE suportou os encargos seguintes: 28,99 € - 1.ª gerência; 138,24 € - 2.ª gerência.

¹⁴⁷ Atualmente, a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas é regulada pela Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que se aplica aos órgãos independentes que funcionam junto da AR (cfr. n.º 2 do artigo 4.º). Atenda-se também que “*Os Serviços Sociais da Administração Pública têm por missão assegurar a ação social complementar da generalidade dos trabalhadores da Administração Pública, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros serviços específicos de idêntica natureza*” (cfr. n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 117/2011, de 17 de dezembro).

¹⁴⁸ Cfr. Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

¹⁴⁹ O suplemento foi calculado através da mesma fórmula utilizada para cálculo da remuneração suplementar sobre o vencimento base: $(86,29\text{€}/2)/12 * 18,5$.



81. Foi pago ao motorista, em 2010, a título de “*subsídio de refeição*”¹⁵⁰, o montante diário de 7,45 €, no total de 1.713,50 €^{151 152} (Anexo VIII), correspondente a encargos com refeições por aplicação do DL n.º 473/85, de 11 de novembro¹⁵³. Contudo, o âmbito de aplicação do referido diploma não abrange os motoristas ao serviço da CNE, pelo que foi pago a mais o montante de 731,40 €¹⁵⁴, resultante da diferença entre o valor pago e o valor do subsídio de refeição, contrariando o disposto na alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22.º do RAFE e na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO. Sublinha-se que, a partir de março de 2011, a CNE deixou de pagar este tipo de subsídio¹⁵⁵.

Classificação económica

82. O exame da documentação da despesa revelou inadequada classificação económica das despesas, no montante 34.898,63 € (Anexo IX), contrariando o estabelecido no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – “*Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas*”, e a alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22.º do RAFE e na alínea b) do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.

¹⁵⁰ Tendo por base um Despacho do então Presidente da CNE, de 24 de outubro de 2001.

¹⁵¹ Montante líquido. O serviço efetuou as retenções de IRS da diferença entre 6,41€ e os 7,45€, correspondente a 1,04 €/dia.

¹⁵² Em 2010, a CNE suportou os encargos seguintes: 618,35 € - 1.ª gerência; 1.095,15 € - 2.ª gerência.

¹⁵³ Cfr. DL n.º 473/85, de 11 de novembro, artigo 1.º: “*Aos motoristas dos gabinetes dos membros do Governo e da Presidência da República (...) poderá ser satisfeito o encargo com a refeição, até ao limite de 25% da correspondente ajuda de custo diária, sempre que, deslocados em serviço que não dê origem ao pagamento de ajudas de custo, o período da deslocação abranja a hora da refeição, em virtude da função desempenhada, este pessoal fique impossibilitado de a tomar no local habitual*”.

¹⁵⁴ O DL n.º 57/B/84, de 20 de janeiro estabelece no n.º 3 do artigo 5.º que o montante do subsídio diário de refeição aos funcionários e agentes é anualmente revisto por portaria. Em 2010, esse montante era de 4,27 €, valor fixado pela Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

¹⁵⁵ *A situação foi avaliada pelo dirigente da altura, que decidiu no quadro das funções do motorista e no enquadramento das competências da CNE, que para o serviço seria uma melhor opção equiparar o abono do subsídio de refeição [do motorista], ao dos restantes funcionários*” (cfr. informação da CNE, em abril de 2012). Por outro lado, constatou-se (no âmbito da conferência ao cofre) que, atualmente, através do fundo de maneiço, são pagas refeições ao motorista mediante apresentação do respetivo recibo, aquando deslocações efetuadas com o Presidente da CNE [procedimento que não ocorria quando era pago o subsídio de refeição especial].

CONTA DE GERÊNCIA E DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

83. Em 2010, a CNE elaborou duas contas de gerência¹⁵⁶ (período de 1 de janeiro a 11 de maio de 2010 e de 12 de maio a 31 de dezembro), conforme estabelece o n.º 3 do artigo 52.º da LOPTC¹⁵⁷. No exame dos Mapas das Contas de Gerência (MCG), remetidas ao TC, detetaram-se desconformidades relacionadas com meros erros de escrituração, uma vez que os montantes escriturados no MCG não correspondiam aos registos contabilísticos efetivamente ocorridos. Tais desconformidades constam, com detalhe, no Anexo X e, em resumo, consistem no seguinte:

- a) a CNE adotou os modelos das Instruções do TC n.º 2/97, de 3 de março, quando deveria ter aplicado os modelos das Instruções n.º 1/85, de 13 de novembro, em virtude de não integrar o RAFE;
- b) os saldos de abertura e de encerramento foram alterados em 4.500,00 € e 7.500,00 € respetivamente, em virtude de ter sido corrigido o saldo de encerramento da gerência anterior¹⁵⁸ e as despesas terem sido reduzidas em 3.000,00 € (fundo de maneiio na posse do serviço);
- c) a débito dos MCG as receitas (fundos provenientes da AR) foram escrituradas nas rubricas de classificação económica da despesa, quando deveriam ter sido registadas nas rubricas de receita (transferências correntes e de capital¹⁵⁹);
- d) a crédito dos MCG as verbas de constituição do fundo de maneiio foram consideradas como despesa, quando deveriam ter sido consideradas no saldo;
- e) os MCG não apresentavam, como informação extracontabilística, a discriminação dos montantes em cofre, em depósito e do fundo de maneiio relativos aos saldos (de abertura e de encerramento), nem o montante global movimentado pelo fundo de maneiio.

84. Contudo, no decurso dos trabalhos de auditoria, os serviços da CNE elaboraram novos MCG que se verificou estarem corrigidos daqueles erros de escrituração e reflectirem, assim, os recebimentos e pagamentos, efetuados em cada gerência, em consonância com os registos contabilísticos.

85. Neste contexto, consideraram-se os novos MCG porquanto, corrigido apenas dos referidos erros, integram as operações que expressam os fluxos financeiros efetivos a débito e a crédito da gerência. Assim, em conformidade com a alínea c) do n.º 3 do artigo 54.º da LOPTC, foram elaboradas novas demonstrações numéricas referentes às gerências de 1 de janeiro a 11 de maio e de 12 de maio a 31 de dezembro. No Anexo X

¹⁵⁶ Por motivo de cessação de funções do antigo Presidente, em 11 de maio, e a nomeação do novo Presidente em 12 de maio.

¹⁵⁷ Cfr. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, n.º 1/2001, de 4 de janeiro, n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, n.º 48/2006, de 29 de agosto, n.º 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 61/2011, de 7 de dezembro e n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

¹⁵⁸ A CNE remeteu ao TC novas contas de gerência relativas às gerências de 2008 e 2009.

¹⁵⁹ Desagregada por receitas correntes (06.03.01 – Transferências correntes – Administração central – Estado) e receitas de capital (10.03.01 – Transferência de capital – Administração central – Estado).



indicam-se, de forma detalhada, as alterações em cada uma destas duas gerências do exercício de 2010.

Unidade: euros

	MCG - Iniciais	Alteração	MCG Finais
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura	78.050,97	<u>4.500,00</u>	82.550,97
Recebido na gerência	1.387.066,35	-	1.387.066,35
Total do débito	1.465.117,32	<u>4.500,00</u>	1.469.617,32
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	1.341.838,66	<u>-3.000,00</u>	1.338.838,66
Saldo de encerramento	123.278,66	<u>7.500,00</u>	130.778,66
Total do crédito	1.465.117,32	<u>4.500,00</u>	1.469.617,32

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS ^{160/161}

86. A CNE, sem que tivesse base legal para tal, pagou ao motorista a título de subsídio de refeição o montante diário de 7,45€, cujo total ascende à quantia de 1.713,50 €¹⁶² (Anexo VIII). O DL n.º 473/85, de 11 de novembro, do qual se socorreu para pagar a referida importância, é de aplicação exclusiva ao pessoal que consta do seu artigo 1.º, não se enquadrando nem na sua letra, nem no seu espírito, a situação do motorista da CNE. Ainda que o enquadramento jurídico fosse o n.º 4 do artigo 37.º da LOFAR¹⁶³, que não é invocado pela CNE como fundamento para a sua atribuição, também nesse contexto seria indevido o pagamento porquanto a AR não paga suplementos remuneratórios mensais com tais características de especificidade e regularidade aos seus motoristas.
87. Assim, foi paga a mais a quantia de 731,40 €¹⁶⁴, o que contraria o disposto na alínea a) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAFE e na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO. Este pagamento indevido é suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º e alínea b) do artigo 65.º, ambos da LOPTC, cuja infração por pagamentos indevidos é imputável na gerência de 01/01/2010 a 11/05/2010, a João Carlos de Barros Caldeira¹⁶⁵, pelo valor de 263,94 € e na gerência de 12/05/2010, a 31/12/2010, a Fernando Costa Soares¹⁶⁶, pelo valor de 467,46 €.

Alegam os indigitados responsáveis que esta situação remonta a 2001 e que nomeadamente, “*seguiu os regimes aplicáveis e em vigor para os SAR (...). A ratio da solução consagrada no Decreto-Lei n.º 473/85, de 11 de novembro é a salvaguarda do facto de os motoristas dos membros do Governo ou da Presidência da República se encontrarem várias vezes impedidos de tomar as refeições nos locais habituais, por se encontrarem a transportar os titulares dos referidos cargos (...) tal situação, também se verificava na CNE*”.

O TC mantém o entendimento de que o âmbito subjetivo do DL n.º 473/85 é circunscrito ao pessoal que consta do seu artigo 1.º, não comportando a aplicação analógica alegada.

88. O exame da documentação da despesa revelou inadequada classificação económica das seguintes despesas, conforme se indica:
- a) Apoios concedidos a entidades sem fins lucrativos no montante de 34.000,00 €, foram imputados à rubrica 02.02.20 – *Outros trabalhos especializados*, quando deveriam ter

¹⁶⁰ Mapa das eventuais infrações financeiras – Anexo XII.

¹⁶¹ Por força do disposto na alínea m) do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC incumbe aos responsáveis o dever de acionar os mecanismos necessários à restituição das quantias devidas ao erário público.

¹⁶² Montante líquido. O serviço efetuou as retenções de IRS da diferença entre 6,41 € e os 7,45 €, correspondente a 1,04 €/dia.

¹⁶³ [Regime especial de trabalho] “4 - *Em situações excecionais de funcionamento dos serviços da Assembleia da República pode ser atribuído ao respetivo pessoal um subsídio de alimentação e transporte*”.

¹⁶⁴ Em 2010, a CNE suportou os encargos seguintes: 618,35 € - 1.ª gerência; 1.095,15 € - 2.ª gerência.

¹⁶⁵ Presidente da CNE que, em 2010, exerceu funções de 1/01/2010 a 11/05/2010.

¹⁶⁶ Presidente da CNE que, em 2010, exerceu funções de 12/05/2010 até 31/12/2010.



sido imputados à rubrica 04.07.01 – *Transferências correntes-Instituições sem fins lucrativos*;

- b) Despesas com refeição para além do legalmente estabelecido, no montante de 731,40 €, foram imputadas à rubrica 01.01.13 – *Subsídio de refeição*, quando deveriam ter sido imputados à rubrica 01.02.14 – *Outros abonos em numerário ou espécie*;
- c) Reembolsos de senhas de refeição, no montante de 167,23 €, foram imputados à rubrica 01.01.13 – *Subsídio de refeição*, quando deveriam ter sido imputados à rubrica 01.02.14 – *Outros abonos em numerário ou espécie*

89. A incorreta classificação das despesas no montante total de 34.898,63 € (Anexo IX), contrariou o estabelecido no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e na alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 22.º do RAFE e na alínea b) do n.º 3 do artigo 42.º da LEO. Esta ilegalidade é suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, cuja infração é imputável:

- a) na gerência de 01/01/2010 a 11/05/2010, a João Carlos de Barros Caldeira, pelo valor de 27.500 € (autorização de despesas) e na gerência de 12/05/2010, a 31/12/2010, a Fernando Costa Soares, pelo valor de 34.000 € (autorização de despesa e de pagamentos);
- b) na gerência de 01/01/2010 a 11/05/2010, a João Carlos de Barros Caldeira, pelo valor de 263,94 € e na gerência de 12/05/2010, a 31/12/2010, a Fernando Costa Soares, pelo valor de 467,46 €;
- c) na gerência de 01/01/2010 a 11/05/2010, a João Carlos de Barros Caldeira, pelo valor de 28,99 € e na gerência de 12/05/2010, a 31/12/2010, a Fernando Costa Soares, pelo valor de 138,24 €.

Alegam os indigitados responsáveis que “*No caso específico da inadequada classificação das despesas com os apoios concedidos a entidades sem fins lucrativos (...) essa situação foi corrigida e que presentemente os apoios concedidos se encontram devidamente classificados. Acrescentam que “a incorreta classificação deste tipo de despesas foi objeto de apreciação interna, (...), sendo que foram tomadas medidas para acautelar a não repetição destas situações no futuro. Alegam ainda que “não se aperceberam de que as autorizações de despesa e de pagamento tinham subjacente uma inadequada classificação económica”.*”

Atentas as correções entretanto efetuadas, a ausência de dolo, a inexistência de recomendação específica do TC e o facto de não existir prejuízo para o Estado, o TC entende que no caso vertente é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira.

CONCLUSÕES

90. A auditoria financeira efetuada à CNE, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TC, constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para que o TC possa expressar uma opinião sobre as contas de 2010. Foram efetuados testes aos sistemas de gestão e controlo em vigor. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas numa base de amostragem. (cfr. pontos 1 a 39).

Sistema de controlo interno

91. Relativamente ao sistema de controlo interno constatou-se a inexistência de um manual de procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à atividade, designadamente ao nível da segregação de funções, do registo e controlo das operações e da reconciliação mensal dos movimentos bancários (apenas foi elaborada a reconciliação final), mas, no entanto, regista-se que os documentos de receita e de despesa evidenciam a competente autorização. A partir de 2012, os pagamentos passaram a ser efectuados através de conta aberta no IGCP (cfr. pontos 40, 45, 50 e 51).

92. Não foi elaborado o PGRCIC e não foram aplicados o QUAR e o SIADAP ou outro sistema de avaliação do desempenho (cfr. pontos 41 a 43). A CNE, em 2010, não adotou, por razões fora do seu controlo, o POCP e, em 2011, utilizou o SIGO para registo da execução orçamental (cfr. ponto 44).

93. Não existe regulamento de gestão do fundo de maneio, cujo montante é excessivo face às necessidades correntes. O abono para falhas foi atribuído a dois funcionários (cfr. pontos 52 e 53).

94. Não existe regulamento de horário de trabalho e o controlo da assiduidade é deficiente (cfr. pontos 46 e 47).

95. Não existem fichas de identificação dos bens, nem registos de inventário, nem controlo de material de economato e detetaram-se insuficiências no registo e controlo da utilização da viatura afeta à CNE (cfr. pontos 54 a 55).

96. Os dossiês dos processos de aquisição de bens e serviços estão incompletos com documentos arquivados de forma dispersa e não sequencial e não foram publicitados os processos de aquisição realizados por ajuste direto no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos (cfr. ponto 56 e 57).

97. No âmbito global o sistema de controlo interno apresenta um “*Deficiente*” grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades, conforme comprovam as situações antes elencadas (cfr. ponto 58).



Legalidade e regularidade

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

- a) a controvérsia quanto ao quadro de atuação organizacional da CNE, que carece de urgente clarificação legislativa, a que não é alheio todo o processo evolutivo da CNE, em crescente dissonância com a cristalização da LCNE, bem como as posições tomadas pelos presidentes da AR, incentivando e consolidando uma trajetória de autonomia de facto da CNE, inviabilizam a eventual imputação e consequente responsabilização dos membros da CNE no tocante às matérias relacionadas com o quadro organizacional e o regime jurídico aplicado ao pessoal que lhe presta apoio.

Enquanto o Legislador não definir o quadro legal de organização e funcionamento da CNE, nomeadamente o regime dos trabalhadores ao serviço desta, encontra-se comprometida a feitura de qualquer juízo com as necessárias certeza e segurança jurídica que a situação requer.

Todavia é possível afirmar que à CNE, *de per si*, está vedada a constituição de relações jurídicas de emprego público ao abrigo de dispositivos normativos exclusivos do pessoal dos SAR (cfr. pontos 59 a 77, 79 e 80).

- b) o exame da despesa revelou (cfr. pontos 81 a 82):
 - pagamentos indevidos, no montante de 731,40 €, referentes a “*subsídio de refeição*”, por aplicação do DL n.º 473/85, de 11 de novembro, não aplicável a motoristas da CNE;
 - inadequada classificação económica das despesas no montante de 34,8 m€ contrariando o estabelecido no DL n.º 26/2002.

Juízo sobre a conta

99. O juízo respeitante à fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2010, é ***desfavorável***, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira¹⁶⁷, decorrente dos erros e irregularidades detetados nas operações subjacentes referidos no ponto 98, as inconsistências referidas nos pontos 70 a 77 e às falhas de controlo interno mencionadas nos pontos 91 a 97.

¹⁶⁷ Desfavorável, “*este juízo – também designado por “opinião negativa” ou “opinião adversa” – deve ser emitido sempre que, em virtude da importância dos erros, omissões ou deficiências encontrados em matéria de legalidade e regularidade, controlo interno e consistência e integralidade das contas, em conjunto, se for caso disso, com limitações de âmbito de auditoria, o auditor considerar que as demonstrações financeiras como um todo não são fiáveis.*” – cfr. MAP-TC (Volume II).

RECOMENDAÇÕES

100. O Tribunal recomenda à Presidente da AR e ao Presidente da CNE que promovam ações com vista à revisão urgente do quadro legislativo da CNE de modo a atualizar e clarificar a sua organização e funcionamento, designadamente os serviços de apoio (omissos na LCNE), a extensão da autonomia administrativa consagrada na Lei n.º 59/90, o mapa de pessoal e o regime jurídico do pessoal, incluindo a componente remuneratória.
101. O Tribunal recomenda à Presidente da AR¹⁶⁸ que:
- 101.1. promova a existência de sistemas e procedimentos de controlo interno que abranjam os órgãos e entidades administrativas independentes que funcionam junto da AR¹⁶⁹;
 - 101.2. providencie que, no futuro, o OAR¹⁷⁰ e a conta da AR apresentem, em anexo, os orçamentos e as contas, respetivamente, de cada um dos órgãos e entidades administrativas independentes que funcionam junto da AR e para as quais são efetuadas transferências do OAR¹⁷¹;
 - 101.3. determine a futura comunicação formal à CNE¹⁷² (e aos restantes órgãos e entidades administrativas independentes junto da AR) da aprovação da sua proposta de orçamento e do mapa de pessoal na sequência da aprovação da proposta do OAR;
 - 101.4. emita instruções aos órgãos independentes abrangidos pela Lei n.º 59/90 para que submetam à prévia autorização da AR os atos que não integrem o conceito de gestão corrente na definição do artigo 2º da LBCP.
102. O Tribunal, em sede do Parecer sobre as contas da AR, analisará os desenvolvimentos ocorridos quanto às recomendações dos pontos anteriores.

¹⁶⁸ Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da LOFAR (na versão atual), a Presidente da AR “... *superintende na administração da Assembleia da República...*”.

¹⁶⁹ A execução do Orçamento de Estado, que inclui o OAR, é objeto de controlo administrativo (e também controlo jurisdicional e político) nos termos do qual os “... *serviços do orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento...*” (cfr. n.º 5 do artigo 58.º da LEO).

¹⁷⁰ O OAR é aprovado em Plenário da AR, previamente à aprovação do Orçamento de Estado (cfr. n.º 2 do artigo 49.º da LOFAR). Na elaboração da proposta de orçamento da AR intervêm o CA-AR e o Secretário-Geral da AR [cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LOFAR, respetivamente].

¹⁷¹ Desde 2011, as transferências para os órgãos independentes com mera autonomia administrativa (CNE, CNPD, CADA, CNECV e CFBD-ADN) passaram a ser registadas e desagregadas por entidade, em “*Transferências correntes*” e “*Transferências de capital*” do OAR.

¹⁷² A CNE é uma entidade administrativa independente que funciona junto da AR, dotada de autonomia administrativa, pela Lei n.º 59/90, sendo as dotações orçamentais inscritas no orçamento da AR.



103. O Tribunal recomenda à CNE que:

103.1. submeta à prévia autorização da AR os atos que não integrem o conceito de gestão corrente na definição do artigo 2º da LBCP para que remete a Lei n.º 59/90;

103.2. proceda à elaboração do PGRCIC e à aplicação do QUAR e do SIADAP;

103.3. promova a interligação das aplicações de contabilidade e de recursos humanos, a adoção do POCP e a elaboração de manuais de procedimentos de controlo interno;

103.4. proceda ao registo dos bens em inventário;

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

103.6. promova a regularização das situações referidas no ponto 53 e 56.

104. O Tribunal entende instruir a CNE para lhe transmitir, no prazo de 60 dias, para as recomendações 103.1 e 103.6, e no prazo de 120 dias, para as restantes recomendações, as medidas adotadas acompanhadas de comprovativos, quando aplicável.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

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

- à Presidente da Assembleia da República;
- ao Presidente do Conselho de Administração da Assembleia da República;
- ao Presidente e membros da Comissão Nacional de Eleições;
- aos membros da Comissão Nacional de Eleições em 2010 (Anexo III);
- ao Secretário-Geral da Assembleia da República;
- aos responsáveis a quem foram imputadas irregularidades (Anexo XII);
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e no n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

Publicidade

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

Emolumentos

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



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 24 de janeiro de 2013

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes Auditora-Coordenadora

Coordenação Operacional

António Sousa Auditor-Chefe

Equipa de Auditoria

Isabel Gil.....Auditora

António Santos.....Técnico Verificador Superior Estagiário



ÍNDICE DOS ANEXOS

Anexo I	Metodologia
Anexo II	Organograma da CNE
Anexo III	Relação dos membros da CNE – 2010
Anexo IV	Recursos humanos da CNE – 2010
Anexo V	Execução Orçamental por Classificação Económica - 2010
Anexo VI	Apoios financeiros concedidos
Anexo VII	Abono para Falhas – 2010
Anexo VIII	Subsídio de refeição – 2010
Anexo IX	Classificação económica
Anexo X	Alterações no Mapa da Conta de Gerência
Anexo XI	Relação Nominal de Responsáveis da Gerência de 2010
Anexo XII	Mapa das eventuais infrações financeiras



ANEXO I – METODOLOGIA

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

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

2. Os EP tiveram como objetivos: conhecer o enquadramento legal, a estrutura, organização e atividade da CNE; identificar deficiências e áreas de maior risco; formular uma opinião preliminar sobre os sistemas de gestão e controlo e, conseqüentemente sobre os pressupostos estatísticos; precisar os objetivos de auditoria.
3. Nos EP procedeu-se à análise da informação constante no “dossiê permanente” da CNE, designadamente o seu enquadramento legal, os seus relatórios de atividades, à revisão analítica da conta de gerência de 2010 e demais documentos que a apoiam, aos dados sobre processos contratuais, constantes no sítio das compras públicas e nas bases de dados de fiscalização prévia do TC. As informações foram obtidas essencialmente de fonte documental, existente no TC ou solicitada à entidade, complementadas com dados recolhidos em visitas e entrevistas na CNE.

Plano Global de Auditoria (PGA)

4. Com base nos EP, foi elaborado o PGA¹⁷³ que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se precisou: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

5. Seguiu-se a fase de execução do trabalho de campo tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria. Esta fase compreendeu as seguintes etapas: avaliação dos sistemas de gestão e controlo implantados na CNE; elaboração do programa de auditoria (PA); realização das verificações. O Juiz Conselheiro responsável pela AR IV esteve presente na reunião formal de abertura da auditoria que se realizou na CNE.

¹⁷³ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 9 de março de 2012.



Avaliação dos sistemas de gestão e controlo

6. A avaliação dos sistemas de gestão e controlo implicou as seguintes fases: identificação dos sistemas implantados; confirmação do sistema (testes de procedimento); identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos (realização de testes de conformidade); apreciação do funcionamento do sistema.
7. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados¹⁷⁴, e examinada uma amostra de 30 operações.
8. Os resultados obtidos permitiram concluir preliminarmente que o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos) era regular¹⁷⁵. Em consequência, atendendo também à natureza da entidade, ao tipo e montante das transações em exame e ao facto de a gestão administrativa se encontrar informatizada, considerou-se que o risco inerente e o risco de controlo eram médios¹⁷⁶ e fixou-se o limiar de materialidade em 1% do valor¹⁷⁷.

Programa de Auditoria (PA)

9. Em função do conhecimento da CNE e dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA¹⁷⁸ que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.
10. O exame dos registos e da documentação comprovativa das transações abrangeu; no caso da receita a totalidade do universo, dado pelos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC's); no caso das despesas uma amostra representativa de 81 transações¹⁷⁹, totalizando 803,7 m€ (75% % da despesa total) selecionada pelo método MUS - *Monetary Unit Sampling*^{180/181}. Complementarmente, efetuaram-se verificações documentais e físicas, a uma amostra de 30 bens em inventário e circularização a

¹⁷⁴ Cfr. fichas adaptadas de Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC – vol. II (MAP-TC-II, em fase experimental) para as áreas de: administração geral; disponibilidades; existências; imobilizado; aquisição de bens e serviços; pessoal.

¹⁷⁵ Numa escala de: deficiente; regular: bom - cfr. MAP-TC-II.

¹⁷⁶ Numa escala de: “baixo”, “médio” e “alto” - cfr. MAP-TC-II.

¹⁷⁷ Pressuposto dentro do intervalo aconselhado no MAP-TC-II.

¹⁷⁸ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 3 de abril de 2012.

¹⁷⁹ Registos extraídos através do *software* IDEA – *Interactive Data Extraction and Analysis*.

¹⁸⁰ Operacionalizado com recurso ao IDEA.

¹⁸¹ Dados de base e pressupostos para o cálculo da dimensão da amostra: Valor da População 1.068.216,47 €; Nível de confiança (NC) = 0,73 %; Limiar de materialidade (LM) = 1%; Risco inerente (RI), médio = 0,65; Risco de controlo (RC), médio = 0,28; Risco de deteção (RD= RA/(RI*RC)) = 0,27%; Risco de auditoria (RA= RI*RC*RD) = 0,05%.



entidades¹⁸² e estendeu-se o exame da documentação despesa a totalidade dos documentos sempre que foram detetados erros e irregularidades.

11. Nos trabalhos realizados tiveram-se em conta a documentação recolhida junto dos Serviços de Apoio da Assembleia da República (SAR), incluindo informações sobre o orçamento e pareceres relacionados com a matéria de gestão dos organismos independentes, bem como um parecer jurídico do Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP)¹⁸³ da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), que abrangeu o Regime remuneratório aplicável ao pessoal que presta apoio à CNE.

Realização das verificações

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

Relato

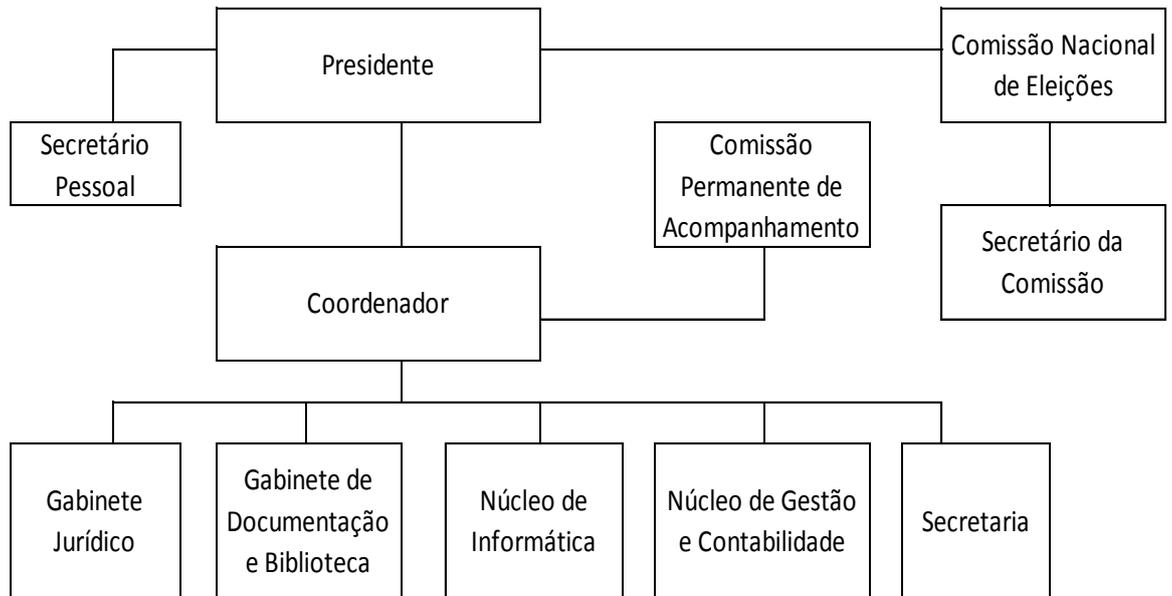
13. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato que inclui um projecto de recomendações.

¹⁸² Caixa Geral do Depósitos (CGD).

¹⁸³ Parecer n.º 8/12 – DCP, de 29 de outubro de 2012.



Anexo II – Organograma da CNE



Fonte: Sítio eletrónico da CNE



Anexo III- Relação dos membros da CNE - 2010

Nome	Cargo	Período
João Carlos de Barros Caldeira	Presidente da CNE	1 de janeiro a 11 de maio de 2010
Fernando da Costa Soares	Presidente da CNE	12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Maria José Rico da Silva Pizarro de Sampaio e Melo	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio de 2010
Cláudia Fernanda dos Santos Oliveira	Membro da CNE	1 de janeiro a 6 de janeiro de 2010
Filipe Miguel Ramos Abreu Nunes	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio 2010
Manuel dos Santos Machado	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio e 12 de maio a 31 de dezembro de 2010
João Manuel Rosa de Almeida	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio de 2010 12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Carla Clementina Ventura Alves Freire	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio de 2010 12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Jorge Manuel Ferreira Miguéis	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio e 12 de maio a 31 de dezembro de 2010,
José Vitor Cavaco	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio e 12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Marta Maria Pinto Ribeiro Morais Fonseca	Membro da CNE	12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Nuno Maria Monteiro Godinho de Matos	Membro da CNE	1 de janeiro a 11 de maio e 12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Francisco José Fernandes Martins	Membro da CNE	12 de maio a 31 de dezembro de 2010
Carla Sofia Franco Luis	Membro da CNE	12 de maio a 31 de dezembro de 2010



Anexo IV - Recursos humanos da CNE – 2010

Nº	Categoria	Situação jurídico-funcional	Regime Jurídico	Serviço CNE
1	<i>Secretária pessoal</i>	Nomeação- Não tem vínculo á função pública	Equiparada a técnico superior do Regime Geral - Posição 8 - Nível 39	
1	<i>Secretário da Comissão</i>	RCTFP* Mapa pessoal CNE	Regime Geral Técnico superior Posição 8 - Nível 39	
1	<i>Técnico superior</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Posição 9-10, Nível 42 -45	GJ
2	<i>Técnico superior</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Posição 2-3,Nível 15-19	GJ
1	<i>Técnico de informática</i>	RCTFP Mapa pessoal da CMM	Regime Geral Escalaõ 2 Índice 160	NI
1	<i>Técnico de informático adjunto - Nível 3</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Escalaõ 4, Índice 337	NI
1	<i>Técnico superior</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Posição 3-3, Nível 15-19	NGC
1	<i>Assistente técnico</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Posição 6-7, Nível 11-12	NGC
1	<i>Assistente operacional (motorista)</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Regime Geral Posição 5-6, Nível 5-6	Motorista
1	<i>Fiel de armazen</i>	RCTFP Mapa pessoal CNE	Carreiras e Quadro de Pessoal dos Serviços da AR Escalaõ 1, índice 161	Secretaria

*RCTFP - Regime Contrato Trabalho Funções Públicas.

Fonte: Despachos de nomeação e processos individuais dos funcionários.



Anexo V - Execução Orçamental por Classificação Económica - 2010

Unidade: euros

Despesas	Requisição de fundos (AR)			Pagamentos			Peso	Grau de realização
	01 janeiro 11 maio	12 maio 31 dezembro	Total gerência	01 janeiro 11 maio	12 maio 31 dezembro	Total gerência	%	%
Despesas Correntes	204.170,00	870.995,00	1.075.165,00	173.043,36	795.079,07	968.122,43	90,74	90,04
01 - Despesas com o Pessoal	137.660,00	359.820,00	497.480,00	132.079,53	358.918,69	490.998,22	46,02	98,70
01.01 - Remunerações certas e permanentes	108.100,00	271.330,00	379.430,00	106.713,01	271.653,85	378.366,86	35,46	99,72
01.02 - Abonos Variáveis ou eventuais	10.260,00	35.800,00	46.060,00	9.637,26	32.922,50	42.559,76	3,99	92,40
01.02. - Segurança social	19.300,00	52.690,00	71.990,00	15.729,26	54.342,34	70.071,60	6,57	97,34
02 - Aquisição de bens e serviços	66.510,00	511.175,00	577.685,00	40.963,83	436.160,38	477.124,21	44,72	82,59
02.01. - Aquisição de bens	8.000,00	10.700,00	18.700,00	4.612,78	10.552,44	15.165,22	1,42	81,10
02.02 - Aquisição de serviços	58.510,00	500.475,00	558.985,00	36.351,05	425.607,94	461.958,99	43,30	82,64
06 - Outras Despesas Correntes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Despesas de Capital	1.500,00	114.500,00	116.000,00	0,00	97.078,48	97.078,48	9,10	83,69
07 - Aquisição de bens de capital	1.500,00	114.500,00	116.000,00	0,00	97.078,48	97.078,48	9,10	83,69
07.01 – Investimentos	1.500,00	114.500,00	116.000,00	0,00	97.078,48	97.078,48	9,10	83,69
Guias reposição não abatidas	1.805,97	0,00	1.805,97	1.745,92	0,00	1.745,92	0,16	96,67
Total	207.475,97	985.495,00	1.191.165,00	174.789,28	892.157,55	1.066.946,83	100,00	89,57
Saldo gerência anterior	82.550,97	0,00	82.550,97	78.184,61	0,00	78.184,61		
Total	290.026,94	985.495,00	1.273.715,97	254.719,81	892.157,55	1.146.877,36		

Fonte : mapas da conta de gerência de 2010



Anexo VI - Apoios concedidos -2010

Unidade: euros

Entidade	Destino do Apoio	Montante Pago	Gerência
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.	No âmbito do projeto “ <i>Os contextos do comportamento eleitoral</i> ”	3.000 €	2. ^a gerência: Autorização da despesa e do pagamento
<i>CAP Magellan</i> - Associação francesa fundada por jovens portugueses, luso-descendentes e franceses.	Realização da campanha de informação e sensibilização no âmbito da eleição do Presidente da República de 23 de janeiro de 2011.	10 000 €	1. ^a gerência: autorização despesa 10.000€; 2. ^a gerência: Autorização Pagamento 10.000€
Associação Cívica - Associação dos eleitos portugueses. Luso franceses e europeus em França.	Realização da campanha de informação e sensibilização no âmbito da eleição do Presidente da República de 23 de janeiro de 2011.	18.500 €	1. ^a gerência: autorização despesa 15.000€; 2. ^a gerência: Autorização Pagamento 18.500€
Associação Juvenil de Estudos e Comunicação.	Apoio à ação “ <i>A brincar sou cidadão</i> ” dirigida aos jovens do ensino secundário.	2 500 €	1. ^a gerência: Autorização despesa 2.500 €; 2. ^a gerência: Autorização Pagamento 2.500 €;
Total		34.000 €	

Fonte: Relação de documentos de despesa e Autorizações de Pagamento de 2010.



Anexo VII – Abono para falhas - 2010

Portaria n.º 1553 –C/2008.....86,29 €/mensal
CNE:.....152,81 €/mensal

Gerência	Abono para falhas*	Abono para falhas pago	Diferença	
			Total	Por/func.
1.ª Gerência	345,16	611,24	266,08	133,04
2.ª Gerência	690,32	1.222,48	532,16	266,08
TOTAL	1.035,48	1.833,72	798,24	399,12

Fonte: Folhas de abonos a pessoal de janeiro a dezembro de 2010.

*cfr. Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.



Anexo VIII – Subsídio de refeição - 2010

Unidade: euros

Gerência/Mês	Dias do mês pago	Subsídio de refeição ano 2010 4,27 €*	Subsídio de refeição pago 7,45 €**	Diferença
1.ª Gerência				
jan	20	85,40 €	149,00 €	63,60 €
fev	19	81,13 €	141,55 €	60,42 €
mar	23	98,21 €	171,35 €	73,14 €
abr	21	89,67 €	156,45 €	66,78 €
Total		354,41 €	618,35	263,94
2.ª Gerência				
mai	21	89,67 €	156,45 €	66,78 €
Jun*	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €
jul	22	93,94 €	163,90 €	69,96 €
ago	22	93,94 €	163,90 €	69,96 €
set	22	93,94 €	163,90 €	69,96 €
out	20	85,40 €	149,00 €	63,60 €
nov	21	89,67 €	156,45 €	66,78 €
dez	19	81,13 €	141,55 €	60,42 €
Total		627,69 €	1.095,15 €	467,46 €
Total	230	982,10 €	1.713,50 €	731,40 €

*cfr. Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

**cfr. DL n.º 473/85, de 11 de novembro.

Fonte: Folhas de abonos a pessoal de janeiro a dezembro de 2010.



Anexo IX - Classificação económica

Despesas	Montante	Classificação económica		Gerência
		Adotada	Adequada	
Apoios concedidos a entidades sem fins lucrativos	34.000,00 €	02.02.20 – <i>Outros trabalhos especializados</i>	04.07.01 – <i>Transferências correntes- Instituições sem fins lucrativos</i>	2. ^a gerência 34.000,00 €
Despesas com refeição para além do legalmente estabelecido (vide anexo VII)	731,40 €	01.01.13 – <i>Subsídio de refeição</i>	01.02.14 – <i>Outros abonos em numerário ou espécie</i>	1. ^a gerência: 263,94 € 2. ^a gerência: 467,46 €
Reembolso de senhas de refeição	167,23 €	01.01.13 – <i>Subsídio de refeição</i>	01.02.14 – <i>Outros abonos em numerário ou espécie</i>	1. ^a gerência: 28,99 € 2. ^a gerência: 138,24 €
Total	34.898,63 €			



Anexo X - Alterações no Mapa da Conta de Gerência

Mapa da Conta de Gerência	Conta de Gerência Inicial	Alterações		Conta de Gerência Final	Observações
		Aumento	Redução		
Débito					
Saldo da gerência anterior					
Na posse do Serviço					Reflete a correção da conta de gerência de 2009 (saldo de fundo de maneió - em depósito na CGD).
Dotações orçamentais	77.132,95	4.500,00		81.632,95	
Receitas do Estado	313,02			313,02	
Operações de Tesouraria	604,30			604,30	
Acerto arredodamentos	0,70			0,70	
Receita					
Funcionamento					
1.º gerência	204.170,00			204.170,00	
2.ª gerência	870.995,00			870.995,00	
Capital					
1.º gerência	1.500,00			1.500,00	
2.ª gerência	114.500,00			114.500,00	
Reposições não abatidas					
1.º gerência	1.805,97			1.805,97	
2.ª gerência					
arredondamento	0,08			0,08	
Importâncias recebidas para entrega a outras entidades:					
Receitas do Estado	136,48			136,48	
Reposições não abatidas					
Descontos em vencimentos e salários:					
Funcionamento					
Receitas do Estado					
1.º gerência	25.525,16			25.525,16	
2.ª gerência	69.758,47			69.758,47	
Operações de Tesouraria					
21.537,46				21.537,46	
77.137,73				77.137,73	
Total	1.465.117,32	4.500,00	0,00	1.469.617,32	

Fonte: Mapas da conta de Gerência.



Tribunal de Contas

Anexo X - Alterações no Mapa da Conta de Gerência (continuação)

Mapa da Conta de Gerência	Conta de Gerência Inicial	Alterações		Conta de Gerência Final	Observações	
		Aumento	Redução			
Crédito						
Funcionamento						
Despesas Correntes 1.ª gerência	176.043,36		3.000,00	173.043,36	Anulação da constituição do fundo de manejo de 2010 na rubrica de classificação económica	
Despesas de Capital	0,00			0,00		
Despesas Correntes 2.ª gerência	795.079,07			795.079,07		
Despesas de Capital	97.078,48			97.078,48		
Reposições não abatidas Abati	1.745,92			1.745,92		
Entregade saldos (gerência ant	77.271,82			77.271,82		
Descontos em vencimentos e Da gerência anterior						
Receitas do Estado	313,02			313,02		
Operações de Tesouraria	599,77			599,77		
Acerto arredondamentos				0,00		
Importâncias entregues ao estado ou Outras Entidades						
Receitas do Estado						
Descontos em vencimentos e Funcionamento						
Receitas do Estado 1.ª gerência	24.750,15			24.750,15		
2.ª gerência	70.281,79			70.281,79		
Operações de Tesouraria 1.ª gerência	21.537,39			21.537,39		
2.ª gerência	77.137,89			77.137,89		
Total da despesa	1.341.838,66	0	3.000,00	1.338.838,66		
Saldo para a Gerência Seguinte	123.278,66	7.500,00		130.778,66		
Total	1.465.117,32	7.500,00	3.000,00	1.469.617,32		

Fonte: Mapas da conta de Gerência.



Tribunal de Contas

Anexo X - Alterações no Mapa da Conta de Gerência (continuação)

	MCG - Inicial	Alteração	MCG 1/01 a 11/05
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura	78.050,97	<u>4.500,00</u>	82.550,97
Recebido na gerência	254.538,67	-	254.538,67
Total do débito	332.589,64	<u>4.500,00</u>	337.089,64
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	301.661,66	<u>-3.000,00</u>	298.661,66
Saldo de encerramento	30.927,98	<u>7.500,00</u>	38.427,98
Total do crédito	332.589,64	<u>4.500,00</u>	337.089,64
	MCG - Inicial	Alteração	MCG 12/05 a 31/12
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura	30.927,98	7.500,00	38.427,98
Recebido na gerência	1.132.527,68	-	1.132.527,68
Total do débito	1.163.455,66	<u>7.500,00</u>	1.170.955,66
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	1.040.177,00	-	1.040.177,00
Saldo de encerramento	123.278,66	<u>7.500,00</u>	130.778,66
Total do crédito	1.163.455,66	<u>7.500,00</u>	1.170.955,66
	MCG - Inicial	Alteração	MCG Final /01 a 31/12
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura	78.050,97	<u>4.500,00</u>	82.550,97
Recebido na gerência	1.387.066,35	-	1.387.066,35
Total do débito	1.465.117,32	<u>4.500,00</u>	1.469.617,32
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	1.341.838,66	<u>-3.000,00</u>	1.338.838,66
Saldo de encerramento	123.278,66	<u>7.500,00</u>	130.778,66
Total do crédito	1.465.117,32	<u>4.500,00</u>	1.469.617,32



Anexo XI- Relação Nominal de Responsáveis da Gerência de 2010

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Juiz Conselheiro Jubilado do STJ Dr. João Carlos de Barros Caldeira	Presidente da CNE	01/01/2010 a 11/05/2010
Juiz Conselheiro Jubilado do STJ Dr. Fernando Costa Soares	Presidente da CNE	12/05/2010 a 31/12/2010



Tribunal de Contas

Anexo XII – Mapa das eventuais Infrações Financeiras

Pontos do Relato	Indicação dos factos	Normas violadas	Responsáveis	Tipificação das infrações financeiras	Documentos de Suporte	
81, 86, 87	Pagamento indevido no montante de 731,40 €, referente a “ <i>subsídio de refeição</i> ”, por aplicação do DL n.º 473/85, de 11 de novembro, não aplicável a motoristas da CNE	Gerência de 1/01 a 11/05/2010 263,94 € Gerência de 12/05 a 31/12/2010 467,46 €	DL n.º 475/85, de 11 de novembro n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do RAFE n.º 6 do artigo 42.º da LEO.	João Carlos de Barros Caldeira Fernando Costa Soares	Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.	Autorizações de pagamento/Folha de abonos (mensais)