

RELATÓRIO N.º 6 /2015 - 2.ª S
PROCESSO N.º 19/14-AUDIT



AUDITORIA AO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ANO 2013

Tribunal de Contas

Lisboa, 2015



ÍNDICE	páginas
INTRODUÇÃO	6
Fundamento, objetivos e âmbito	6
Metodologia.....	6
Condicionantes.....	6
Exercício do contraditório	6
CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	8
Enquadramento normativo	8
Sistemas de informação.....	14
Regime e Gestão Financeira	14
Gestão processual – custas, multas e coimas.....	21
OBSERVAÇÕES.....	25
Orçamento e Prestação de contas.....	25
Sistemas de Gestão e de Controlo	26
Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes	37
CONTA DE GERÊNCIA E DOCUMENTAÇÃO ANEXA	58
EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	61
RECOMENDAÇÕES.....	64
DECISÃO.....	65

SIGLAS

AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CA	Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional
CCP	Código dos Contratos Públicos
CCMP	Conselho Consultivo do Ministério Público
CGE	Conta Geral do Estado
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DAF	Divisão Administrativa e Financeira do Tribunal Constitucional
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
EFJ	Estatuto dos Funcionários de Justiça
EMJ	Estatuto dos Magistrados Judiciais
EMP	Estatuto do Ministério Público
ERTCP	Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados para a Administração Pública, I. P.
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros (em modo partilhado)
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LBCP	Lei de Base da Contabilidade Pública
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFPP	Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOECFP	Lei Orgânica da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
LOFPTC	Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MP	Ministério Público
NADIJ	Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica do Tribunal Constitucional
OE	Orçamento do Estado
PGR	Procuradoria- Geral da República
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado



RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCTC	Regime de Custas no Tribunal Constitucional
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RJGATS	Regime Jurídico das Gestão Administrativa dos Tribunais Superiores
SA	Serviços de Apoio do Tribunal Constitucional
SC	Secção Central do Tribunal Constitucional
SGR	Sistema de Gestão da Receita
SIGPCA	Sist. de Informação de Gestão de Processos e Classificação de Acórdãos do TC
SIADAP	Sist. Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SRH	Sistema de Gestão dos Recursos Humanos
SJ	Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TdC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria financeira ao Tribunal Constitucional (TC) teve em vista examinar a conta de gerência de 2013, verificar a contabilização das receitas e das despesas, bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes¹. A auditoria incidiu sobre o ano de 2013, 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 (TdC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção².
3. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato.
4. A metodologia e os procedimentos são descritos, com o detalhe considerado suficiente, no Anexo 1.

Condicionantes

5. Regista-se a boa colaboração prestada pelo TC.

Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do princípio do contraditório³, o Juiz Relator determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo: aos Presidentes do TC que exercem/exerceram funções a partir de outubro de 2012 (JSR), de novembro de 2007 a setembro de 2012 (RMR) e em 2000 (JCC) (extrato); aos membros do Conselho Administrativo (CA) responsáveis pela gerência de 2013 (Anexo 6); às Secretárias-Gerais (SG) que exercem/exerceram funções a partir de outubro de 2012 (MML), de novembro de 2011 a setembro de 2012 (MTG) e de novembro de 2007 a outubro de 2011 (MFM); à Presidente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (EFCP) (extrato); ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP) (extrato); ao Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (extrato); ao Diretor de Serviços

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TdC) para 2014, aprovado pelo Plenário da 2.^a Secção, em sessão de 28 de novembro de 2013.

² Cfr. Regulamento da 2.^a Secção do TdC: 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 TdC], 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]”.

³ Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).



do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica do TC (NADIJ) em funções entre 2007 e 2013 (extrato), à Chefe de Divisão da Divisão Administrativa e Financeira do TC (DAF) em funções entre novembro de 2012 e dezembro de 2013.

A generalidade destas entidades apresentou alegações^{4/5} (algumas acompanhadas de documentação), constantes do Anexo 8, que, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

O Presidente JSR, em sede de contraditório, afirma “1.(...) *a extrema utilidade e o relevo do minucioso levantamento, pela auditoria financeira ao Tribunal Constitucional levada a cabo pelo Tribunal de Contas, de situações – a maioria delas não consciencializadas, pelo menos a nível da presidência – que possam estar em desconformidade com os padrões aplicáveis*” e assegura “2. (...) *o firme propósito de, com a brevidade possível, corrigir essas situações e seguir as recomendações concretas que venham a constar do Relatório. Na sua realidade funcional de organização de pequena dimensão e com escassez de recursos, mormente humanos (...) procederá aos reajustamentos necessários para aperfeiçoamento do seu sistema de controlo interno, designadamente em matéria de registos contabilísticos e financeiros*”.

O Presidente JSR realçou que o TC, neste mandato, como no anterior, “*Face à presente conjuntura de necessidade de contenção das despesas públicas, em vista do reequilíbrio orçamental, o Tribunal tomou, motu próprio, medidas de fundo, que o Relato silencia, de alcance muito significativo (...) para além de medidas avulsas de racionalização das despesas de gestão corrente [6] (...) Só deste modo, com esta preocupação de sobriedade e moderação, o Tribunal pôde continuar a prosseguir em pleno os seus fins, sem qualquer défice funcional, não obstante a significativa redução de verbas do Orçamento do Estado, em comparação com orçamentos do passado*”.

⁴ Com exceção das entidades seguintes: Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e Diretor Nacional da PSP.

⁵ Os Juizes Conselheiros que integram o CA do TC subscreveram integralmente o conteúdo da pronúncia apresentada pelo Presidente JSR.

⁶ De entre outras, realçam-se as seguintes: “(...) *foi posto termo ao contrato (...) de fornecimento de almoços (...), foi denunciado o contrato de arrendamento de um prédio de arrendamento contíguo ao Palácio Rattón (...), foram renegociados os contratos de prestação de serviços de comunicações móveis, com redução anual do preço em 42,5%, e o de seguros individuais de automóvel (...)[com] uma redução em mais de 50% da despesa anual (...), foi feita cessar a colaboração de cinco a onze secretárias do Gabinete dos Juizes(...), foi renegociado o contrato de prestação de serviços de internet móvel, com redução anual em 26,4% (...)*”.

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento normativo

7. O TC é um órgão de soberania, independente⁷, com competência, designadamente, para apreciar a inconstitucionalidade e a ilegalidade das normas jurídicas⁸.
8. A organização, funcionamento e processo do TC é matéria da competência exclusiva da Assembleia da República (AR)⁹, que sobre ela legisla por lei orgânica¹⁰, e constam da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do TC (LOFPTC)¹¹.
9. O TC é composto por 13 Juízes Conselheiros, sendo 10 eleitos pela AR e 3 cooptados pelos primeiros¹², que elegem, entre si, em votação secreta, o Presidente e o Vice-Presidente¹³. O Ministério Público (MP) é representado pelo Procurador-Geral da República, que pode delegar o exercício das suas funções no Vice-Procurador-Geral ou em Procuradores-Gerais-Adjuntos¹⁴.
10. O TC funciona em sessão plenária e por secção (existem 3)¹⁵ consoante a natureza da matéria a que é chamado a pronunciar-se. São julgados em secção os recursos e as reclamações em processos de fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade¹⁶ e os processos de candidatura à eleição do Presidente da República¹⁷; as restantes matérias são julgadas em plenário.
11. As sessões, plenária e de secção, só se podem realizar com a presença de mais de metade dos respetivos Juízes em efetividade de funções, sendo as deliberações tomadas por maioria dos votos e tendo o Presidente – ou o Vice-Presidente, quando o substitui – voto de qualidade¹⁸.

⁷ Cfr. artigos 110.º, 203.º e 209.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

⁸ Cfr. artigos 277.º e seguintes da CRP.

⁹ Cfr. alínea c) do artigo 164.º da CRP.

¹⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 166.º da CRP.

¹¹ Cfr. Lei n.º 28/82, de 15 de novembro com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 143/85, de 26 de novembro, 85/89, de 7 de setembro, 88/95, de 1 de setembro, 13-A/98, de 26 de fevereiro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

¹² Cfr. artigos 222.º da CRP e 12.º a 20.º da LOFPTC. Dos 13 Juízes, 6 têm de ser obrigatoriamente escolhidos de entre Juízes dos restantes tribunais e os restantes 7 de entre juristas.

¹³ Cfr. artigos 222.º, n.º 4 da CRP e 36.º a 38.º da LOFPTC.

¹⁴ Cfr. artigo 44.º da LOFPTC.

¹⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 40.º da LOFPTC. Cada secção é constituída pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente e por mais 4 Juízes, segundo distribuição feita em sessão plenária no início de cada ano judicial.

¹⁶ Exceto quando o Presidente determine que o julgamento se faça em sessão plenária, para evitar divergências jurisprudenciais ou quando tal se justifique em razão da natureza da questão a decidir (cfr. artigo 79.º-A, da LOFPTC).

¹⁷ Cfr. artigo 93.º da LOFPTC.

¹⁸ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º da LOFPTC.



Órgãos e serviços do TC

12. Compete ao TC, em plenário, designadamente, elaborar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento, exercer o poder disciplinar sobre os Juízes do TC¹⁹, aprovar a proposta de orçamento anual (orçamento do Estado - OE)²⁰, aprovar o orçamento de receitas próprias²¹ e exercer outras competências atribuídas pela LOFPTC²².
13. Compete ao Presidente do TC, designadamente: representar o TC e assegurar as relações institucionais; presidir à distribuição dos processos e às sessões plenárias e de secção; nomear e dar posse ao Secretário-Geral e ao pessoal dos serviços do TC e exercer sobre ele o poder disciplinar²³; superintender na gestão e administração do TC; exercer outras competências atribuídas por lei ou por delegação do TC. Nas faltas e impedimentos, o Presidente é substituído pelo Vice-Presidente que também exerce as competências que aquele lhe delegue e coadjuva-o no exercício das suas funções²⁴.
14. Os serviços do TC compreendem²⁵ (Anexo 2):
 - o Secretário-Geral (SG), cargo equiparado ao de Diretor-Geral²⁶, que os dirige sob a superintendência do Presidente do TC;
 - a secretaria judicial (SJ), dirigida por um secretário de justiça, que chefia também a secção central (SC)²⁷, compreende essa secção e quatro secções de processos²⁸, dirigidas por escrivães de direito²⁹;
15. Os serviços de apoio (SA) incluem a DAF³⁰, o NADIJ³¹ e o Centro de Informática (CI³²). Existem também Gabinetes (Presidente, Vice-Presidente, Juízes e MP), cujos membros

¹⁹Cfr. artigo 25.º da LOFPTC: “1. *Compete exclusivamente ao Tribunal Constitucional o exercício do poder disciplinar sobre os seus juízes (...); 2. Das decisões do Tribunal Constitucional em matéria disciplinar cabe recurso para o próprio Tribunal; 3. Salvo o disposto nos números anteriores, aplica-se aos juízes do TC o regime disciplinar estabelecido na lei para os magistrados judiciais.*” A efetivação de responsabilidade civil e criminal segue as normas aplicáveis, com as necessárias adaptações, aos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) (cfr. artigo 26.º da LOFPTC).

²⁰Cfr. artigo 36.º e n.º 1 do artigo 47.º-A da LOFPTC.

²¹Cfr. n.º 2 do artigo 47.º-A da LOFPTC.

²²Cfr. artigo 36.º da LOFPTC.

²³Cfr. n.º 1 do artigo 39.º da LOFPTC.

²⁴Cfr. n.º 2 do artigo 39.º da LOFPTC.

²⁵Cfr. DL n.º 545/99, de 14 de dezembro (organiza a composição e funcionamento da secretaria e dos serviços de apoio do TC).

²⁶Cfr. artigo 4.º do DL n.º 545/99.

²⁷À SC compete, designadamente: receber e registar a entrada de papéis e documentos; efetuar a distribuição de processos e papéis pelas restantes secções; organizar o arquivo e respetivos índices; passar certidões; executar o expediente que não seja da competência das secções de processos.

²⁸A cada secção de processos compete, designadamente: movimentar os respetivos processos e efetuar o seu registo e expediente; proceder a notificações; elaborar as atas de julgamento e registar os acórdãos; passar certidões.

²⁹O provimento desses lugares é feito por livre escolha do Presidente do TC, de entre oficiais de justiça detentores da respetiva categoria, em comissão de serviço, com a duração de 3 anos, automaticamente renovada, sem prejuízo da possibilidade de o Presidente do TC ou o interessado manifestarem expressamente a intenção de a fazer cessar, até 30 dias antes do seu termo (cfr. artigos 8.º a 11.º do DL n.º 545/99).

são livremente providos e exonerados pelo Presidente do TC, após audição prévia dos magistrados a que respeitam³³.

16. O TC dispõe de um CA, constituído pelo Presidente, 2 Juízes, SG e Chefe de Divisão da DAF, a quem compete promover e acompanhar a gestão financeira³⁴.

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

17. A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPP)³⁵ criou a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP)³⁶, órgão independente que funciona junto do TC e o coadjuva tecnicamente na apreciação e na fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais³⁷.
18. A ECFP é composta por um presidente e dois vogais (um dos membros deve ser Revisor Oficial de Contas), designados por um período de 4 anos, renovável uma vez por igual período^{38/39}. As deliberações da ECFP são tomadas, pelo menos, por 2 votos favoráveis⁴⁰.

³⁰ À DAF compete, designadamente, assegurar a gestão dos recursos humanos, velar pela guarda e conservação das instalações e do parque de veículos; assegurar o aprovisionamento e os serviços gerais; processar os vencimentos e outros abonos do pessoal; preparar os orçamentos e as contas do TC; acompanhar a execução orçamental, propondo as alterações necessárias; executar os procedimentos de gestão financeira; arrecadar as receitas próprias e promover os pagamentos autorizados (cfr. artigo 13.º do DL n.º 545/99).

³¹ Ao NADIJ compete, designadamente: organizar e gerir a biblioteca e o ficheiro de jurisprudência do TC; promover a publicação dos acórdãos do TC no Diário da República (DR), bem como a edição da coleção anual dos acórdãos e de outras publicações; realizar pesquisas ou estudos de natureza jurídica (cfr. artigos 14.º e 15.º do DL n.º 545/99).

³² Ao CI compete designadamente: planear e gerir os sistemas informáticos; promover a formação dos utilizadores internos de tais sistemas; proceder à conservação e atualização das bases de dados (cfr. artigos 16.º e 17.º do DL n.º 545/99).

³³ Cfr. artigo 18.º e seguintes do DL n.º 545/99. A composição dos Gabinetes é a seguinte: o Gabinete do Presidente é composto pelo chefe do Gabinete, 3 assessores e 2 secretárias pessoais; o Gabinete do Vice-Presidente é composto por 2 assessores e 1 secretária pessoal; o Gabinete dos Juízes é composto por 11 assessores e 11 secretárias pessoais; o Gabinete do MP é composto por 2 assessores e 2 secretárias pessoais (cfr. Anexo à Portaria n.º 1147/2000, publicada no DR, 2.ª série, de 5 de agosto). Os assessores dos Gabinetes do Vice-Presidente, dos Juízes e do MP e 1, pelo menos, do Gabinete do Presidente são obrigatoriamente licenciados em Direito (cfr. artigo 20.º do DL n.º 545/99).

³⁴ Cfr. artigo 47.º-D da LOFPTC.

³⁵ Aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, que regula o regime aplicável aos recursos financeiros dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 287/2003, de 12 de novembro (Declaração de Retificação n.º 4/2004, de 9 de janeiro), Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro e Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

³⁶ A ECFP veio a ser regulada pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (LOECPF) (cfr. n.º 8 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).

³⁷ Compete à ECFP nomeadamente: “a) Instruir os processos respeitantes às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais que o Tribunal Constitucional aprecia; b) Fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas, no âmbito das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais; c) Realizar, por sua iniciativa ou a solicitação do Tribunal Constitucional, inspeções e auditorias (...) da gestão financeira, quer das contas dos partidos políticos quer das campanhas eleitorais” (cfr. n.º 1 do artigo 9.º da LOECPF).

³⁸ Cfr. artigo 25.º da LFPP e artigo 5.º da LOECPF. A designação, incompatibilidades e estatuto dos membros da ECFP encontram-se previstos nos artigos 6.º, 7.º e 8.º da LOECPF. Os atuais vogais da ECFP iniciaram funções em 9 de abril de 2013.



19. O apoio administrativo necessário ao funcionamento da ECFP é prestado pelo TC e os encargos com o seu funcionamento são suportados pela dotação orçamental atribuída ao TC, sendo as correspondentes despesas imputadas à atividade criada para esta Entidade⁴¹.
20. A ECFP pode, sob autorização do Presidente do TC, requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de peritos ou técnicos qualificados exteriores à Administração Pública, a pessoas de reconhecida experiência e conhecimentos em matéria de atividade partidária e campanhas eleitorais, a empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas⁴².

Recursos humanos e sistema remuneratório

21. Aos 13 Juízes Conselheiros (incluindo o Presidente e o Vice-Presidente), equiparados a titulares de cargos políticos⁴³, aplica-se o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)⁴⁴, tendo honras, direitos, categorias, tratamento, vencimentos e regalias iguais aos dos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça (STJ).
22. A Procuradoria-Geral da República (PGR) faz-se representar por 2 Procuradores-Gerais-Adjuntos aos quais se aplica o Estatuto do Ministério Público (EMP). Integravam o Gabinete do MP, em 2013, para além destes magistrados, mais 2 Procuradores da República, como assessores, e 2 funcionários no secretariado.
23. Em 2013, exerciam funções no TC, para além dos Juízes Conselheiros, 79 funcionários e trabalhadores com a seguinte distribuição: 73 nos serviços do TC (dos quais 5 na DAF), sendo 3 dirigentes, 20 nos Gabinetes, 2 guardas da GNR⁴⁵ e 2 agentes da PSP; 6 na ECFP (dos quais 3 dirigentes) (Anexo 3).
24. Foram aprovados por portaria os quadros de pessoal da SJ⁴⁶, cujos funcionários têm os direitos, regalias, deveres e incompatibilidades do pessoal da secretaria do STJ⁴⁷; se

³⁹ Por atos praticados no exercício das suas funções, os membros da ECFP são disciplinarmente responsáveis perante o TC, devendo a instrução do processo ser realizada pelo SG e incumbindo a decisão final ao Presidente, com recurso para o plenário, que julga definitivamente (cfr. n.º 11 do artigo 8.º da LOECFP).

⁴⁰ Cfr. artigo 12.º da LOECFP.

⁴¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOECFP.

⁴² Cfr. n.º 3 do artigo 13.º e artigo 24.º da LOECFP. Os referidos contratos podem ser celebrados na sequência de ajuste direto e a sua eficácia depende unicamente da respetiva aprovação pelo TC (cfr. n.º 4 do artigo 13.º da LOECFP). Acresce que, o TC pode requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas (cfr. artigo 24.º da LOECFP).

⁴³ Cfr. n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril – Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos (ERTCP), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, 26/95, de 18 de agosto, 3/2001, de 23 de fevereiro e 52-A/2005, de 10 de outubro.

⁴⁴ Cfr. artigo 30.º da LOFPTC e artigo 15.º do ERTCP.

⁴⁵ Exerceram funções no TC até maio de 2013.

⁴⁶ Cfr. Portaria n.º 615/2000, de 19 de agosto. Com a entrada em vigor da Lei de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), aprovada pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, os quadros de pessoal existentes à data, passaram a designar-se por mapas de pessoal, o que traduziu uma opção do legislador em fazer depender os recursos humanos de cada entidade da respetiva proposta de orçamento anual (alínea b) do n.º 7 do artigo 117.º e n.º 1 do artigo 5.º). Atualmente esta matéria

- forem oficiais de justiça é-lhes aplicável o Estatuto dos Funcionários de Justiça (EFJ), incluindo o seu estatuto remuneratório⁴⁸.
25. Foram aprovados por portaria os quadros de pessoal dos SA⁴⁹, cujos lugares são providos de acordo com o regime geral da função pública⁵⁰.
 26. Foram aprovados por portaria os quadros de pessoal dos Gabinetes do Presidente, Vice-Presidente, Juizes e MP⁵¹, sendo-lhes aplicável o regime de garantias e deveres do pessoal dos Gabinetes dos membros do Governo⁵².
 27. Assim, ao pessoal do TC aplicam-se pois diversos estatutos (ERTCP, EMJ, EMP, EFJ, RCTFP, etc.) com incidência remuneratória, consoante a sua categoria, carreira e proveniência com as especificidades previstas na LOFPTC. De comum, o sistema retributivo é composto por remuneração base, suplementos e outros abonos.
 28. Os Juizes Conselheiros do TC têm vencimento e regalias iguais aos dos Juizes do STJ⁵³ pelo que têm direito a remuneração base⁵⁴ mais suplementos⁵⁵ previstos no artigo 22.º do EMJ.
 29. O Presidente e o Vice-Presidente têm direito a subsídio para despesas de representação de 20% e 15% do vencimento, respetivamente, e se não residirem habitualmente num dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora (Grande Lisboa), terão direito ao subsídio atribuído aos ministros em iguais circunstâncias⁵⁶.

encontra-se regulada no artigo 29.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁴⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 46.º da LOFPTC.

⁴⁸ O estatuto remuneratório dos funcionários de justiça está previsto nos artigos 80.º a 88.º do EFJ (DL n.º 343/99 de 26 de agosto).

⁴⁹ Cfr. Portaria n.º 1147/2000, de 5 de agosto. Relativamente aos quadros de pessoal, vide nota de rodapé 46.

⁵⁰ Cfr. artigo 23.º da LOFPTC, aplicando-se este regime aos respetivos titulares em tudo quanto neste diploma não se ache especificamente regulamentado. Nos termos do artigo 29.º da LOFPTC, “*o pessoal das carreiras técnica superior, de informática, administrativa, operária e auxiliar que presta serviço no TC tem os mesmos direitos e regalias e está sujeito aos mesmos deveres que o estabelecido para idêntico pessoal do STJ*”.

⁵¹ Cfr. Portaria n.º 1147/2000, de 5 de agosto. Relativamente aos quadros de pessoal, vide nota de rodapé 46.

⁵² Cfr. DL n.º 11/2012, de 20 de janeiro.

⁵³ Cfr. artigo 15.º da ERTCP e artigo 30.º da LOFPTC.

⁵⁴ A estrutura da remuneração base é a constante do mapa anexo (e do qual faz parte integrante) ao EMJ, anualmente revista mediante atualização do índice 100. Aos magistrados judiciais é aplicável a redução remuneratória, prevista nas leis do orçamento.

⁵⁵ Suplemento remuneratório pela execução de serviço urgente (cfr. artigo 23.º-A do EMJ), subsídio de fixação (cfr. artigo 24.º do EMJ), despesas de representação (artigo 25.º do EMJ), despesas de deslocação e ajudas de custo (cfr. artigos 26.º e 27.º do EMJ) e subsídio de compensação (cfr. artigo 29.º do EMJ e artigo 102.º do EMP: “*(...) nas localidades em que se mostre necessário, o Ministério da Justiça põe à disposição dos magistrados (...), durante o exercício da sua função, casa de habitação mobilada, mediante o pagamento de uma contraprestação mensal (...), a fixar pelo Ministro da Justiça, de montante não superior a um décimo do total das respectivas remunerações (...)*”. Quando tal não for possível, “*têm direito a um subsídio de compensação, fixado pelo Ministro da Justiça, para todos os efeitos legais equiparado a ajudas de custo*”), o qual, de acordo com o Despacho n.º 11274/2008, de 31 de março (publicado no DR, 2.ª Série, de 18 de abril), foi fixado no montante mensal de 775,00 €, que em 2011, de acordo com a Lei n.º 55-A/2010, sofreu uma redução de 20%, ficando em 620,00 €.

⁵⁶ Cfr. artigo 31.º da LOFPTC.



30. Todos os Juizes Conselheiros do TC são abonados de ajudas de custo, por cada dia de sessão do Tribunal em que participem e mais 2 dias por semana, sendo os montantes dependentes do local de residência: se residentes nos concelhos da Grande Lisboa têm direito a um terço da ajuda de custo fixada para os membros do Governo; se fora desses concelhos têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo⁵⁷.
31. No que respeita a transportes, os Juizes Conselheiros do TC têm direitos iguais aos dos Juizes Conselheiros do STJ⁵⁸ que compreendem a utilização gratuita de transportes coletivos públicos, dentro da área da circunscrição em que exerçam funções e desde esta até à residência⁵⁹, e transporte aéreo se residirem nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira⁶⁰. Acresce que os Juizes Conselheiros do TC, não residentes em Lisboa, que se façam transportar em automóvel próprio, têm, ainda, direito ao reembolso das correspondentes despesas de deslocação, uma vez por semana, por razões de funcionamento do TC, segundo regime análogo ao dos funcionários públicos mas, se residirem em concelhos da Grande Lisboa (excluindo Lisboa), tendo em conta os quilómetros efetivamente percorridos⁶¹.
32. O Presidente da ECFP auferir a remuneração correspondente à de inspetor-geral de finanças acrescido do suplemento de função inspetiva⁶² (20% da respetiva remuneração), o qual é abonado em 12 mensalidades e releva para efeitos de aposentação⁶³. Os vogais em exercício (iniciaram funções em 9 de abril de 2013) auferem a remuneração correspondente à de subinspetor-geral de finanças, não lhes sendo abonado o suplemento de função inspetiva uma vez que o mesmo foi extinto pelo n.º 4 artigo 15.º do DL n.º 170/2009, de 3 de agosto⁶⁴.
33. Se os membros da ECFP forem magistrados judiciais ou do MP, funcionários ou agentes da administração central, regional ou local ou de institutos públicos exercem os seus cargos em comissão de serviço ou em regime de requisição, conforme os casos, com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem⁶⁵. Os magistrados judiciais e do MP podem ser designados membros da ECFP em comissão de

⁵⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LOFPTC e n.º 3 do artigo 3.º do ERTCP.

⁵⁸ Cfr. artigo 30.º da LOFPTC.

⁵⁹ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do EMJ, nos termos do artigo 31.º do DL n.º 445/99.

⁶⁰ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º do EMJ.

⁶¹ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 32.º da LOFPTC.

⁶² Cfr. n.º 1 do artigo 8.º da LOECFP.

⁶³ Os membros da ECFP que exerçam funções docentes ou de investigação científica no ensino superior podem continuar no exercício dessas funções, sem prejuízo de, quando as mesmas forem exercidas em estabelecimento de ensino público, poderem requerer a suspensão dos prazos dos respetivos contratos, ou dos prazos para a apresentação de relatórios ou prestação de provas a que estejam adstritos (cfr. n.º 9 do artigo 8.º da LOECFP). Os membros da ECFP podem optar por exercer funções em regime de exclusividade ou em regime de acumulação, auferindo neste último caso 50 % da respetiva remuneração (n.º 10 do artigo 8.º da LOECFP).

⁶⁴ Estabelece o regime da carreira especial de inspeção, procedendo à transição dos funcionários integrados nos corpos especiais das inspeções-gerais. Procedeu à extinção do suplemento de função inspetiva tanto para os funcionários como para os dirigentes, mantendo-se apenas para os dirigentes que se encontravam em exercício efetivo de funções à data da sua entrada em vigor.

⁶⁵ Cfr. n.º 6 do artigo 8.º da LOECFP.

serviço, nos termos do respetivo estatuto, não determinando esse provimento a abertura da vaga no lugar de origem ou naquele para que, entretanto, tenham sido nomeados⁶⁶.

34. As remunerações do chefe do Gabinete do Presidente, dos assessores e dos secretários pessoais dos Gabinetes são equiparadas, respetivamente, às de chefe de gabinete, adjunto e secretário pessoal dos membros do Governo, com ressalva do abono para despesas de representação.
35. O pessoal que exerce funções nos serviços do TC, incluindo na ECFP, com exceção dos oficiais de justiça, do pessoal dirigente e do pessoal dos Gabinetes, tem direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente correspondente a 20% da remuneração base⁶⁷.

Sistemas de informação

36. Em 2013, a DAF utilizou o GeRFiP⁶⁸ para a gestão do orçamento de funcionamento (orçamento_OE); o *Sistema de Gestão de Recursos Humanos* (SGRH) para a gestão de pessoal e processamento de remunerações; um conjunto integrado de folhas *Excel* para a gestão do orçamento de receitas próprias (orçamento_RP).
37. Está implementado o *Sistema de Informação de Gestão de Processos e Classificação de Acórdãos do Tribunal Constitucional* (SIGPCA) na SJ, que inclui módulos para a gestão de custas e multas processuais⁶⁹.
38. No NADIJ existe uma aplicação para a gestão e controlo de fotocópias.

Regime e Gestão Financeira

Regime administrativo e financeiro

39. A LOFPTC dispõe no seu artigo 5.º “Regime administrativo e financeiro” (inalterado desde a originária Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), que o TC é dotado de autonomia administrativa⁷⁰ e de orçamento próprio. Posteriormente, a Lei n.º 13-A/98, de 26 de fevereiro, aditou à LOFPTC o Capítulo IV “Regime Financeiro” com os artigos: 47.º-A “Orçamento”; 47.º-B “Receitas próprias”; 47.º-C “Gestão financeira”; 47.º-D “Conselho Administrativo”, ao qual compete promover e acompanhar a gestão financeira; 47.º-E “Requisição de fundos”; 47.º-F “Conta”.

⁶⁶ Cfr. n.º 8 do artigo 8 da LOEFCP.

⁶⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 46.º da LOFPTC e n.ºs 1 e 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99.

⁶⁸ Solução de Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado gerida pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap). Entre 2008 e 2011, o TC (para as verbas do OE) utilizava o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) aprovado pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho.

⁶⁹ O SIGPCA é constituído por diversos módulos: *Secções*, para seguimento dos processos nas Secções; *Registo de Entradas*, para registo de todos os papéis recebidos na SC; *Processamento das Custas*, para processamento das custas dos processos e seguimento dos pagamentos pelas partes; *Distribuição de Processos*, para distribuição dos processos pelos Juizes Conselheiros; *Classificação de Acórdãos* de acordo com as dimensões de classificação definidas pelo TC.

⁷⁰ O regime geral de autonomia administrativa encontra-se estabelecido na secção I da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (LBCP), e na divisão I do RAFE.



40. Para o CA⁷¹, ainda que o artigo 5.º da LOFPTC não faça referência expressa à autonomia financeira, “*a alusão à existência de orçamento próprio, que consta do segmento final do preceito, e a sua integração sistemática com as disposições dos artigos 47.º-A a 47.º-F, que desenvolvem o regime financeiro do Tribunal, apontam de modo inequívoco no sentido da atribuição a esse órgão da capacidade e poderes financeiros que se enquadram necessariamente no conceito de autonomia financeira [72]*”.
41. Reconhecendo-se que o TC tem poderes reforçados de gestão, designadamente pela atribuição ao seu Presidente de competências de autorização de despesas com referências aos limiares constantes no regime aplicável aos serviços e fundos autónomos (SFA)⁷³, entende-se que a excecionalidade do regime de autonomia administrativa e financeira, previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública - LBCP) e no DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE)⁷⁴, requer a satisfação de um conjunto de requisitos legais (que a exigência de atribuição expressa por lei ou decreto-lei⁷⁵ “*na prática, dá carácter indicativo à verificação desses requisitos*”⁷⁶), designadamente meios de fiscalização interna independentes⁷⁷, que não se verificam no TC.
42. O CA argumenta ainda que “*Seria inteiramente incongruente e contrário à unidade do sistema jurídico que o Tribunal Constitucional, sendo, não apenas um tribunal mas um órgão constitucional autónomo (...), viesse a ser equiparado, em matéria de regime financeiro, aos simples serviços centralizados do Estado. (...) De resto, o próprio legislador já se encarregou de esclarecer, sem margem para dúvidas, que o Tribunal Constitucional dispõe de autonomia financeira. O Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, estabelece o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores [RJGATS], entendendo-se como tais o Supremo Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Administrativo, os tribunais da relação e os tribunais centrais administrativos, tendo definido, para o efeito, um conjunto de regras similares às dos artigos 47.º-A a 47.º-F da Lei do Tribunal Constitucional. (...) Na respetiva nota preambular, para justificar a implementação desse regime legal, faz-se alusão à caracterização dos tribunais como órgãos de soberania (...), afirmando-se ainda o seguinte: Com a atribuição de autonomia administrativa e financeira, na linha do que sucede já hoje com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, visa-se confiar aos próprios tribunais uma*

⁷¹ Cfr. ofício do CA, sem número, de 13 de novembro de 2014.

⁷² Na sua argumentação, o CA cita SOUSA FRANCO (2012). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, Almedina, págs. 165-166: “*A autonomia administrativa e financeira caracteriza-se pelo seguinte conjunto de critérios: orçamento privativo, ainda que condicionado em parte pelo Orçamento do Estado, e receitas próprias; administração e contabilidade privativas; atribuição da gestão financeira a um conselho administrativo e das funções operacionais a uma repartição de contabilidade; elaboração por iniciativa própria dos projetos de orçamento e de alteração orçamental; requisição de fundos que constem da dotação global ao departamento ministerial competente; transferência dos saldos da dotação não utilizados para o ano seguinte para ulterior aplicação de acordo com o princípio da consignação*”.

⁷³ Cfr. artigo 47.º-C da LOFPTC.

⁷⁴ O regime de autonomia administrativa e financeira, previsto na LBCP, é um regime excecional cuja atribuição deve ser efetuada de forma expressa, mediante lei ou decreto-lei (cfr. artigo 6.º da LBCP), e desde que a entidade satisfaça determinados requisitos.

⁷⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 6.º da LBCP.

⁷⁶ Cfr. SOUSA FRANCO, *op. cit.*, pg. 169.

⁷⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 12.º da LBCP.

participação ativa no exercício da função administrativa, com inegáveis vantagens no que respeita à desconcentração de competências do Estado”.

43. Não acompanhamos esta argumentação. A pretendida ligação entre o regime financeiro – autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira – e a importância ou independência funcional da entidade não são critérios atendidos na LBCP.
44. A referência ao DL n.º 177/2000, de 9 de agosto⁷⁸, não tem em conta as dissonâncias entre o preâmbulo e o articulado do diploma decorrentes, eventualmente, duma terminologia mais coloquial utilizada no preâmbulo⁷⁹. Por exemplo: (i) o dito preambular “*Com a atribuição de autonomia administrativa e financeira [aos tribunais superiores]*” é restringido no seu artigo 1.º - Autonomia administrativa “*O Supremo Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Administrativo, os tribunais da Relação e o Tribunal Central Administrativo, adiante designados por tribunais superiores, são dotados de autonomia administrativa*” e (ii) o dito preambular “*à autonomia administrativa e financeira, na linha do que sucede já hoje com o ... Tribunal de Contas*” é contraditado pelo n.º 1 do artigo 31.º da LOPTdC “*O Tribunal de Contas e as suas secções regionais são dotados de autonomia administrativa*”⁸⁰.
45. Na realidade, todos esses tribunais, que são órgãos de soberania⁸¹, têm autonomia administrativa e não se conhecem restrições no exercício funcional decorrentes do seu regime financeiro⁸².
46. Por fim, refira-se que o regime de autonomia administrativa dos tribunais superiores, expresso nas respetivas leis de organização e funcionamento, tem sido sucessivamente espelhado nas leis do Orçamento do Estado (OE), aprovadas pela AR, com a inscrição das suas dotações orçamentais no capítulo dos serviços integrados.
47. Assim, embora, o artigo 47.º-C “*Gestão financeira*”, a seguir descrito, atribua competências de autorização de despesas ao TC e ao seu Presidente, com referências aos limites constantes no regime aplicável aos SFA, o conjunto dos elementos interpretativos, designadamente a permanência do artigo 5.º da LOFPTC⁸³ (onde é expresso que o TC tem “autonomia administrativa”), a excecionalidade do regime de autonomia administrativa e financeira, a inscrição das dotações orçamentais dos tribunais no capítulo dos serviços integrados das sucessivas leis do OE, e a comparação com o regime de autonomia administrativa estabelecido para os outros tribunais superiores⁸⁴,

⁷⁸ Alterado pelo DL n.º 74/2002, de 26 de março - Regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores (RJGATS).

⁷⁹ Refira-se, que nos preâmbulos dos DL n.º 74/2002, de 26 de março, e n.º 73/2002, de 26 de março, que reorganizam os serviços de apoio do STJ e do STA, respetivamente, se afirma “*O Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de Agosto, veio atribuir autonomia administrativa aos tribunais superiores (...)*”.

⁸⁰ Os Cofres do TdC, na sede e nas secções regionais, é que gozam de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio [cfr. n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto com as alterações subsequentes - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTdC)].

⁸¹ Cfr. n.º 1 do artigo 110.º e n.º 1 do artigo 202.º da CRP, os tribunais são órgãos de soberania.

⁸² Como aliás se pode verificar nos relatórios de auditoria ao STJ, STA, TdC (Relatórios VEC 1/2011-2.ª S, 4/2013-2.ª S e VEC 1/2014-2.ª S, respetivamente).

⁸³ Cfr. artigo 5.º da LOFPTC: “*O Tribunal Constitucional é dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio, inscrito nos encargos gerais da Nação do Orçamento de Estado*”.

⁸⁴ Cfr. artigo 1.º do RJATS.



não permitem ir além da afirmação que o TC tem um regime de autonomia administrativa⁸⁵ atípico, com poderes financeiros reforçados.

Nas alegações apresentadas, os Presidentes do TC e as SG reafirmaram, no essencial, os argumentos anteriormente apresentados pelo CA⁸⁶ e enfatizaram que *“Atendendo à sua natureza e funções, o TC goza, e deve gozar, de autonomia administrativa e financeira “por imperativo constitucional” (cfr. o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 8/90)”* (cfr. alegações do Presidente JSR, pg. 17), tendo, para o ex-Presidente RMR, um *“regime [que] pode ser caracterizado como de autonomia financeira, ainda que se revista de alguma atipicidade”*.

A este propósito, faz-se notar que *“serviço integrado”* é a designação dada pela LEO (lei de valor reforçado que prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem⁸⁷) a *“serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira”*⁸⁸ e que podem ser *“órgãos de soberania (...), bem como dos serviços e outros organismos seus dependentes”*⁸⁹. Pelo que a afirmação, que subscrevemos, *“Ora, é por demais evidente que o Tribunal Constitucional, como órgão de soberania autónomo (Título VI da Parte III da Constituição da República Portuguesa), não pode ser considerado um órgão da Administração Pública - ainda que, para efeitos de contas públicas, se possa integrar no setor público administrativo”* (cfr. alegações do Presidente JSR, pg. 17) não conflitua com a classificação do TC como serviço integrado.

O conceito de serviço integrado (bem como o de serviço e fundo autónomo) e o correspondente regime de execução orçamental estão densificados na LBCP, cuja aplicação é determinada pelo n.º 3 do artigo 44.º da LEO. Não procedem, pois, as alegações proferidas de que a LBCP e o RAPE não são aplicáveis ao TC, porque tais diplomas *“têm por objeto [apenas], (...) o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central e dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e dos fundos públicos”* (§5 na página 16 das alegações do Presidente JSR). Tais diplomas aplicam-se por determinação expressa da LEO; mas seriam sempre incontornáveis porque são nucleares no travejamento legal da arquitetura orçamental e contabilística pública que concretiza o comando constitucional da unidade, universalidade e especificidade do orçamento. Mas, como a LBCP (e o RAPE, que o desenvolve) têm uma redação orientada para a utilização direta pela Administração Pública, a sua aplicação pelo TC (e outros órgãos de soberania) tem de ser adaptada e ter em atenção as normas especiais da LOFPTC.

Acresce, como já referido, que a classificação orgânica do TC como serviço integrado vem sendo sancionada pela AR, ano após ano, ao aprovar o OE, onde as despesas do TC estão classificadas organicamente no Mapa II *“Despesas dos serviços integrados”* e não no Mapa VII *“Despesas dos serviços e fundos autónomos”*⁹⁰, e a Conta Geral do Estado (CGE), onde os resultados da sua execução orçamental estão classificados organicamente no Mapa XX *“contas das receitas e das despesas do subsector dos serviços integrados”* e não no Mapa XXI *“conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos”*⁹¹. Note-se, aliás, que o OE de 1999, posterior à Lei n.º 13-A/98 que adita o Capítulo IV na LOFPTC, deixou inalterada a classificação orgânica do TC.

Esta posição da AR, a quem compete, em exclusivo, aprovar o OE e a CGE, não é uma questão apenas *“do acerto e rigor das classificações utilizadas para outros fins - designadamente para inserção sistemática nos mapas contabilísticos do Orçamento do Estado”* (§17 na página 21 das alegações do Presidente JSR). Ela é essencial para a concretização do princípio da especificidade, ao determinar a classificação orgânica das receitas e das despesas, sem o qual os reportes da execução orçamental perdem

⁸⁵ No mesmo sentido - do TC ter apenas regime de autonomia administrativa - o Parecer Jurídico n.º 199/2002, de 12 de julho, da DGO, que teve despacho de concordância da Subdiretora-Geral da DGO e do Secretário de Estado do Orçamento.

⁸⁶ Cfr. ofício do CA, sem número, de 13 de novembro de 2014.

⁸⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 112.º da CRP e artigo 3.º da LEO.

⁸⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º da LEO.

⁸⁹ Cfr. alínea a) do n.º 4 do artigo 22.º da LEO.

⁹⁰ Cfr. artigo 32.º da LEO.

⁹¹ Cfr. artigo 75.º da LEO.

consistência⁹² e consequentemente a sua utilidade como instrumentos de gestão e controlo dos dinheiros públicos.

Portanto, para se preservar a unidade e coerência do sistema jurídico na vertente financeira do Estado, a consagração da autonomia administrativa e financeira do TC, *ius constituendo*, exigirá o consequente e inequívoco reflexo classificativo no OE cuja aprovação compete à AR.

Orçamentos

48. A atipicidade do regime de autonomia administrativa revela-se na referência a dois orçamentos⁹³ - orçamento_OE e orçamento_RP - mas a uma única conta de gerência do TC⁹⁴.

49. No que respeita ao orçamento_OE:

- O projeto de orçamento_OE é elaborado pelo CA e aprovado pelo TC, em plenário⁹⁵;
- O projeto de orçamento_OE é apresentado ao Governo para ser tido em conta na elaboração da proposta de lei do OE mas, singularmente, os esclarecimentos que a AR considerar necessários são-lhe fornecidos diretamente pelo TC⁹⁶;
- Os fundos do OE são requisitados mensalmente à DGO⁹⁷, sendo as importâncias depositadas à ordem na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. (IGCP)⁹⁸, podendo o Presidente do TC autorizar a dispensa do regime duodecimal e, bem assim, solicitar a antecipação, total ou parcial, dos duodécimos⁹⁹.

50. No que respeita ao orçamento_RP:

- O projeto de orçamento_RP detalha a previsão das receitas próprias e das correspondentes despesas, inscritas segundo o regime de compensação em receitas¹⁰⁰;
- As receitas próprias incluem o saldo da gerência do ano anterior¹⁰¹, o produto de custas e multas, o produto da venda de publicações que edite ou de serviços prestados pelo seu núcleo de apoio documental e ainda quaisquer outras que lhe sejam atribuídas¹⁰²;

⁹² Com reflexos, designadamente, na aplicação do sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia – SEC 95 e SEC 2010.

⁹³ Cfr. artigo 47.º-A da LOFPTC.

⁹⁴ Cfr. artigo 47.º-F da LOFPTC.

⁹⁵ Cfr. alínea c) do artigo 36.º da LOFPTC.

⁹⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 47.º-A da LOFPTC.

⁹⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º-E da LOFPTC.

⁹⁸ A LOFPTC refere a Caixa Geral de Depósitos (CGD). No entanto, esta entidade deve ser substituída pelo IGCP dada a atual organização e funcionamento do erário público.

⁹⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 47.º-E da LOFPTC.

¹⁰⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 47.º-A da LOFPTC.

¹⁰¹ Cfr. decorre do n.º 1 do artigo 47.º-B da LOFPTC: “*Além das dotações do Orçamento do Estado, são receitas próprias do Tribunal Constitucional o saldo da gerência do ano anterior, o produto de custas e multas, o produto da venda de publicações por ele editadas ou de serviços prestados pelo seu núcleo de apoio documental e ainda quaisquer outras que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título*”. Esta interpretação tem suporte no Estudo 3/14 – DCP/TdC: “*De acordo com o disposto no art. 47.º-B, n.º 1 da LOFPTC, o Tribunal Constitucional possui receitas próprias, nelas se incluindo, designadamente, o saldo de gerência do ano anterior*”. Em sentido contrário, pronunciou-se a Consultadoria Jurídica da DGO, no seu



- As receitas próprias podem ser aplicadas na realização de despesas correntes e de capital que, em cada ano, não possam ser suportadas pelas verbas inscritas no OE¹⁰³, bem como na realização de despesas relativas à edição de publicações ou à prestação de serviços pelo NADIJ e à realização de estudos, análises e outros trabalhos extraordinários, incluindo a correspondente remuneração ao pessoal do quadro ou contratado¹⁰⁴;
 - O TC, em plenário, aprova o orçamento_RP¹⁰⁵.
51. A referência a dois orçamentos – orçamento_OE e orçamento_RP – tem de ser compatibilizada com o princípio constitucional da universalidade do OE¹⁰⁶ e com o princípio contabilístico e financeiro de unicidade orçamental numa mesma entidade¹⁰⁷ que requer a sua fusão num orçamento único do TC (orçamento_Único) devendo ser esse o executado com o respetivo reporte contabilístico na conta anual do TC¹⁰⁸, que é integrado na CGE e é sujeito a verificação do TdC¹⁰⁹. Adiante se verá que esta situação só deverá ser regularizada no OE de 2015.
52. A gestão financeira do TC compete ao CA que tem por atribuições, designadamente: autorizar o pagamento de despesas; autorizar a constituição de fundos de maneo, estabelecendo as regras a que obedece o seu controlo; orientar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração; elaborar os projetos de orçamento para apreciação pelo plenário do TC; elaborar a conta de gerência anual do TC para ser submetida ao TdC¹¹⁰.
53. Os poderes financeiros reforçados do TC evidenciam-se no artigo 47.º-C – “Gestão financeira” da LOFPTC, que estipula:
- Cabe ao TC, em plenário, relativamente à execução do seu orçamento, a competência ministerial comum em matéria de administração financeira, nomeadamente a prevista no artigo 3.º¹¹¹ e no artigo 4.º¹¹² do DL n.º 71/95, de 15 de abril, podendo delegá-la no Presidente;

Parecer Jurídico n.º 64/2006, de 24 de março, com despacho de concordância do Subdiretor-Geral, que concluiu que “*não pode ser autorizado o pedido de transição de saldos feito pelo Tribunal Constitucional, por não se tratar de receitas próprias, mas tão somente de receitas gerais*”.

¹⁰² Cfr. n.º 1 do artigo 47.º-B da LOFPTC.

¹⁰³ Cfr. n.º 1 do artigo 47.º-B da LOFPTC, que derroga as regras de equilíbrio orçamental do Sector Público Administrativo (SPA) e de utilização primeira das receitas próprias no caso dos SFA.

¹⁰⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 47.º-B da LOFPTC.

¹⁰⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 47.º-A da LOFPTC.

¹⁰⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 105.º do CRP.

¹⁰⁷ Cfr. artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO).

¹⁰⁸ Dispõe a LOFPTC que o CA elabora um única conta de gerência (cfr. artigo 47.º-F da LOFPTC).

¹⁰⁹ Cfr. alínea b) do artigo 6.º da LOPTdC.

¹¹⁰ Cfr. artigo 47.º-F da LOFPTC.

¹¹¹ Artigo 3.º do DL n.º 71/95: “*Competência para autorização das alterações orçamentais: 1 - São da competência do Ministro das Finanças as transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional. 2 - Carecem de autorização dos Ministros das Finanças e da tutela as alterações: a) Destinadas ao reforço de dotações de despesa não integradas no subagrupamento económico relativo às remunerações certas e permanentes, com contrapartida em verbas inscritas neste subagrupamento; b) Efetuadas no âmbito dos investimentos do Plano, entre programas ou, dentro do mesmo programa, quando impliquem transferências de despesas de capital para despesas correntes; c) Realizadas dentro dos*”

- Cabe ao Presidente do TC a competência para autorizar a realização de despesas até aos limites estabelecidos para os órgãos máximos dos SFA¹¹³, podendo delegá-la, quanto a certas despesas e dentro dos limites fixados no correspondente despacho, no chefe do seu Gabinete ou no SG¹¹⁴;
- As despesas que, pela sua natureza ou montante, ultrapassem a competência do Presidente e as que este entenda submeter-lhe serão autorizadas pelo TC em plenário.

Execução orçamental

54. Em 2013, as receitas efetivas do TC foram de 7,43 Milhões de euros (M€) sendo 2,14 M€ de saldo da gerência anterior, 4,72 M€ de verbas do OE e 0,56 M€ de receitas próprias.

Quadro 1 – Grau de realização e estrutura da receita

Unidade: Euros

Receita	Previsão corrigida	Receita Efetiva	Grau de realização (%)	Estrutura (%)
Saldo da gerência anterior	2.143.854,00	2.143.854,00	100,00	28,85
Dotações do OE	4.809.374,00	4.724.321,95	98,23	63,58
Receitas Próprias	548.067,00	561.813,65 ¹¹⁵	102,51	7,56
Total Geral	7.501.295,00	7.429.989,60	99,05	100,00

Fonte: mapa da conta de gerência do TC – 2013; ajustamentos da auditoria.

55. Em 2013, as despesas efetivas totais foram de 5,54 M€, sendo as despesas com o pessoal cerca de 82% do total, as despesas com aquisição de bens e serviços cerca de 15% e as despesas com aquisição de bens de capital apenas 3%¹¹⁶.

programas a que se refere o n.º 2 do artigo anterior, quando impliquem transferências de verbas entre ministérios; d) Efetuadas com contrapartida em dotações anteriormente reforçadas pela dotação provisional; e) Resultantes dos créditos especiais a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo anterior. 3 - As alterações orçamentais efetuadas no âmbito dos investimentos do Plano carecem também do acordo do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, com exceção das alterações entre rubricas de classificação económica que se efetuem dentro do mesmo programa. 4 - As restantes alterações são da competência do ministro da tutela, com exceção das transferências de verbas efetuadas no âmbito do funcionamento de cada serviço ou organismo, as quais são da competência do respetivo órgão dirigente”.

¹¹² Cfr. artigo 4.º do DL n.º 71/95: “Alterações nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos. As alterações efetuadas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos são autorizadas: a) Pelos Ministros das Finanças e da tutela, quando envolvam transferências de verbas no âmbito da administração central ou passivos financeiros ou ainda quando se traduzam em aplicação de saldos de gerência; b) Pelo ministro da tutela, quando resultem de acréscimo de receitas e despesas; c) Pelos respetivos órgãos dirigentes, nos restantes casos”.

¹¹³ Atualmente, 199.519,15 €.

¹¹⁴ Cfr. artigo 47.º-C da LOFPTC e DL n.º 197/99, de 8 de junho (revogou o DL n.º 55/95, de 29 de março), parcialmente revogado [pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro] com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º [Secção III -Realização de despesas].

¹¹⁵ Inclui o montante 14 m€ referido na alínea a) do ponto 162 do Relatório.



Quadro 2 - Grau de realização e estrutura da despesa

Unidade: Euros

Despesa	Dotação corrigida	Despesa Efetiva	Grau de realização (%)	Estrutura (%)
OE - Fonte de Financiamento 111				
Despesas com pessoal	4.640.925,00	4.536.194,24	97,74	81,89
Aquisição de bens e serviços	325.224,00	183.664,28	56,47	3,31
Outras despesas correntes	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal	4.966.149,00	4.719.858,52	95,04	85,20
RP – Fonte de Financiamento				
Aquisição de bens e serviços	668.721,00	632.773,72 ¹¹⁷	94,62	11,41
Transferências correntes	2.000,00	2.000,00	100,00	0,04
Subsídios	2.000,00	2.000,00	100,00	0,04
Outras despesas correntes	427,00	426,66	99,92	0,01
Aquisição de bens de capital	182.547,00	182.543,64	100,00	3,30
Subtotal	855.695,00	819.744,02	95,80	14,80
Total Geral	5.821.844,00	5.539.602,54	95,15	100,00

Fonte: mapa da conta de gerência do TC – 2013; ajustamentos da auditoria.

Tesouraria

56. O TC possui 2 contas no IGCP, para movimento das verbas provenientes do OE, e 2 contas na CGD. Destas, uma é destinada ao movimento do Fundo de Maneio e outra ao movimento das receitas próprias. Refere-se que, em 31 de dezembro de 2013, as contas na CGD apresentaram um saldo no montante global de 1,95 Me¹¹⁸.

Gestão processual – custas, multas e coimas

Custas e multas judiciais

57. A cobrança das custas e multas a aplicar pelo TC está definida no *Regime de Custas no Tribunal Constitucional (RCTC)*^{119/120}.

¹¹⁶ No ano de 2013, o TC realizou pequenas obras de reparação e melhoria do seu edifício-sede, designadamente a recuperação da cobertura do Palácio Rattón, a limpeza e impermeabilização do arco de entrada e do respetivo terraço, a reparação do soalho do Auditório e o arranjo do arruamento do jardim (cfr. Relatório de Atividades do TC de 2013).

¹¹⁷ Inclui o montante de 21 m€ indicado no ponto 178 do Relatório.

¹¹⁸ Cfr. certidões de saldo emitidas pela CGD; o saldo contabilístico destas contas é de 1,89 M€.

¹¹⁹ Aprovado pelo DL n.º 303/98, de 7 de outubro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 91/2008, de 2 de junho.

¹²⁰ A taxa de justiça é fixada em unidades de conta (UC), nos seguintes termos: nos recursos previstos no n.º 2 do artigo 84.º da LOFPTC, entre 10 UC e 50 UC; nas decisões sumárias, a que se refere o n.º 1 do artigo 78.º-A, entre 2 UC e 10 UC; nos casos em que o TC não tome conhecimento do recurso, por falta de pressupostos da sua admissibilidade, entre 2 UC e 20 UC (cfr. artigo 6.º do RCTC); nas reclamações,

58. Nos processos cuja decisão contempla condenação em custas verifica-se o seguinte procedimento, suportado informaticamente pelo SIGPCA¹²¹:
- 1.º Quando transitado em julgado, é emitida certidão de trânsito do processo;
 - 2.º Após a emissão da certidão de trânsito, é avaliada a necessidade de elaboração da conta de custas:
 - a. caso o devedor de custas tenha apoio judiciário ou esteja isento de pagamento, nos termos do que a lei prevê, não é elaborada conta de custas e o processo é arquivado;
 - b. caso o devedor de custas não esteja incluído na alínea anterior, a SC elabora a respetiva conta, em 3 exemplares;
 - 3.º A conta de custas é comunicada ao responsável pela conta, ou seja, ao mandatário da parte, a quem são remetidos 2 exemplares da conta; o exemplar restante é arquivado no processo. A parte é notificada de que a conta foi remetida ao respetivo mandatário, bem como da importância devida ao TC;
 - 4.º Dá-se início à contagem do prazo de pagamento da conta, 10 dias, interrompidos nas férias judiciais, sendo na capa do processo inscrito, a lápis, pelos oficiais de justiça a data limite para pagamento acrescida dos prazos dilatórios (5 dias para o Continente; 15 dias para as Regiões Autónomas; 30 dias para o estrangeiro);
 - 5.º O controlo do cumprimento dos prazos de pagamento é efetuado sobre as datas inscritas nas capas dos processos.
59. As contas de custas são elaboradas pela SC no SIGPCA, dando lugar à emissão de um documento denominado “Conta” que é numerado de forma sequencial e por referência ao ano civil¹²². O montante de custas a pagar é determinado pelo SIGPCA mediante a introdução, pela SC, do correspondente número de UC¹²³.
60. A “Conta” identifica a quem deve ser passada a correspondente “Guia de pagamento”¹²⁴ e é remetida às partes intervenientes para proceder ao seu pagamento, podendo fazê-lo de várias formas: multibanco, transferência bancária, cheque ou numerário.
61. Decorrido o prazo de pagamento: se a “Conta” é paga, é registado no SIGPCA e o processo é arquivado; se a conta não é paga é extraída certidão executiva para o MP (sobre a guia é aposto carimbo “Não Paga”) que a remete ao Tribunal competente para ordenar o pagamento. Quando o Tribunal competente comunica que procedeu à execução da dívida e o Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ)

incluindo as decisões sumárias, nas arguições de nulidades e nos pedidos de esclarecimento ou reforma de decisões, entre 5 UC e 50 UC (cfr. artigo 7.º do RCTC).

¹²¹ Cfr. “*Guia de arrecadação de custas processuais pela secretaria judicial*”.

¹²² A “*Conta*” é impressa em duplicado, sendo um exemplar arquivado no processo, que é devolvido à Secção competente, e outro enviado à SC.

¹²³ Este valor é parametrizado no SIGPCA sempre que se verificam alterações.

¹²⁴ A “*Guia*” contém, entre outros, a identificação do número do processo que lhe está associado, a respetiva data limite de pagamento, as referências para pagamento por *Multibanco* ou por transferência bancária ou por depósito em conta bancária.



procedeu ao depósito na conta bancária do TC, a informação é registada no SIGPCA e, por fim, o processo é arquivado¹²⁵.

Coimas

62. Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal a que nos termos gerais haja lugar, os infratores das regras respeitantes ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, previstas nos capítulos II e III da LFPP, ficam sujeitos às sanções previstas nos artigos 28.º e seguintes desse diploma¹²⁶, sendo o TC competente para aplicar as coimas previstas na lei¹²⁷, com ressalva das sanções penais.
63. A ECFP é competente para aplicar as sanções previstas na LOECFP¹²⁸. Das decisões da ECFP, cabe recurso de plena jurisdição para o TC, em plenário¹²⁹.
64. O TC decide, em plenário: do sancionamento dos partidos políticos em matéria das suas contas, incluindo as coimas a aplicar¹³⁰; da punição das candidaturas em matéria de contas das campanhas eleitorais, incluindo as sanções a aplicar¹³¹.
65. Havendo coimas a pagar (fixadas pelo TC nos Acórdãos sancionatórios), compete à 4.ª Secção a emissão da competente guia de receita do Estado que é remetida ao partido ou dirigente político interessado. As guias são pagas nos Serviços de Finanças e a receita reverte integralmente a favor do Estado, não sendo o TC notificado desses pagamentos; ocasionalmente são os partidos e dirigentes políticos que informam o TC dos pagamentos que efetuaram.
66. Esta falha sistémica pode eventualmente ser colmatada por protocolo do TC com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que tenha por referência o procedimento da cobrança de custas judiciais, atrás descrito.

¹²⁵ Existem situações em que o TC comunica que o pagador da “Conta” beneficia de apoio judiciário ou se encontra em situação de carência económico-financeira pelo que estará isento de custas.

¹²⁶ Cfr. artigo 28.º da LFPP: “2 - Os dirigentes dos partidos políticos, as pessoas singulares e os administradores de pessoas coletivas que pessoalmente participem na atribuição e obtenção de financiamento proibidos são punidos com pena de prisão de 1 a 3 anos; 3 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não observem na campanha eleitoral os limites estabelecidos no artigo 20.º ou que obtenham para a campanha eleitoral receitas proibidas ou por formas não previstas na presente lei são punidos com pena de prisão de 1 a 3 anos; 4 - Em iguais penas incorrem os dirigentes de partidos políticos, as pessoas singulares e os administradores de pessoas coletivas que pessoalmente participem nas infrações previstas no número anterior”.

¹²⁷ O processo sobre as contraordenações quer das contas partidárias anuais quer das campanhas eleitorais rege-se pela LOECFP.

¹²⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 46.º da LOECFP.

¹²⁹ Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais, os primeiros candidatos de cada lista e os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que violem os deveres previstos nos artigos 15.º e 16.º são punidos com coima mínima no valor de 2 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 32 salários mínimos mensais nacionais. Os partidos políticos que cometam a infração prevista no n.º 1 são punidos com coima mínima no valor de 6 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 96 salários mínimos mensais nacionais. Em sede de contraditório a Presidente da ECFP informou que entre 2009 e 2013, a ECFP não aplicou coimas ao abrigo destas disposições legais.

¹³⁰ Cfr. artigo 34.º da LOECFP.

¹³¹ Cfr. artigo 45.º da LOECFP.

Nas alegações apresentadas, o Presidente JSR pormenoriza a tramitação do processo de cobrança de coimas informando que o TC *“logo que é notificado do Acórdão, o Gabinete do Ministério Público anota todas as coimas aplicadas e os respetivos destinatários, em aplicação informática própria, por si desenvolvida (...). Relativamente às coimas não pagas voluntariamente, compete ao Ministério Público promover a respetiva execução (...). Acrescentou que “(...)o processo de execução, iniciado com certidão passada pela 4.ª Secção e entregue ao Gabinete do Ministério Público, prossegue com o envio dessa certidão ao magistrado do Ministério Público competente (...)” que “(...) solicita informação sobre o pagamento (...)” e que “(...) com periodicidade, o Gabinete do Ministério Público procura obter informação junto dos diferentes tribunais de execução, quanto ao estado dos processos relativos às certidões que, neste âmbito, lhes foram enviadas. Neste quadro, qualquer melhoria a introduzir no sistema deve coenvolver e ter como ator principal o Ministério Público”.*

A Chefe de Divisão da DAF, informou que *“A DAF encetou contactos com a Autoridade Tributária e Aduaneira em março de 2013 para desenvolvimento de projeto para implementação do Documento Único de Cobrança na 4.ª Secção da Secretaria Judicial (...)” e que a “(...)proposta esteve suspensa durante vários meses e foi retomada em dezembro de 2013. Em 2014, o projeto não teve o desejável desenvolvimento (...). A respetiva despesa foi orçamentada para o corrente ano 2015 prevendo-se a sua implementação no decurso do ano”.*

A Presidente da ECFP, em sede de contraditório, informou que *“a ECFP carece, no seu trabalho de auditoria das contas dos partidos, controlar o efetivo pagamento das coimas aplicadas pelo TC para efeito de registo contabilístico. Também compete à ECFP verificar se as coimas não foram pagas nem registadas nas contas ou se por não terem sido pagas, prescreveram. Este controlo deveria poder ser feito em circularização pela via do serviço da Administração Financeira/Tributária competente, ou através dos tribunais de execução, já que os próprios partidos não dispõem de meios de controlo desse tipo”¹³².*

¹³² O n.º 3 do artigo 32.º da Lei n.º 19/2003 prevê a suspensão da Subvenção Estatal para os partidos políticos que não apresentem contas mas não prevê sanção direta para o não pagamento das coimas do TC.



OBSERVAÇÕES

Orçamento e Prestação de contas

67. A autonomia dos dois orçamentos referenciados na LOFPTC (orçamento_RP e orçamento_OE) subjaz à anómala situação¹³³ que ocorre desde há anos: o OE e a CGE têm incluído o TC como serviço integrado, mas apenas quanto ao orçamento_OE; nada tem sido incluído, no OE e na CGE, quanto ao orçamento_RP¹³⁴.
68. Contudo, o TC tem prestado contas ao TdC quanto à execução desses dois orçamentos: até 2011, com uma organização contabilística com contabilidade de caixa, apresentou uma conta de gerência única relativa à execução de cada um dos orçamentos com base nas Instruções n.º 2/97- 2.ªS¹³⁵; em 2012 e 2013, foi apresentada uma conta de gerência única, adotando as mesmas instruções do TdC, que agrega *a posteriori* e quando é possível, a execução dos dois orçamentos registados em sistemas contabilísticos diferentes e com apoio de diferentes aplicações informáticas - POCP através do sistema GeRFiP, para o orçamento_OE; contabilidade de caixa, para o orçamento_RP (folhas de *Excel*).
69. A regularização da situação descrita iniciou-se com a integração do orçamento_RP no orçamento_OE na proposta de lei do OE para 2015, pelo que se acompanharão os seus desenvolvimentos, incluindo a prestação de contas em conformidade com a Instrução n.º 1/2004-2.ª S¹³⁶, no âmbito da verificação interna de contas e do acompanhamento de recomendações.

O Presidente JSR alegou que o TC “(...) *entendeu bem, e de imediato, as razões substantivas invocadas pelo Tribunal de Contas - o princípio da unidade orçamental do Estado (...) - e as razões de natureza adjetiva para a integração do orçamento de receitas próprias no orçamento do Estado e para a conveniência de o sistema de registo contabilístico do orçamento de receitas próprias seguir o mesmo sistema contabilístico do orçamento de receitas gerais*” e que o “*orçamento para 2015 - orçamento de receitas gerais e de receitas próprias - já consta de um único documento e o sistema contabilístico para ambos os orçamentos (GeRFiP) é o mesmo*”. Acrescenta ainda que “*A conta de gerência do ano de 2014, a apresentar ao Tribunal de Contas, será única, ainda que, no que diz respeito ao orçamento de receitas próprias, seja necessário obedecer a um modelo transitório, tendo em atenção que o sistema contabilístico do ano de 2014, quanto às receitas próprias, não foi o mesmo*”.

O TdC regista a informação do Presidente JSR e assinala as diversas medidas entretanto adotadas e/ou em implementação, evidenciadas nos pontos seguintes, que visam a melhoria dos sistema de gestão e de controlo assegurando a fiabilidade e integridade das operações, a salvaguarda de ativos e a adequada informação para o processo de tomada de decisão.

¹³³ A situação era do conhecimento da DGO, vide Parecer Jurídico n.º 64/2006, de 24 de março, em que se afirma: “(...) *atualmente, se o Tribunal Constitucional cobra receitas, não as inscreve no Orçamento de Estado*”.

¹³⁴ Em 2013 foram cobradas RP no montante de 562 m€ e realizadas despesas no montante de 812 m€.

¹³⁵ Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços integrados com autonomia administrativa integrados no RAPE.

¹³⁶ Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e planos sectoriais (POC-Educação, POCMS e POCISSSS).

Sistemas de Gestão e de Controlo

Gestão geral

70. O Presidente do TC é membro do CA. Com efeitos a partir de 15 de outubro de 2012, o CA delegou no Presidente e na SG do TC, designadamente, a competência para autorizar as despesas mensais com vencimentos¹³⁷. Refira-se que, relativamente ao STJ¹³⁸, em situação similar, o TdC considerou estranho que um titular de órgão de soberania com altas funções de Estado fosse responsável financeiro por atos de gestão corrente.

O Presidente JSR, em sede de contraditório, veio referir que *“Não é apenas a razão invocada - já de si de monta - que torna questionável e, na opinião pessoal do signatário, necessitado de reponderação o desenho legal da gestão financeira do TC, em particular no que respeita às funções e responsabilidades atribuídas ao Presidente. Há que ter também em conta o peso avassalador e o caráter absorvente das funções propriamente jurisdicionais que o Presidente desempenha, o que lhe retira disponibilidade para um acompanhamento efetivo e permanente da gestão corrente”*. Acrescenta ainda que *“(....) Nas condições reais de funcionamento do TC, ao Presidente pouco mais resta do que escolher criteriosamente o Secretário-Geral (...) e estar atento a qualquer indício que possa revelar a existência de anomalias”*.

71. O TC elaborou o Relatório de Atividades de 2013¹³⁹ e o Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC), sem data, ambos publicitados no sítio eletrónico do TC, e procedeu ao carregamento dos dados no Sistema de Informação da Organização do Estado.

72. Não há evidência do TC ter elaborado o QUAR, o Plano de Atividades, o Balanço Social e o Código de Ética.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR informou que o PGRCCIC foi revisto e publicitado no *site* do TC.

A Chefe de Divisão da DAF informou que *“elaborou relatório de atualização e monitorização do PGRCCIC de 2013 em janeiro de 2014 (...) [e que o TC] nunca elaborou Balanço Social, situação que será regularizada pela DAF no corrente ano 2015, reportando-se a dados de 2014”*.

73. O manual de procedimentos de controlo interno, elaborado em 2011 e revisto em 2013¹⁴⁰, constitui um documento embrionário com apenas alguns procedimentos na DAF¹⁴¹, carecendo de profundos desenvolvimentos, designadamente, o estabelecimento de

¹³⁷ Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 47.º-D da LOFPTC e deliberação n.º 95/2014 do CA do TC, publicada no DR (2.ª série) n.º 20/2014, de 29 de janeiro, assinada pelo Presidente do CA, em de 17 de janeiro de 2014, em que dá conta, no n.º 1, que o CA, *“deliberou, em reunião de 28 de novembro de 2012, delegar, em simultâneo, no Presidente, Juiz Conselheiro Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro, e na Secretária-Geral, Lic. Maria Manuela Pereira Baptista Lopes, do Tribunal Constitucional as suas competências para autorizar o pagamento de despesas de funcionamento até ao limite de € 10.000,00, bem como as competências para autorizar o pagamento das despesas mensais com vencimentos”* e, no n.º 2, *“A presente deliberação produz efeitos desde 15 de outubro de 2012, considerando-se ratificados os atos entretanto praticados pelo Presidente e pela Secretária-Geral do Tribunal Constitucional no âmbito dos poderes objeto da presente delegação”*.

¹³⁸ Cfr. ponto 56 do Relatório VEC n.º 1/2011-2.ª S.

¹³⁹ Apresenta a atividade jurisdicional (estatística, jurisprudência), as relações internacionais e institucionais e as visitas realizadas ao TC.

¹⁴⁰ Revisão aprovada pelo CA, em 24 de abril de 2013.

¹⁴¹ Despesas de montante não estimável; Despesas resultantes de contratos de prestação de serviços; Despesas por conta de fundos de maneiio; Informações de despesa no Gabinete do Presidente; Pagamento de descontos para a CGA, SS e ADSE.



normas específicas para o controlo da receita própria, do imobilizado e das existências e para a realização de contagens físicas.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR informou que *“Está em estudo o aperfeiçoamento do manual de procedimentos do controlo interno”* e a Chefe de Divisão da DAF acrescentou que, em 2014, apresentou propostas *“para introdução de procedimentos de controlo interno quanto a Requisição de material de economato, Requisição de bens e serviços, Controlo da assiduidade e da pontualidade - Livros de ponto, Auto de entrega de equipamentos e bens”*.

74. O CA reuniu 6 vezes durante o ano de 2013, quando o estabelecido no regulamento aprovado pelo TC, em 1984, determinava periodicidade semanal. Em 2014, foi aprovado novo regulamento que não estabelece qualquer periodicidade para reuniões ordinárias, pese embora as competências de gestão deste órgão e a insuficiência de recursos e dos sistemas de gestão e controlo da área administrativa e financeira.

A Chefe de Divisão da DAF alegou que *“A exigência das funções dos Magistrados deste Tribunal não é compatível com a fixação de periodicidade para as reuniões ordinárias do Conselho Administrativo (...), pelo que os atos regulares de gestão diária da competência do Conselho Administrativo foram delegados no Presidente e na Secretária-Geral”*.

75. O expediente de entrada encontra-se afeto à secretária da SG que após o respetivo registo, carimbo com número e data manuais, o remete à SG para o respetivo despacho. O expediente de saída encontra-se colocado na ala do corredor do piso 0, e o seu sistema de registo está em atualização.

Área de Pessoal

Registos

76. O registo de presença é manual, através de vários “Livros de Ponto”¹⁴², pelo que não há integração automática com o programa de processamento de vencimentos, o que não garante a fiabilidade do sistema, embora os testes não tenham detetado situações de erro.

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF referiu que *“Foi elaborada, revista em outubro de 2014 e submetida à apreciação superior a Informação n.º 23/ DAF/2014, de 17 de julho [Sistema de Controlo Interno – Livros de Ponto], para decisão”*.

77. Os processos individuais do pessoal encontravam-se deficientemente organizados e desatualizados¹⁴³.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR informou (bem como a Chefe de Divisão da DAF) que *“(…) estão em curso a reorganização e atualização de todos os processos atinentes aos membros e funcionários do TC que se encontram ao serviço, com, designadamente, a introdução de todas as fichas de dados pessoais existentes no SRH”*.

¹⁴² Existem vários “livros” em cada unidade dos Serviços de Apoio e da SJ e, alegadamente, cada um dos dirigentes efetua o controlo diário da assiduidade, com encerramento do livro, que no fim de cada mês é recolhido pelo serviço do processamento de vencimentos.

¹⁴³ e.g. cópias de documentos de identificação fora de validade e informação sobre descendentes/dependentes desatualizada. Regista-se que a DAF emitiu, em 4 de novembro de 2014, a Norma Interna n.º 2/DAF “Cartões de cidadão - processos individuais de pessoal” que define procedimentos para atualização de documentos.

Avaliação de desempenho

78. Os órgãos de soberania não integram o âmbito de aplicação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP)¹⁴⁴, sem prejuízo da sua aplicação aos funcionários, agentes e demais trabalhadores, na medida em que os respetivos estatutos orgânicos remetam para o regime geral da função pública¹⁴⁵. Assim, no TC, o SIADAP 3 é aplicável a todos os funcionários/trabalhadores, com exceção dos magistrados e oficiais de justiça, que têm sistemas de avaliação específicos plasmados nos respetivos estatutos, do pessoal de informática¹⁴⁶ e do pessoal dos Gabinetes¹⁴⁷.
79. Ora, em 2013, em conformidade com instruções do Presidente do TC, transmitidas pela SG¹⁴⁸, não foi aplicado o SIADAP, encontrando-se suspensa, desde o ano de 2011, a avaliação dos funcionários.
80. Em 29 de janeiro de 2014, a DAF¹⁴⁹ defendeu a aplicação do SIADAP no TC e alertou para consequências gravosas da ausência de avaliação, designadamente quanto a prémios de desempenho e à progressão nas carreiras¹⁵⁰.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR referiu que *“Nos anos de 2011 e 2012, esteve suspensa a aplicação do SIADAP (...)”* e que *“(...) em 2 de maio de 2013, manteve essa suspensão. Mas desde logo se deixou consignado que ‘esta suspensão será reapreciada se e quando novas circunstâncias o aconselharem ou exigirem’”*. Acrescenta que *“(...) levará a cabo, no primeiro semestre de 2015, a avaliação de desempenho dos seus funcionários”*.

81. Sendo o SIADAP aplicável aos SA do TC – dirigentes e trabalhadores – sem prejuízo das especificidades referidas supra¹⁵¹, atender-se-á a regularização da situação em sede de acompanhamento de recomendações.

Abonos a pessoal

82. Sem evidência de regulamentação de afetação e de definição de limiares de utilização e de reembolso, foram, sem despacho, atribuídos telemóveis e reembolsadas despesas de telemóveis pessoais aos magistrados, dirigentes e alguns funcionários do TC (e.g. motoristas) e membros dos Gabinetes.

¹⁴⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o SIADAP, na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

¹⁴⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁴⁶ Cfr. Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.

¹⁴⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁴⁸ Cfr. Despacho da SG, em 2 de maio de 2013, na Informação n.º 9/DAF/2013, de 30 de janeiro: *“Por decisão do Senhor Presidente que me foi transmitida em despacho de 2 de maio de 2013, a avaliação de desempenho, atentas as circunstâncias gerais e as específicas do Tribunal Constitucional manter-se-á suspensa. Esta suspensão será reapreciada se e quando novas circunstâncias o aconselharem ou exigirem”*.

¹⁴⁹ Cfr. Informação n.º 04/DAF/2014.

¹⁵⁰ Consequentemente, a DAF propôs que, como forma de colmatar a ausência de avaliação em anos anteriores, os trabalhadores optassem pelo arrastamento da última avaliação obtida na carreira, caso fosse possível, ou, em alternativa, a avaliação curricular, o que exigiria que o Conselho Coordenador da Avaliação fixasse previamente os critérios de determinação da ponderação curricular e respetiva valoração.

¹⁵¹ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007. A sua não aplicação por razões imputáveis ao seu dirigente determina a cessação das respetivas funções (cfr. n.º 2 do artigo 34.º da Lei n.º 66-B/2007).



Em sede de contraditório, o Presidente JSR referiu que “(...) *está em estudo a fixação de limiares máximos*” e a Chefe de Divisão da DAF informou que foi elaborada e submetida à apreciação superior proposta para decisão¹⁵².

83. Não há evidência de despacho de afetação de motoristas à Presidência do TC, pelo que alegadamente todos eles asseguram essas funções, sendo-lhes pago o suplemento de disponibilidade permanente (exceto se oriundos da PSP e da GNR), suplemento de risco e, quando devido, a remuneração por trabalho extraordinário^{153/154}. Aos agentes da PSP e da GNR a desempenhar funções de motoristas é pago o suplemento por serviço nas forças de segurança, o que será tratado posteriormente.
84. Em 2013, o TC utilizou o código 400 - *Outras Gratificações Certas e Permanentes* em vez do código 240 - *Suplemento por Trabalho de Risco*, na aplicação SRH, disponibilizada pela DGO, para o processamento do suplemento de risco¹⁵⁵ aos funcionários a exercerem funções de motorista¹⁵⁶.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR e a Chefe de Divisão da DAF informaram que o procedimento para o processamento do abono “*foi regularizado em janeiro de 2015*”, remetendo cópia das instruções emitidas para o efeito.

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

85. Foi realizado trabalho extraordinário sem a prévia autorização formal e foi registado em modelo desconforme com a Portaria n.º 609/2009, de 5 de junho. Nalguns casos, alegadamente por razões inadiáveis¹⁵⁷, foram ultrapassados os limites diários.

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF alegou que com a aprovação da informação sobre o trabalho extraordinário a situação ficou parcialmente regularizada em janeiro de 2015¹⁵⁸.

¹⁵² Informação n.º 41/DAF/2014, de 19 de dezembro [Assunto: Telemóveis – Despacho de atribuição e de fixação de plafonds].

¹⁵³ Cfr. artigos 4.º e 5.º do DL n.º 381/89, de 28 de outubro.

¹⁵⁴ A DGO, no ponto III.2 do Parecer Jurídico n.º 39/2003, afirma que nada obsta à acumulação do subsídio de disponibilidade permanente com o pagamento das horas extraordinárias aos motoristas.

¹⁵⁵ O entendimento da DGO, em sintonia com os seus Pareceres n.ºs 174/2003 e 23303/2006, é que este suplemento é pago em 11 meses.

¹⁵⁶ Cfr. informação do TC, através de *e-mail* de 5 de dezembro de 2014, “(...) *o abono em causa é (inevitavelmente) processado pelo código 400 - Outras gratificações certas e permanentes ao qual não está associada a assiduidade mensal. A DAF corrigirá o código do abono a partir de 2015 (janeiro)*”.

¹⁵⁷ O TC informou que “*A prestação de trabalho extraordinário por período diário superior a 2 horas decorre das situações pontuais em que o Plenário do Tribunal Constitucional emite Acórdãos que, nos termos da Lei, são comunicados ao Presidente da República e/ou Assembleia da República e/ou Primeiro Ministro no dia em são proferidos e/ou são objeto de leitura pública também no dia em que é proferido o Acórdão*” (cfr. mail de 26 de novembro de 2014).

¹⁵⁸ Através da Informação n.º 044/DAF/2014, de 29 de dezembro (Trabalho suplementar - ano de 2015), foi autorizada, pela atual SG, “*a prestação de trabalho suplementar nos termos legais – art.º 120.º, n.ºs 2 e 3 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*” pelos assistentes operacionais não motoristas, com eventual ultrapassagem dos limites de 150 horas por ano e duas horas por dia normal de trabalho, tendo em conta que “*Dada a especificidade do enquadramento legal do trabalho extraordinário a prestar pelos senhores motoristas, a respetiva Informação de autorização está a ser elaborada autonomamente e será submetida à consideração superior (...)*”.

O TC regista a informação prestada alertando, no entanto, para a necessidade da prestação de trabalho extraordinário se realizar de forma casuística e devidamente fundamentada. Esta situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

86. Nos termos de orientação da SG, “*em despacho, em 17.10.2013, o senhor Presidente entendeu que há razões que justificam a manutenção do regime vigente quanto ao pagamento da despesa de refeição*”, isto é: a dirigentes e quaisquer outros funcionários ou colaboradores é pago o valor da ajuda de custo; aos motoristas, são reembolsadas as despesas contra a apresentação da fatura, sendo sem limite ao motorista do Presidente do TC e com o limite máximo de 15,00 €, aos restantes¹⁵⁹. São também pagos subsídios de jantar aos seguranças do TC nos termos do DL n.º 473/85, de 11 de novembro¹⁶⁰. Os reembolsos dos pagamentos das refeições são efetuados através dos fundos de maneiio (FM).

Área de receitas

87. Apesar de existir um guia de arrecadação de custas processuais - que estabelece procedimentos de controlo das receitas provenientes de custas, multas e coimas - não existem normas e procedimentos na DAF que assegurem a plenitude do registo contabilístico dos recebimentos.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR informou que “*A partir do corrente mês, o pagamento em numerário será recebido pela Contabilidade da DAF (...), que assumirá o controlo da regularidade de todas as operações de arrecadação (...), estando em curso procedimentos com vista a assegurar a plenitude do registo contabilístico dos recebimentos*”.

88. O SIGPCA carece de funcionalidades para um controlo informático universal dos pagamentos das guias. Atualmente, só há registo informático automático para pagamentos por multibanco; se forem em numerário/cheque/vale (atos avulsos), a SC apenas os regista, manualmente, em livro próprio, com a conseqüente incompletude da base de dados.
89. Da totalidade das guias de receita em pagamento¹⁶¹, o SIGPCA não permite discriminar quais as que se encontram efetivamente em dívida (com certidão executiva). Desta forma a DAF, mesmo em modo de consulta ao SIGPCA, não consegue determinar com rigor o montante das guias em dívida para efeitos de registo no GeRFiP.
90. Não existe adequada segregação de funções, nomeadamente quando se trata de verbas recebidas na SC, uma vez que, que após esse recebimento, o mesmo funcionário deposita os valores arrecadados na conta da CGD, à qual tem acesso de consulta, através do *Caixa e-Banking* (extratos da conta bancária), a fim de proceder à identificação das entradas –

¹⁵⁹ Cfr. Despacho em 17 de outubro de 2013, na Informação n.º 75/DAF/2013, de 7 de outubro.

¹⁶⁰ 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 bem como ao pessoal referido nos Decretos-Leis n.ºs 305/82, de 2 de Agosto, e 434-B1/82, de 29 de Outubro, e ainda aos elementos da Polícia de Segurança Pública que garantem a segurança pessoal aos membros do Governo não abrangidos pelos referidos diplomas 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*”.

¹⁶¹ Inclui as guias de receita vincendas e vencidas.



cobrança das receitas e sua codificação (e.g. custas, multas, atos avulsos) – e respetiva conferência.

Relativamente à Área de receitas, a Chefe de Divisão da DAF, em sede de contraditório, referiu que “*Está em curso na DAF, a análise e a definição de procedimentos e normas de controlo, uma vez que a SJ não dispõe de qualquer registo quanto à matéria e a DAF não dispõe de qualquer experiência adquirida*”.

91. No NADIJ não existe despacho de fixação do preço das fotocópias, que são cobradas de acordo com instruções verbais casuísticas, sendo emitidas faturas-recibo aos utentes.

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF informou que a situação “*está regularizada*”¹⁶².

92. No NADIJ também não existe controlo dos exemplares “*CD Histórico*” para venda, cujo preço (15,00 €) foi fixado pelo Presidente do TC¹⁶³, verificando-se falhas no controlo da faturação, designadamente pela emissão de recibo sem o correspondente pagamento¹⁶⁴.

Área de Tesouraria e Contabilidade

Tesouraria

93. Embora a LOFPTC preveja que os fundos do OE sejam depositados na CGD, a leitura atualística deste preceito, face à evolução entretanto ocorrida na organização da tesouraria do Estado, implica que o depósito se faça no IGCP para que se cumpra o Princípio de Unidade de Tesouraria¹⁶⁵.

94. Em 31 de dezembro de 2013, o TC mantinha em 2 contas bancárias na CGD o montante de 1,95 M€, que correspondia à quase totalidade das suas disponibilidades, mas a situação foi regularizada, em novembro de 2014, com a transferência de 95% do saldo para o IGCP¹⁶⁶.

95. Em 2013, foram constituídos 2 FM: um, afeto à SG, com 1.000,00 € e, outro, afeto ao Gabinete do Presidente, com 300,00 €, tendo-se verificado que foram efetuados registos (folha de caixa) só até setembro de 2013 (SG)¹⁶⁷, não obstante ter-se constatado que, por norma, as quantias despendidas foram mensalmente regularizadas, sendo, até ao último dia útil do mês, enviado para a DAF o formulário “*Pagamentos por conta do fundo de manei*o” assinado pelo responsável pelo FM, acompanhado dos documentos originais de pagamento e autorização de despesas¹⁶⁸.

96. Encontra-se instalado na DAF um cofre, ao qual têm acesso os funcionários da DAF, através de código, onde se encontra guardado um “pequeno cofre” para o FM e respetiva

¹⁶² Através da Informação n.º 39/DAF/2014, de 10 de dezembro, que estabelece a tabela de preços a vigorar em 2015, aprovada pelo Presidente do TC, em 18 de dezembro de 2014.

¹⁶³ Cfr. *e-mail* do Gabinete do Presidente do TC, de 7 de junho de 2013.

¹⁶⁴ e.g. emissão de fatura-recibo n.º 5, de 8 de abril de 2013, no valor de 94,89 €, relativa à venda de acórdãos do TC à Editora A., que não foi paga. Em 27 de julho de 2014, o TC enviou *e-mail* a solicitar o pagamento, o que ainda não se verificou.

¹⁶⁵ Cfr. DL n.º 191/99, de 5 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2000, de 4 de abril e 107-B/2003, de 31 de dezembro.

¹⁶⁶ Cfr. ofício do CA n.º 111/DAF/2014, de 12 de novembro, acompanhado da ordem de transferência.

¹⁶⁷ A equipa procedeu a uma contagem física ao FM encontrando-se tudo em conformidade.

¹⁶⁸ Cfr. previsto no manual de procedimentos internos na DAF, despesas por conta de FM.

chave, não ficando, assim, assegurado o controlo físico do mesmo. Refere-se também que dentro do cofre foram encontrados bens obsoletos e outros que, pela sua natureza, não carecem de sigilo ou segurança.

Registos contabilísticos e de inventário

97. Em 2013, o TC não elaborou as demonstrações financeiras previstas no POCP.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR referiu que “(...) *tal deve-se a que a conta de gerência estava a ser elaborada em contabilidade orçamental (...) pelo que não era possível a elaboração de tais demonstrações, em conformidade com o POCP. A partir de 1 de janeiro de 2015, com as alterações introduzidas, já há uma uniformização total do sistema contabilístico em GERFiP*”.

Por seu turno, a Chefe de Divisão da DAF pronunciou-se no mesmo sentido.

98. O sistema de registo contabilístico do orçamento_RP (folhas *Excel*), adotado em 2013, não assegurava, com fiabilidade, o registo de todos os movimentos ocorridos na gerência¹⁶⁹, nem o cumprimento das regras orçamentais previstas na LEO e no RAFE¹⁷⁰.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR (bem como a Chefe de Divisão da DAF) referiu que “*Pesem embora os riscos inerentes ao controlo da execução orçamental tendo por base ficheiros de Excel e não aplicações informáticas de gestão orçamental pública (...) as falhas detetadas nos registos contabilísticos são residuais e sem quaisquer implicações no saldo de gerência (...)*”.

Sobre este assunto, refere-se que o saldo de encerramento da gerência de 2013 foi ajustado face às situações detetadas pela auditoria, conforme consta dos pontos 178 e 179 do relatório.

¹⁶⁹ e.g. em 2013 não foram efetuados os registos seguintes:

- a) 13.746,39 €, como receita bem como despesa (igual montante) para a correção dos “*defeitos da obra*”. Da receita proveniente de uma parcela do acionamento de duas garantias bancárias [no montante de 46.813,56 €, apenas foi registado o montante de 33.067,17 € (= 46.813,56 -13.746,39), por incumprimento do contrato de empreitada, celebrado em 2008 (empreitada adjudicada à empresa Edificadora Luz & Alves, Lda., tendo sido, em 22 de novembro de 2011, proferida pelo Tribunal do Comércio de Lisboa, 1.º Juízo de Lisboa, a sentença de declaração de insolvência);
- b) 4.414,63 €, relativo ao pagamento efetuado, por lapso, à AT, referente a honorários de colaboradores do TC que foram erradamente transferidos para a conta do IGCP - Retenções (Balcão 0019), juntamente com as importâncias relativas às retenções na fonte por conta do IRS. Para regularizar a situação, o TC transferiu, em 23 de dezembro de 2013, através da conta da CGD afeta às RP, o montante global líquido de 4.414,63 € para as contas bancárias dos colaboradores, mas não procedeu a quaisquer registos contabilísticos desta operação;
- c) 510,45 €, relativo ao pagamento efetuado a uma empresa errada, por engano na introdução de NIB [cfr. *e-mail* da Chefe de Divisão da DAF, de 18 de novembro de 2013, dirigido à CGD: “(...) *o Tribunal Constitucional procedeu à criação e execução no caixa e-banking, das ordens de transferência bancária (...) nos valores de 510,45 € (...), a favor da empresa Beltrão Coelho, S.A. Porém, constata agora que aquelas transferências bancárias foram, por lapso, indevidamente processadas (...)*”. Por *e-mail* da Chefe de Divisão da DAF, de 10 de julho de 2014, dirigido à CGD, foi solicitado o ponto da situação descrita];
- d) 2.775,60 €, relativo à devolução de custas, contabilizadas em 2012 como receitas do TC, que se verificou corresponderem a receitas do Estado.

¹⁷⁰ Para a gerência de 2014, o TC encetou contactos junto da eSPaP e da DGO para integrar no sistema GeRFiP o orçamento_RP (cfr. ofício n.º 84/DAF/2014, de 8 de outubro).



99. A política de amortizações prosseguida pelo TC em 2013 é a que se encontra estabelecida no CIBE, correspondendo as taxas de amortização utilizadas às vidas úteis médias estimadas¹⁷¹. Relativamente aos veículos, o TC aplicou a taxa de amortização de 12,5% para uma vida útil de 8 anos, pelo que dos 20 veículos afetos apenas 1 ainda não está totalmente amortizado¹⁷².
100. Não existiam normas ou instruções escritas sobre organização, funcionamento e controlo do armazém¹⁷³.
101. Aquando da adoção do POCP para o orçamento_OE, o TC realizou a contagem física dos bens, reportada a 31 de dezembro de 2011, que foi registada no módulo próprio do GeRFiP.
102. Após aquela data, os bens adquiridos através do orçamento_RP não foram registados na contabilidade nem inventariados.
103. Os testes realizados evidenciaram que o atual sistema de controlo patrimonial não é completo nem eficaz¹⁷⁴.

Em sede de alegações, o Presidente JSR, relativamente ao referido nos pontos 100 a 103, informou que *“Em breve serão emitidas normas das requisições de material de economato e de bens e serviços, assim como autos de entrega de bens móveis do TC de utilização individual (em complemento do registo já existente) (...) estando ainda a proceder-se a um inventário mais completo e rigoroso de todo o recheio do Palácio Rattón e dos equipamentos de que o TC dispõe”*. Acrescentou também que os bens adquiridos através do orçamento_RP passarão a estar registados em GeRFiP a partir de janeiro de 2015.

Sobre esta matéria, a Chefe de Divisão da DAF alegou que *“De facto, a utilização, até 2011, de dois sistemas para controlo patrimonial - um para os bens adquiridos pelo orçamento de receitas gerais e outro para os bens adquiridos pelo orçamento de receitas próprias - não podiam garantir a eficácia desejável. A junção, em 2012, dos dois sistemas com vista à integração do património do Tribunal Constitucional no Gerfip resultou em erros que não foram imediatamente identificados. Por outro lado, entre 2012 e 2014 foram adquiridos bens pelo orçamento de receitas próprias que não foram registados em Gerfip (que só continha o orçamento de receitas gerais). O processo está em revisão, face à integração da receita própria no Gerfip ocorrida no orçamento de 2015”*.

Aquisição de bens e serviços

104. Os processos de contratação de bens e serviços estavam, em geral, deficientemente organizados e, em alguns casos, com falta de documentos, incluindo, do contrato¹⁷⁵.

Em sede de alegações, o Presidente JSR, referiu que *“(...) todos os processos de contratos celebrados no atual mandato estão devidamente organizados, com respeito pelas regras do CCP”*.

¹⁷¹ Edifícios e outras construções 25 – 80 anos; Equipamento básico 3 – 14 anos; Equipamento de transporte 6 – 10 anos; Ferramentas e utensílios 4 – 8 anos; Equipamento administrativo 3 – 8 anos; e Outras imobilizações corpóreas 4 – 8 anos.

¹⁷² Veículo 62-91-ZN.

¹⁷³ Espaço de acesso restrito, para arquivo e armazém de material de economato.

¹⁷⁴ Na contagem efetuada pela equipa de auditoria a um conjunto de bens selecionados aleatoriamente, foram detetadas várias divergências entre o registo dos bens na contabilidade e os existentes em armazém (e.g. Tonner CE505A: 19 na contabilidade e 0 contados; CD-R, 69 na contabilidade e 49 contados).

¹⁷⁵ e.g.: CLECE, S.A. (sucursal em Portugal) e Teleflora, S.A. A esta última eram pagos 63,00 € mensais por *“manutenção de floreiras interiores”* (conforme indicação nas respetivas faturas) sem evidência de qualquer adjudicação de trabalhos, tendo o TC comunicado a essa empresa a rescisão contratual a 30 de setembro.

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF informou que *“Os processos de aquisição de bens e serviço incorretamente instruídos e/ou arquivados datam de há vários anos, não sendo possível recuperar informação adicional sobre os mesmos. Os processos de contratação da prestação de serviços e aquisição de bens recentemente revistos estão corretamente arquivados”*.

105.O recurso ao procedimento por ajuste direto, ou por ajuste direto simplificado, foi predominante, não tendo sido observada a publicitação no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos¹⁷⁶, que é condição de eficácia dos contratos¹⁷⁷.

106.Constatou-se a manutenção de contratos de execução continuada, celebrados, por certo período temporal e sucessivamente renovados por iguais períodos, ao abrigo da legislação anterior ao CCP¹⁷⁸. Sobre esta matéria, o TdC tem defendido o exercício da concorrência pela abertura de novos procedimentos concursais, assim que possível, com inclusão de termo concreto nos futuros contratos¹⁷⁹.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR (bem como a Chefe de Divisão da DAF) referiu que *“(…) foi posto termo ao contrato de prestação de serviços com a Giganorma e com as empresas que asseguravam a limpeza e a manutenção do jardim, celebrando-se outros, com o mesmo fim, com outras pessoas coletivas”*.

107.A ECFP outorgou, através do TC, entre 2009 e 2013, com a empresa AB – António Bernardo, SROC, Unipessoal, Lda. (AB), diversos contratos de aquisição de serviços de auditoria relacionados com as contas anuais dos partidos políticos, as contas da campanha eleitoral para o Parlamento Europeu e as contas da campanha eleitoral para a AR, num total de 168 milhares de euros (m€)¹⁸⁰.

Tais contratos, na sua maioria através de procedimentos por ajuste direto, decorreram ao abrigo do n.º 3 do artigo 13.º da LOECFP que faz depender a sua eficácia unicamente da aprovação pelo TC (sem exigência da publicitação prevista no artigo 123.º do CCP, que não ocorreu), sem prejuízo dos princípios da transparência, igualdade e concorrência¹⁸¹.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR e a Presidente da ECFP referiram que *“dos contratos celebrados com a empresa ‘AB – António Bernardo, SROC’, dois deles foram adjudicados através de procedimentos concursais (...) e os restantes por ajuste direto, nalguns casos com consulta prévia a três entidades”*. O Presidente JSR acrescentou que *“(…) como consta da Ata n.º 4/2014 do Conselho Administrativo (...), foi autorizado o ajuste direto para a aquisição de serviços de Auditoria externa das*

¹⁷⁶ <http://www.base.gov.pt>.

¹⁷⁷ Cfr. artigo 127.º do CCP: o n.º 1 refere que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto deve ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos, sendo que os contratos de valor igual ou superior a 5.000,00 €, devem conter fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste direto, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da AP; o n.º 3 faz depender a eficácia do contrato da sua publicitação.

¹⁷⁸ e.g. Rentokil, S.A. e Publinet, Lda.

¹⁷⁹ O artigo 440.º do CCP estabelece que *“o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objecto, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objecto do contrato ou das condições da sua execução”*. Acresce referir que o CCP (artigo 48.º) introduziu uma mudança de perspectiva neste domínio, ao estabelecer como regra o período de três anos como limite máximo para este tipo de prestações, privilegiando-se, deste modo, o primado dos princípios da concorrência e da transparência.

¹⁸⁰ Os processos analisados encontravam-se corretamente instruídos integrando, entre outros elementos, o relatório de apreciação da proposta, o ato autorizador da despesa e o ato de adjudicação.

¹⁸¹ Cfr. n.º 4 do artigo 1.º do CCP.



contas das eleições autárquicas de 2013 e das contas anuais de 2013, mas condicionado a convite a três entidades, sendo uma delas, pelo menos, sediada fora do distrito de Lisboa. Tal já obedeceu a uma diretriz proposta pelo Presidente e aceite pelo Conselho Administrativo, de valência geral para todos os casos análogos”.

Área da Gestão de Veículos

- 108.O TC dispõe de 20 veículos, afetos/utilizados do seguinte modo: 2 de representação oficial, pelo Presidente e Vice-Presidente; 11 de uso pessoal, pelos 11 Juízes Conselheiros; 5 de serviços gerais do TC; 2 ao serviço da ECFP, que, na ausência de despacho de afetação, se assumem serem veículos de serviços gerais¹⁸².
- 109.No final de 2013, para os 20 veículos o TC dispunha de 6 motoristas dos 18 previstos no quadro¹⁸³. Refira-se que a condução de veículos do Estado por funcionários ou agentes que não sejam motoristas, por razões associadas à escassez destes, está contemplada pelo DL n.º 490/99, de 17 de novembro (o que aliás já estava previsto, embora de forma excecional, no n.º 1 do artigo 13.º do DL n.º 50/78).
- 110.O Presidente do TC atribuiu por Despacho, sem número, de 1 de março de 2000, a cada Juiz Conselheiro do TC um veículo, para uso pessoal, a conduzir pelo próprio, “*enquanto o quadro de pessoal do Tribunal não estiver dotado de um número de motoristas suficiente para a condução de cada um desses veículos*”. O despacho segue as conclusões do parecer duma comissão *ad-hoc* de Juízes Conselheiros do TC que mereceu o consenso do TC, em sessão plenária, de 29 de fevereiro de 2000¹⁸⁴.
- 111.Nos termos deste Despacho, determina-se que seja pago a cada Juiz Conselheiro até ao valor de combustível correspondente ao percurso padrão de 1.000 km mensais com um consumo médio de 10 litros por 100 km, i.e., em média, 100 litros de combustível por mês.
- 112.Acresce a esse montante e relativamente aos veículos afetos aos juízes residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora (Grande Lisboa), o volume de combustível necessário a cada deslocação, ida e volta, entre o local da sua residência e Lisboa, que o serviço lhes exija.
- 113.Ainda nos termos desse Despacho, o TC custeia o pagamento de portagens de autoestrada, até ao montante de 5.000\$00 (25,00 €) mensais por veículo, a que acrescerão as portagens relativas às deslocações de ida e volta entre o local da residência e Lisboa, pelos juízes residentes fora dos concelhos da Grande Lisboa.
- 114.Faz-se notar que todos os Juízes Conselheiros do TC têm direito a utilização gratuita de transportes coletivos públicos, dentro da área da circunscrição em que exerçam funções e

¹⁸² No que respeita ao estatuto do pessoal da ECFP, o artigo 13.º da LOECPF limita-se no essencial a estabelecer as incompatibilidades e a remuneração que é correspondente à de Inspetor-Geral e Subinspetor-Geral de Finanças, cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau (cfr. n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

¹⁸³ Cfr. Portaria n.º 1147/2000. Relativamente aos quadros de pessoal, vide nota de rodapé 46.

¹⁸⁴ Cfr. Ata n.º 13/00 da mesma data.

- desde esta até à residência¹⁸⁵, bem como, para os não residentes em Lisboa, o reembolso das despesas de deslocação quando se façam transportar em automóvel próprio¹⁸⁶.
- 115.O TC, no âmbito dos contratos celebrados com a SOLRED, atribuiu cartões de abastecimento de combustível, a cada Juiz, com acesso de utilização da Via Verde.
- 116.As viaturas utilizadas pela ECFP têm associados cartões de abastecimento de combustível e acesso à Via Verde¹⁸⁷.
- 117.Não são preenchidos registos diários de utilização dos veículos com a identificação dos percursos efetuados, o que dificulta o controlo da faturação mensal apresentada pela empresa SOLRED.
118. O insuficiente registo impede também o controlo dos limiares de despesas de combustível e de portagens pela utilização dos veículos afetos aos Juízes Conselheiros. Aliás, o referido controlo: seria impossível para os Juízes residentes fora dos concelhos da Grande Lisboa porque são abrangidas todas as deslocações “*que o serviço do TC lhes exija*”, sendo o interessado que ajuíza essa necessidade; e para os residentes nos concelhos da Grande Lisboa é desnecessário, dada a generosidade dos limiares fixados.
- 119.Sobre esta matéria, o CA, embora considere que “*O controlo que vem sendo efetuado não tem revelado consumos desrazoáveis e excedentários*”, afirma que “*ponderará a adoção de procedimentos adicionais de controlo da utilização do parque de veículos, que se mostrem adequados*” mas parece-lhe “*inviável e desproporcionada a obrigatoriedade do preenchimento diário de boletins, que não se ajusta ao uso pessoal dos veículos [pelos magistrados]*”¹⁸⁸.

Classificação do Sistema de Controlo Interno

- 120.Em resultado das situações elencadas, considera-se que o Sistema de Controlo Interno é “*Deficiente*”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do EMJ.

¹⁸⁶ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 32.º da LOFPTC.

¹⁸⁷ Em sede de contraditório, a Presidente da ECFP informou que “*As viaturas utilizadas pela ECFP têm associados os respetivos cartões de abastecimento e acesso à Via Verde que estão na posse do respetivo motorista que os utiliza para preencher as necessidades de serviço da ECFP ou do TC*”.

¹⁸⁸ Cfr. ofício do CA, de 13 de novembro de 2014.

¹⁸⁹ Na escala: *Deficiente; Regular; Bom*.



Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

Veículos afetos a uso pessoal de Juízes Conselheiros

121. O Presidente do TC por despacho, sem número, de 1 de março de 2000, emitido “ao abrigo do disposto no artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, e acolhendo o entendimento que o Tribunal, a minha solicitação, manifestou a tal respeito, e ficou registada na acta da sua sessão plenária de 29 de fevereiro findo [Ata n.º 13/00]” atribuiu a cada Juiz Conselheiro, um veículo, para uso pessoal, conduzido pelo próprio, “enquanto o quadro de pessoal do Tribunal não estiver dotado de um número de motoristas suficiente para a condução de cada um desses veículos”.
122. Questionado quanto à afetação dos veículos para uso pessoal dos Juízes Conselheiros, o CA¹⁹⁰ reafirmou o entendimento de que o TC dispõe de autonomia administrativa e financeira pelo que a regulação da utilização dos veículos da frota do TC compete ao Presidente do TC¹⁹¹, e que a aplicação do disposto no artigo 4.º do DL n.º 50/78, de 28 de março^{192/193}, por remissão do n.º 2 do artigo único DL n.º 561/99, “*não está naturalmente a remeter para o elenco de entidades a quem podem ser atribuídos veículos de uso pessoal [n.º 1 do artigo 4.º], nem para a quantificação desses veículos [n.º 2 do artigo 4.º], mas para o próprio regime de utilização que consta dos transcritos n.ºs 2 e 3 desse artigo [quis dizer n.ºs 3 e 4]*”.

Nas alegações apresentadas, o ex-Presidente JCC descreve as circunstâncias históricas em que ocorreu a emissão do DL n.º 561/99: “3. Assim, importa desde logo dizer que a atribuição de veículos para uso singular («uso pessoal» (...)) dos Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional (para além do Presidente e do Vice-Presidente) não partiu da iniciativa e não traduziu uma decisão própria do Tribunal (...) partiu, sim, de uma iniciativa política e traduziu-se num compromisso da mesma natureza (...) 4.(...). Ao Tribunal coube, sim, executá-lo (...) para isso precisou (...) da intervenção do Governo, já que, desde logo, não dispunha de meios financeiros (...). 5. Entretanto, porém, logo o Tribunal Constitucional se deu conta de que a execução da «decisão política», (...), necessitava de uma clarificação de ordem legal (...). E (...) terá inclusivamente encarado a possibilidade (...) de promover, para o efeito, uma nova e limitada alteração da sua Lei, em que o ponto ficasse esclarecido. Entendeu-se — entenderam o Tribunal e o Governo — que tal, porém, não seria necessário, nem desejável, podendo e devendo a questão resolver-se, e com contornos mais amplos, através de um simples decreto-lei: a isso veio justamente o Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de Dezembro. Eis aqui, pois, a sua génese. 6. Notar-se-á que o Decreto-Lei n.º 561/99 não refere, nem no preâmbulo, nem no articulado, o Tribunal Constitucional. É que — se essa era a situação a que se impunha de imediato ocorrer - o Governo entendeu (por razões que facilmente se intuem) deixar

¹⁹⁰ Cfr. ofício do CA, de 13 de novembro de 2014.

¹⁹¹ Cfr. artigo único do DL n.º 561/99: “1 - Nos tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira compete ao presidente regular, por despacho, a utilização pelos magistrados dos veículos da respectiva frota. 2 - À utilização a que se refere o número anterior é aplicável o disposto no artigo 4.º do DL n.º 50/78, de 28 de março”.

¹⁹² Cfr. artigo 4.º do DL n.º 50/78: “1 - Têm direito a veículos de uso pessoal os titulares dos seguintes cargos: (...) e) Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo e Tribunal de Contas; (...) 2 - Estes veículos serão distribuídos às entidades mencionadas no número anterior à razão de um para cada uma, à exceção das referidas nas alíneas a), b) e c), para as quais não existe tal limitação. 3 - O destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores, cabendo a estes decidir do seu uso em circunstâncias excepcionais. 4 - Durante os períodos em que não sejam necessários ao serviço dos seus titulares, estes veículos poderão ser por eles colocados como reforço dos contingentes de serviços gerais dos respectivos departamentos”.

¹⁹³ Ainda hoje está em vigor por disposição expressa do DL n.º 170/2008, de 26 de agosto, que disciplina o regime jurídico do parque de veículos do Estado.

aberta a possibilidade (ainda que só hipotética) de, em alguma medida, também noutros tribunais supremos virem a ser afectas viaturas dos respectivos parques automóveis ao serviço individual de Juízes Conselheiros. Daí o âmbito genérico do diploma e a sua referência aos «tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira». E não se estranhe a fórmula (transcreveu-se a do preâmbulo, mais precisa): é que eram os «tribunais supremos» (e só) que estavam (ou poderiam estar) em causa; e partiu-se do entendimento de que estes tinham (era o caso, ao tempo, do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas ou poderiam vir a ter (eram os casos do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo) «autonomia administrativa e financeira»(...) Não importa saber se era rigorosamente assim, quanto à qualificação da «autonomia» em causa (...): seja como for, o facto é que, como decorre de todo o contexto do diploma — e sendo certo (agora considerando o plano «literal») que os tribunais em causa tinham ou viriam a ter uma específica autonomia em matéria financeira, fosse a sua mais precisa qualificação — era aos tribunais referidos, e muito particularmente ao Tribunal Constitucional, que o diploma se dirigia. (...) fora de toda a dúvida é também que, objectivo do Decreto-Lei n.º 561/99 foi, não apenas conferir aos presidentes dos tribunais supremos a competência descrita no n.º 1 da sua única disposição, mas, desde logo, conferir base legal segura à afectação de veículos automóveis ao «uso pessoal» de Juízes Conselheiros dos tribunais por ele (potencialmente) abrangidos, e, de imediato, aos Juízes do Tribunal Constitucional. 7. Publicado o Decreto-Lei n.º 561/99, veio então o signatário a poder proferir, (...), o Despacho aqui em causa — usando formalmente (como lhe cumpria) a competência que aquele lhe atribuíra, mas limitando-se substancialmente a dar corpo (como no despacho se assinala) a uma regulamentação assumida pelo colégio dos juízes do Tribunal Constitucional (cfr. documento junto)”.

Esta alegação, que esclarece alguns circunstancialismos históricos da génese do DL n.º 561/99, para além de suscitar perplexidades¹⁹⁴, evidencia neste diploma, designadamente: (i) a disparidade entre o preâmbulo e o articulado, sendo o alegante peremptório quanto à superior precisão do preâmbulo – tribunais supremos – face ao articulado - tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira¹⁹⁵; (ii) a imprecisão quanto aos magistrados a quem poderiam ser afetas viaturas para uso pessoal (também os magistrados do MP e/ou os juízes auxiliares?); (iii) a inaplicabilidade imediata porque, na legislação financeira então existente, a menção de tribunais com autonomia administrativa e financeira apontava um universo vazio.

Com efeito, a arquitetura legal das finanças públicas, que tem como marcos a aprovação pela AR, e só por ela, do OE e da CGE, que obedecem a precisos critérios classificativos, designadamente orgânicos¹⁹⁶, exigia que o processo político iniciado pelo referido compromisso partidário subjacente ao DL n.º 561/99 (seja ou não o instrumento jurídico adequado) se harmonizasse com o reconhecimento da autonomia administrativa e financeira do TC e de outros tribunais supremos no OE e na CGE. Ora, tal não ocorreu,

¹⁹⁴ Designadamente quanto às razões jurídicas que fundamentaram a suficiência dum decreto-lei do Governo que interpreta/atribui, competências administrativas discricionárias ao Presidente do TC (que, lembre-se, estão reguladas no artigo 39.º da LOFPTC) na concessão/concretização do direito de viatura de uso pessoal que inexistia nos estatutos aplicáveis aos Juízes Conselheiros do TC.

¹⁹⁵ Dissonância que também se verifica, como antes se salientou, entre o preâmbulo e o articulado do Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto. Note-se que o preâmbulo é um texto não normativo “*em que se explicitam, de forma genérica, os objectivos a atingir*” (cfr. Regras de Legística a Observar na Elaboração de Atos Normativos da Assembleia da República, Assembleia da República, 2008, pg. 26), constituindo um importante elemento interpretativo, mas não tem a eficácia jurídica do articulado normativo.

¹⁹⁶ Pelo que não se pode subscrever a afirmação “9. (...) *E indicou-os e designou-os globalmente* [no DL n.º 561/99] *com a fórmula que adoptou porque partiu do princípio ou do pressuposto de que os mesmos tribunais se revestiam da qualidade invocada, ou seja, de que dispunham de «autonomia administrativa e financeira».* Sendo assim, (...) *é desde logo irrelevante, para o efeito que aqui importa, que tal qualificação seja inexata, isto é, que o legislador se haja equivocado quanto a ela*” (cfr. alegações do ex-Presidente JCC) nem “17.º *Independentemente do acerto e rigor das classificações utilizadas para outros fins (...) do que não resta dúvidas é de que o legislador quis incluir o Tribunal Constitucional no âmbito aplicativo do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de fevereiro, representando-o como abrangido pela designação “autonomia administrativa e financeira”, pela qual recorta a previsão do diploma*” (cfr. alegações do Presidente JSR).



nem sequer na proposta de OE para 2000, da iniciativa do Governo, pelo que se conclui que o processo político-legislativo iniciado não teve sequência¹⁹⁷.

123. O TdC entende que o DL n.º 561/99 não se aplica ao TC porque o seu regime não é de autonomia administrativa e financeira. Aliás, nenhum tribunal superior dispõe deste regime financeiro pelo que, nos termos da alínea a) do n.º 4 do artigo 22.º da LEO, têm figurado como serviços integrados no capítulo dos Encargos Gerais do Estado do OE.
124. Mas ainda que o DL n.º 561/99 fosse aplicado ao TC, o n.º 2 do seu artigo único refere expressamente a subordinação das regras de utilização dos veículos ao disposto no artigo 4.º do DL n.º 50/78, na íntegra, nada justificando a exclusão dos n.ºs 1 e 2 onde, designadamente, se limita o universo dos titulares de órgãos do Estado com direito a veículo de uso pessoal que não inclui os Juizes Conselheiros do TC ou de qualquer outro tribunal superior (exceto os seus Presidentes).
125. E ainda que se aceitasse a aplicação do DL n.º 561/99 nos termos defendidos pelo TC, i.e. que a remissão do n.º 2 do seu artigo único se limitasse às regras dos n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do DL n.º 50/78, ficaria por explicar a afetação dos veículos para uso pessoal dos Juizes residentes na Grande Lisboa, em especial no concelho de Lisboa, porque nos termos dessas regras, *“o destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores (...) [pelo que] Durante os períodos em que não sejam necessários ao serviço dos seus titulares, estes veículos poderão ser por eles colocados como reforço dos contingentes de serviços gerais (...)”*.

Nas alegações apresentadas, o ex-Presidente JCC refere que *“18 (...) o «destino normal» de tal veículo [de uso pessoal] é tão só a sua «utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções» (...) Ora, assim sendo, já não será estranho que, atento o relevo das respectivas funções, e em prol delas, se haja entendido e decidido (...) alargar tal faculdade à generalidade dos juizes do Tribunal Constitucional (...) E sendo este o uso de veículos que estava em causa, não se vê por que não havia o despacho de abranger também esse uso por Juizes residentes na Grande Lisboa — o que no Relatório da Auditoria se questiona, sem que (há que dizê-lo aqui com todo o respeito, mas também toda a lealdade e franqueza) se perceba porquê”*.

Sem conceder no não direito a veículo de uso pessoal¹⁹⁸ dos Juizes Conselheiros do TC (a não ser o Presidente e a Vice-Presidente), faz-se notar que as despesas públicas se subordinam ao princípio da economia, eficiência e eficácia¹⁹⁹ o que certamente pesou na previsão de reembolso de despesas de deslocação em viatura própria²⁰⁰ e de utilização gratuita de transportes coletivos públicos, dentro da área da circunscrição em que os magistrados exerçam funções e desde esta até à residência, e de transporte aéreo se residirem nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira²⁰¹.

126. Admitir, como defende o CA, que todos e cada um dos juizes dos tribunais superiores (TC, TdC, STJ, STA, Tribunais de Relação e Tribunais Centrais Administrativos) tem

¹⁹⁷ Note-se que, em 2002, o Secretário de Estado do Orçamento dá a sua concordância ao Parecer Jurídico n.º 129/2002 em que a DGO defende que o TC apenas tem autonomia administrativa.

¹⁹⁸ E de *“direito”* se trata, conforme evidencia a terminologia utilizada em diversos diplomas – vide p. ex. n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 50/78 e n.º 1 do artigo 4.º do ERTCP.

¹⁹⁹ Cfr. alínea c) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO. Este princípio está atualmente definido no n.º 2 do artigo 10.º-E da LEO: *“A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar”*.

²⁰⁰ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 32.º da LOFPTC.

²⁰¹ Cfr. das alíneas c) (nos termos do artigo 31.º do DL n.º 545/99) e d) do n.º 1 do artigo 17.º do EMJ.

direito a veículo de uso pessoal teria significativas implicações retributivas que, no nosso entendimento, obrigariam à sua previsão no estatuto dos magistrados²⁰². Ora o EMJ, para que remete o artigo 30.º da LOFPTC, não prevê o direito à atribuição de veículo para uso pessoal.

127. Dado que os Juizes do TC são equiparados a titulares de cargos políticos²⁰³ há que atender se este direito está contemplado no ERTCP. A resposta é apenas afirmativa para o Presidente do TC que consta do elenco restrito dos que têm direito a veículo oficial²⁰⁴; para os outros Juizes Conselheiros, o n.º 1 do artigo 15.º do ERTCP afirma que *“usufruem de vencimento e regalias iguais aos dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça”*, matéria tratada no ponto anterior. Aliás seria singular que o Presidente do TC tivesse a competência para regular, por despacho administrativo, a afetação para uso pessoal dos veículos da frota da entidade a que preside porque nenhum outro supremo titular dos órgãos de soberania tem essa prerrogativa (Presidente da República, Presidente da AR, Primeiro-Ministro).

128. Termos em que a interpretação das normas do Despacho regulamentar, sem número, do Presidente do TC, de 1 de março de 2000, que afetam a cada Juiz Conselheiro um veículo da frota do TC, para uso pessoal, e lhe atribuem direitos de combustível e de portagens, seriam ilegais e, nos termos da alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO, não constituiriam disposição habilitante de despesas. Contudo, o procedimento por eventuais responsabilidades financeiras originárias estaria prescrito, nos termos do artigo 70.º da LOPTdC.

O Presidente JSR alega que *“44. Salvo o devido respeito, a observação assenta num equívoco, pois nunca, em momento algum, o Decreto-Lei n.º 561/99 ou o despacho em causa reconheceram aos juizes do TC o direito a uma viatura de uso pessoal - o que, direta ou indiretamente, teria que constar do Estatuto dos Juizes, fixado nos artigos 22.º e seguintes da LTC (...)”*. Esse entendimento do Presidente é subscrito pelo TdC.

129. Considera-se, assim, que apenas o Presidente do TC tem direito a veículo oficial (cfr. n.º 1 do artigo 31.º da LOFPTC) de representação [cfr. subalínea v) da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do DL n.º 170/2008] e de uso pessoal [cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, e alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 50/78²⁰⁵] e a Vice-Presidente do TC tem direito a veículo oficial (cfr. n.º 3 do artigo 31.º da LOFPTC).

130. Todos os restantes veículos da frota do TC, incluindo os atualmente distribuídos aos Juizes Conselheiros do TC (que não o Presidente e a Vice-Presidente do TC), serão necessariamente veículos de serviços gerais cuja utilização deve ser regulamentada, cabendo à DAF aplicar as disposições legais e regulamentares vigentes quanto à condução, estacionamento, consumo e controlo de utilização dos veículos da frota do TC.

²⁰² A afetação de veículos para uso pessoal bem como o suporte das despesas de combustível e de portagens têm, materialmente, a natureza de remuneração indireta. Ora, as condições remuneratórias dos Juizes, ainda que em espécie, devem ser fixadas por lei por constituírem substrato material da sua independência, cfr. §11 dos Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura, aprovados pelas Resoluções n.ºs 40/32 e 40/146 da Assembleia Geral da ONU, em 29 de novembro e em 13 de dezembro de 1985.

²⁰³ Cfr. n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 4/85.

²⁰⁴ Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 4/85.

²⁰⁵ Numa interpretação extensiva atualística da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 50/78, onde são listados os Presidentes dos Tribunais Superiores (note-se que à data não existia o TC).



O Presidente JSR alega que “41. (...) destinando-se os veículos de serviços gerais a satisfazer necessidades de transporte (...), não se vê que haja entre essa afetação e a determinada pelo despacho de Presidente do TC, de 1 de março de 2000, incompatibilidade, ou uma compartimentação estanque, mutuamente excludente” pelo que “46. (...) na ausência de qualquer direito estatutário com esse objeto [direito a viatura para uso pessoal], não é expectável que possa continuar a ser propiciada aos juizes a utilização de veículos do Tribunal, nos moldes atualmente praticados, para além da vida útil das viaturas atualmente em serviço - cujo termo se aproxima, pois são de 2004 -, atendendo às vigentes condições orçamentais e às novas regras de aquisição de veículos do Estado”.

O TdC, reafirmando o entendimento de que os juizes do TC (com exceção do Presidente e da Vice-Presidente) não têm direito a viatura de uso pessoal, regista a disponibilidade do TC em estabelecer, no uso da sua competência regulamentar, uma adequada disciplina de utilização e de controlo dos veículos de serviços gerais da sua frota (18, atualmente)²⁰⁶ e recomendará que tal seja concretizado com urgência.

Suplemento de disponibilidade permanente

131. Ao Diretor de Serviços do NADIJ²⁰⁷, assessor principal do quadro de pessoal do TC, nomeado por despacho do Presidente do TC²⁰⁸, foi-lhe autorizada a opção pela remuneração base devida no lugar de origem²⁰⁹. Para além das despesas de representação a que tinha direito pelo desempenho do cargo de dirigente²¹⁰, foi-lhe também processado e pago de novembro de 2007 a dezembro de 2013, o suplemento de disponibilidade permanente, previsto no n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 545/99^{211/212}, sem que exista evidência de despacho de autorização ou qualquer informação específica. Portanto, os

²⁰⁶ Tendo presente, designadamente, o espírito da Resolução da Assembleia da República n.º 21/2013 (publicado no DR, n.º 47, de 7 de março de 2013) e as opções previstas no DL n.º 170/2008, de 26 de agosto.

²⁰⁷ António Ernesto Ferreira Duarte e Silva.

²⁰⁸ Despacho n.º 26791/2007, de 31 de outubro, publicado no DR, 2.ª Série, de 22 de novembro, que nomeia em regime de substituição sem referir a opção pela remuneração do cargo de origem; Despacho n.º 3486/2008, de 7 de janeiro, publicado no DR, 2.ª Série, de 12 de fevereiro, com efeitos a 2 de janeiro, com opção pela remuneração do cargo de origem; Despacho n.º 3351/2011, de 10 de fevereiro, publicado no DR, 2.ª Série, de 18 de fevereiro (renovação da comissão de serviço com efeito a 2 de janeiro de 2011); Despacho n.º 14592/2013, de 31 de outubro, publicado no DR, 2.ª Série, de 12 de novembro (produz efeitos a 2 de janeiro de 2014). Cessação da comissão de serviço, com efeitos a partir de 13 de agosto de 2014, data em que passou à situação de aposentado (cfr. ofício n.º EAC234ES.515868/00, de 4 de setembro de 2014, da Caixa Geral de Aposentações).

²⁰⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 31.º do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD), que se aplica ao TC por força do artigo 23.º do DL n.º 545/99. O EPD foi aprovado pela Lei n.º 2/2004 (que revogou a Lei n.º 49/1999, de 22 de junho), alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, DL n.º 200/2006, de 25 de outubro, DL n.º 105/2007, de 3 de abril, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro e Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto. O EPD, na redação dada pela Lei n.º 51/2005, afastou a possibilidade, prevista no artigo 7.º do DL n.º 353-A/89, de os dirigentes optarem, pelo “estatuto remuneratório devido na origem”, na medida em que tem uma disposição de prevalência (artigo 36.º) sobre este diploma pelos critérios de cronologia e especialidade.

²¹⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 31.º do EPD.

²¹¹ O DL n.º 545/99 foi emitido ao abrigo do artigo 45.º e n.º 2 do artigo 46.º da LOFPTC e regulamenta a organização e o funcionamento da secretaria e dos serviços de apoio do TC, bem como os direitos, deveres e regalias do respetivo pessoal.

²¹² Cfr. artigo 26.º do DL n.º 545/99: “1. O Pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, com exceção do referido no n.º 3 tem direito a um suplemento de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base. 2 - O suplemento referido no número anterior é considerado para efeitos dos subsídios de férias e de Natal e está sujeito desconto de quota para aposentação (...)”.

serviços processadores consideraram, sem questionar, que o dirigente em causa podia acumular o suplemento de disponibilidade permanente.

O então Diretor de Serviços do NADIJ alega que “7. *Ou seja, durante todo o tempo em que, nomeado em comissão de serviço, sucessivamente renovada, exerci funções como Director de Serviços do NADIJ, também, executei o essencial das tarefas que anteriormente me tinham cabido como Assessor Principal do mesmo NADIJ e pelo desempenho das quais tinha direito a receber um subsídio de disponibilidade permanente. Mas não acumulei vencimentos nem acumulei o vencimento de dirigente com o suplemento de disponibilidade permanente; limitei-me a optar pelo vencimento de origem (por a este, sim, acrescer o suplemento de disponibilidade).*”

132. À Chefe de Divisão da DAF²¹³, funcionária da carreira geral de técnico superior do mapa de pessoal da DGO, nomeada pelo despacho do Presidente do TC²¹⁴, foi-lhe autorizada por este, sem suporte em pareceres conhecidos, a opção pela remuneração base devida no lugar de origem²¹⁵ cumulada com o suplemento de disponibilidade permanente, previsto no n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, a par das despesas de representação a que tinha direito pelo desempenho do cargo de dirigente. Refira-se que na DGO, lugar de origem da Chefe de Divisão da DAF, não existe suplemento de disponibilidade permanente ou suplemento com a mesma natureza.

A Chefe de Divisão da DAF alega que: “O n.º 3 do artigo 26.º *excepciona, tout court, o pessoal dirigente. Não é feita qualquer distinção entre pessoal dirigente com vínculo ao Tribunal Constitucional (de 1.a linha (?)) e sem vínculo ao Tribunal Constitucional (de 2.a linha (?)) e onde se incluiria a signatária). Essa distinção violaria o artigo 6.º (Princípio da justiça e da imparcialidade) do Código do Procedimento Administrativo (...)*”.

133. Ora, a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente a dirigentes do TC não tem suporte legal, porquanto, por um lado, a opção pelo vencimento de origem não pode incluir este suplemento e, por outro lado, o estatuto remuneratório atual também não pode incluí-lo porque a norma legal que o suporta expressamente afasta a sua aplicação aos dirigentes do TC²¹⁶.

O Presidente JSR alegou que “(...) *não há, no Tribunal Constitucional, "condições particulares", quanto à vinculação a disponibilidade permanente, já que essa vinculação recai sobre todos, independentemente do cargo exercido, e também sobre os dirigentes, em termos de não menor exigência, antes, pelo contrário, de forma acrescida*”, mais alegando que “*só se o suplemento atribuível no lugar de origem tivesse uma distinta causa de atribuição, ligada a específicas condições próprias desse lugar e estranhas à função dirigente é que surgiria um obstáculo irremovível a que um dirigente remunerado pelo vencimento do lugar de origem pudesse beneficiar desse suplemento - e não é essa, como vimos, a situação aqui em apreciação*”, precisando o ex-Presidente RMR que “*No caso do pessoal dirigente, designadamente,*

²¹³ Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neill Marques.

²¹⁴ Cfr. Despacho n.º 10487/2011, de 11 de agosto, publicado no DR, 2.ª Série, de 19 de agosto (produz efeitos a 1 de setembro de 2011). Foi ainda publicado o Despacho n.º 9309/2014, de 10 de julho, publicado no DR, 2.ª série, de 17 de julho (produz efeitos a 1 de setembro de 2014).

²¹⁵ Despacho n.º 371/2012, de 4 de janeiro, publicado no DR, 2.ª Série, de 12 de fevereiro, na sequência de requerimento onde a mesma solicita “*que lhe seja abonada a remuneração base correspondente à sua categoria de origem*”, bem como “*o abono mensal de disponibilidade permanente*”.

²¹⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99: “*O regime previsto no n.º 1 [suplemento mensal de disponibilidade permanente] não se aplica aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes*”.



estando, como se recorda, a isenção de horário adstricta ao exercício destes cargos, a norma do n.º 3 vem assim limitar-se a explicitar o que sempre se deveria ter por consagrado, ainda que o legislador não tivesse tido o cuidado de o precisar”.

A extrema complexidade da situação decorrente da multiplicidade de diplomas legais que regulam o sistema remuneratório, em geral, e no TC, em especial, onde se manteve inalterado o DL n.º 545/99 e não foram revistos, conforme previsto pela LVCR, as remunerações base dos cargos e funções que devam ser exercidas em comissão de serviço e os suplementos remuneratórios, obriga a uma apresentação diacrónica detalhada dos quadros jurídicos que fundamentam a opinião anteriormente expressa.

Em outubro de 2007 e janeiro de 2008, datas dos despachos n.º 26791/2007 e n.º 3486/2008, a comissão de serviço do dirigente era regida pela LOFPTC e pelo EPD atualizado à data²¹⁷, cujo n.º 3 do artigo 31.º previa “*que o pessoal dirigente pode, mediante autorização expressa no despacho de nomeação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem (...)*”²¹⁸. À data, o sistema retributivo da função pública²¹⁹ distinguia remuneração base dos suplementos²²⁰, pelo que a opção exercida não poderia abranger o suplemento de disponibilidade permanente porque este não integrava aquele²²¹.

Entretanto entrou em vigência a LVCR²²², que, nos termos do n.º 4 do artigo 90.º, se aplica à comissão de serviço existente e que revoga tacitamente as normas contrárias do EPD (cfr. artigos 82 e 86.º da LVCR)²²³. Contudo, a previsão da opção pela remuneração de origem dirigente (artigo 72.º da LVCR²²⁴) é, no que nos interessa, idêntico ao n.º 3 do artigo 31.º do EPD, na redação da Lei n.º 51/2005. A LVCR mantém a diferenciação das componentes de remuneração²²⁵ distinguindo a remuneração base dos suplementos, sendo que estes passam a estar relacionados com a especificidade dos postos de trabalho (e não a funções, categorias ou cargos) que faça apelo a diferenciadas e mais exigentes condições de trabalho e enquanto tais ocorrerem. A esta diferente perspetiva dos suplementos manteve-se indiferente o DL n.º 545/99. Note-se também que a LVCR previa a revisão das remunerações-base dos cargos e funções que deviam ser exercidas em comissão de serviço (artigo 107.º) e dos suplementos remuneratórios (artigo 112.º) não havendo evidência de diligências para tal.

²¹⁷ Lei n.º 2/2004, na redação da Lei n.º 51/2005.

²¹⁸ Tal formulação constituiu uma significativa alteração face a “estatuto remuneratório devido na origem” contante no artigo 7.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que vigorava na vigência da Lei n.º 49/99, de 22 de junho (diploma que antecedeu o EPD).

²¹⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro.

²²⁰ Cfr. artigo 15.º do DL n.º 353-A/89 são componentes do sistema retributivo: a) Remuneração base; b) Prestações sociais e subsídio de refeição; c) Suplementos.

²²¹ O Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (Processo n.º 00402/07.1BECBR) de 16 de novembro de 2011, que analisa, à luz do DL n.º 184/89, a natureza do suplemento de disponibilidade permanente, previsto no artigo 26.º do DL n.º 545/99, considera que “*É reservada ao legislador, por conseguinte, a atribuição de suplementos remuneratórios, os quais, como componente independente do sistema retributivo da função pública, que são, não integram a outra e principal componente que é a remuneração base [a este último respeito, entre vários outros, AC TCAN de 18.01.2007, Rº110/05 e AC TCAN de 31.07.2008, Rº00631/05]*”.

²²² Aplicável ao TC por força do artigo 23.º do DL n.º 545/99 e pelo n.º 3 do artigo 3.º da LVCR.

²²³ Idêntica opinião tem o Parecer do Conselho Consultivo da PGR (P00029214), de 29 de dezembro de 2014, aprovado por unanimidade.

²²⁴ Cfr. artigo 72.º da LVCR (Opção de remuneração base): “*Quando a relação jurídica de emprego público se constitua por comissão de serviço, ou haja lugar a cedência de interesse público, o trabalhador tem o direito de optar, a todo o tempo, pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem que esteja constituída por tempo indeterminado*”.

²²⁵ Cfr. artigo 67.º da LVCR (Componentes da remuneração): “*A remuneração dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público é composta por: a) Remuneração base; b) Suplementos remuneratórios; c) Prémios de desempenho*”.

Para a doutrina²²⁶, a LVCR “Ao limitar a possibilidade de opção apenas à remuneração base, o legislador aponta no sentido da permissão de se auferirem no serviço de destino, em acumulação com a remuneração base de origem, regalias ou outras componentes remuneratórias ...e que sejam decorrentes do exercício das funções que efetivamente se prestam neste último serviço...Se esta não tivesse sido a intenção do legislador, seguramente teria determinado a possibilidade de opção pelo estatuto remuneratório de origem e não apenas por uma das componentes (a remuneração base) de tal estatuto”.

Refira-se que em 5 de maio de 2009, o TC celebrou com o ex-Diretor de Serviços do NADIJ um "Contrato por tempo indeterminado", que refere explicitamente a remuneração base e o suplemento de disponibilidade permanente²²⁷.

Com efeitos a 2 de janeiro de 2011, pelo Despacho n.º 3351/2011, e a 2 de janeiro de 2013, pelo Despacho n.º 14592/2013, renova-se a comissão de serviço do Diretor de Serviços, sendo que em ambos os casos o quadro jurídico do pessoal dirigente era conformado pela LOFPTC e pelo EPD, em tudo o que não contrariava a LVCR. *Mutatis mutandis* com o Despacho n.º 10487/2011, de 11 de agosto, e o Despacho n.º 9309/2014, de 10 de julho, que nomeia e renova, respetivamente, a comissão de serviços da Chefe de Divisão do DAF. Portanto, mantinha-se a opção pela remuneração base (cfr. artigo 72.º da LVCR e n.º 3 do artigo 31.º do EPD).

Posteriormente, em 1 de agosto de 2014, entrou em vigor a Lei n.º 35/2014 (LGTFP)²²⁸ que revoga a LVCR (com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º) e que mantém, em termos semelhantes à LVCR, a opção pela remuneração base (n.º 1 do artigo 154.º da LGTFP), que se mantém uma componente da remuneração distinta dos suplementos²²⁹, sendo que estes referem-se ao exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes sendo apenas devidos a quem os ocupe (cfr. artigo 159.º da LGTFP).

Do exposto, evidencia-se que a perspetiva dos CA do TC quanto ao sistema remuneratório aplicável aos seus serviços de apoio, designadamente a opção pelo vencimento de origem, ficou cristalizada à data do DL n.º 545/99, quando tal opção na vigência da Lei n.º 49/99, de 22 de junho, referia-se ao “estatuto remuneratório de origem”²³⁰ (no pressuposto não consensual que tal incluía remuneração base e suplementos na origem) e não atendeu à estatuição no EPD e reforçada na LVCR e na LGTFP, de limitação dessa opção à remuneração de base de origem eventualmente acrescida de suplementos no posto de trabalho efetivamente exercido numa “(...) ligação indissociável de natureza triangular entre os suplementos, tais postos de trabalho e a pessoa que os ocupe”²³¹. Para esta cristalização muito terá contribuído a não revisão da remuneração de base dos cargos dirigentes e dos suplementos prevista na LVCR: pois se o suplemento de disponibilidade permanente do TC apresenta características associadas a todos os postos de trabalho então deveria ter sido incorporado na remuneração base^{232/233}.

²²⁶ e.g.: Paulo Veiga e Moura & Cátia Arrimar (2010). Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. *Wolters Kluwer & Coimbra Editora*, 2.ª edição, pg. 217.

²²⁷ O então Diretor de Serviços do NADIJ refere na “Cláusula Sexta [do contrato] (Remuneração): “1. A remuneração base do Segundo Outorgante é fixada nos termos do disposto no artigo 214.º do RCTFP, sendo de ... Euros, correspondente à 11.ª posição remuneratória da categoria e ao nível remuneratório 48 da tabela remuneratória única. 2. À remuneração base acresce o subsídio de disponibilidade, previsto no art.º 26.º, n.º 1 do Decreto 545/99, de 14 de Dezembro e devido nos termos do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.”

²²⁸ Aplicável ao TC por força do artigo 23.º do DL n.º 545/99 e pelo n.º 3 do artigo 1.º da LGTFP.

²²⁹ Cfr. artigo 146.º da LGTFP (Componentes da remuneração): “A remuneração dos trabalhadores com vínculo de emprego público é composta por: a) Remuneração base; b) Suplementos remuneratórios; c) Prémios de desempenho”.

²³⁰ Cfr. artigo 7.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro.

²³¹ e.g.: Paulo Veiga e Moura & Cátia Arrimar (2010). Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. *Wolters Kluwer & Coimbra Editora*, 2.ª edição, pg. 219.

²³² Conforme artigos 107.º e 112.º da LVCR.



Conclui-se assim que, desde a vigência da Lei n.º 2/2004, na redação da Lei n.º 51/2005, expressamente referida nos despachos de nomeação e renovação dos dirigentes, o exercício por estes da opção pelo vencimento de origem se limita à remuneração de base²³⁴.

134. Desta apreciação do TdC, os alegantes alertam para dois aspetos. Primeiro, o CA²³⁵, em linha com os alegantes, refere que: *“Não se vê, na verdade, como pedir a um técnico superior que assuma funções de acrescida complexidade, responsabilidade e disponibilidade, oferecendo como compensação remuneratória dessas exigentes funções uma remuneração inferior à que teriam se exercessem apenas, no Tribunal Constitucional, as funções correspondentes à carreira técnica superior”*.
135. Sobre a comparabilidade das remunerações, o TdC já se pronunciou em situação similar: *“De realçar ainda que, para efeitos de determinar a eventual violação do princípio do não retrocesso do nível dos vencimentos do pessoal da função pública, o termo de comparação terá sempre de ser feito entre a remuneração base do cargo de origem e a remuneração base do cargo de destino, só assim se consagrando o referido princípio”*²³⁶.
136. O legislador poderia não excluir os dirigentes do TC direito ao suplemento de disponibilidade permanente; mas fê-lo²³⁷. Refira-se também que a remuneração dos dirigentes é estabelecida em diploma próprio, *“o qual poderá determinar níveis diferenciados de remuneração em função do tipo de serviço ou órgão em que exerce*

²³³ Aliás, a SG MFM alega que: *“6. (...) É, assim, manifesto que este suplemento integra o vencimento ou remuneração do trabalhador, por não existirem razões específicas de onerosidade na prestação do seu serviço, antes se exigindo a todo o pessoal do Tribunal uma disponibilidade permanente. ... 7. Deve, aliás, notar-se que, ao longo do tempo, tem havido iniciativas legislativas de integração dos suplementos de disponibilidade permanente nos vencimentos dos trabalhadores da função pública.”*

²³⁴ Vide Relatório n.º 12/2012-FS/SRMTC. Auditoria ao IASAÚDE, IP-RAM no âmbito da factualidade enunciada no Relatório da Inspeção Regional de Finanças - Anos 2008 e 2009 (Processo n.º 14/11 – Aud/FS).

²³⁵ Cfr. ofício do TC de 13 de novembro de 2014.

²³⁶ Cfr. Relatório n.º 04/2013-2.ªS - Auditoria ao Supremo Tribunal Administrativo, pg. 30. Acresce referir que, ainda que se equacionasse entendimento diferente do supra exposto, o que não se considera, para efeitos de comparação, ao acrescer à remuneração base o suplemento de disponibilidade permanente do cargo de origem, teriam, igualmente, de acrescer à remuneração base do cargo de destino, as despesas de representação recebidas por força do exercício do mesmo. *“Aceitar o tratamento dado no caso em apreço pelo STA com o argumento «que esta é a forma (única) de pagar o ónus acrescido da disponibilidade e de permitir o uso da opção pelo vencimento de origem sem ser prejudicado quer na remuneração vista individualmente, quer no confronto com o pessoal que passa a dirigir» seria dar tratamento preferencial aos funcionários do STA, quando nomeados para o exercício de funções dirigentes nesse tribunal, tratando de forma desigual trabalhadores que viessem de outros serviços para desempenhar as mesmas funções, ao abrigo do Estatuto do Pessoal Dirigente, aplicável a estes bem como aos demais trabalhadores que reúnam as condições nele previstas para efeitos de recrutamento para cargos de direção”* (cfr. Relatório n.º 04/2013 - 2.ªS, pg. 30).

²³⁷ A SG MFM alega que a norma do artigo 26.º do DL n.º 545/99 terá sido inspirado no artigo 26.º do DL n.º 333/99, de 20 de agosto (que atualiza, designadamente, a orgânica dos Serviços de Apoio da Procuradoria-Geral da República) que, de facto é similar, mas o seu n.º 3 exclui do direito ao subsídio de disponibilidade permanente (atribuído pelo n.º 1) apenas os magistrados e os funcionários de justiça.

*funções*²³⁸, a que corresponde a respetiva remuneração base²³⁹ (aos cargos de direção superior ou intermédia de 1.º e 2.º graus) acrescida, designadamente, das despesas de representação²⁴⁰. O legislador poderia ter estabelecido uma situação diferenciada para o TC; mas não o fez!

137. O segundo aspeto salientado pelo CA e pelos alegantes é que se tais dirigentes optarem pelo vencimento de origem e não tiverem direito ao referido suplemento ficariam desprovidos de qualquer compensação pela disponibilidade inerente à isenção de horário.

O ex-Presidente RMR alega que *“A interpretação que fazemos do referido artigo 26.º não autoriza, no entanto, que da norma nele contida se possa retirar a conclusão pretendida pelo relato. Assim, e em nosso entender, daquela norma resulta que se pretendeu atribuir o referido suplemento de disponibilidade permanente a todo o pessoal da secretaria e dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional, justificando-se a limitação prevista no n.º 3 pela preocupação de excluir dessa atribuição aqueles funcionários cuja disponibilidade permanente já era objecto de contraprestação remuneratória pelos estatutos funcionais respectivos... No caso do pessoal dirigente, designadamente, estando, como se recorda, a isenção de horário adstricta ao exercício destes cargos, a norma do n.º 3 vem assim limitar-se a explicitar o que sempre se deveria ter por consagrado, ainda que o legislador não tivesse tido o cuidado de o precisar.”*

138. A isenção de horário²⁴¹ integra obrigatoriamente o estatuto do pessoal dirigente e a sua contrapartida está incluída na remuneração base do cargo²⁴² (ao contrário da isenção contratualizada com outros trabalhadores em que é compensada, designadamente, por suplemento específico). O dirigente não pode prescindir da isenção de horário pelo que se não for compensado pelo *“especialíssimo dever (...) de comparecerem no serviço sempre que sejam chamados”*²⁴³, por ter optado pela remuneração do cargo de origem,

²³⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 31.º do EPD.

²³⁹ Cfr. DL n.º 383-A/87, de 23 de dezembro, em conjugação com a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro e Circular da DGO, Série A, n.º 1347, de 12 de janeiro de 2009.

²⁴⁰ Nos termos do Despacho conjunto n.º 625/99, de 13 de julho, publicado no DR, 2.ª série, de 3 de agosto de 1999, que estabeleceu os montantes das despesas de representação e regulamenta as condições da sua atribuição.

²⁴¹ Nos termos dos artigos 24.º e 25.º do DL n.º 259/98, de 18 de agosto, o regime de isenção de horário de quem esteja isento de horário de trabalho, obrigatório para os dirigentes, caracteriza-se pelo trabalho realizado, nos limites da duração diária e semanal de trabalho legalmente estabelecida, nunca ser considerado trabalho extraordinário. Nos termos dos artigos 139.º a 141.º do RCTFP e dos n.ºs 117.º a 119.º e 159.º da LGTFP, a isenção de horário de trabalho de que gozam os dirigentes (e, mediante acordo, outros trabalhadores), assume diversas modalidades mas implica sempre a não sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho mas sem ultrapassar os limiares legalmente estabelecidos.

²⁴² Cfr. artigo 13.º do EPD: (Horário de trabalho) *“O pessoal dirigente está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho”*. Desconhece-se as fórmulas de composição da remuneração base dos dirigentes que permitissem autonomizar quantitativamente a compensação pela isenção de horário.

²⁴³ No Acórdão do TdC n.º 01/04MAI18/3ªS-PL (Proc.º 1-RO/JRF/04) refere-se que *“a norma, aparentemente consagrando na epígrafe “isenção de horário” uma gratificante regalia dos dirigentes, o que na realidade estabelece é um apertado constrangimento do respectivo múnus funcional: o trabalho que prestem fora do horário normal de trabalho não é remunerado (o que exclui o pagamento de horas extraordinárias e tende a excluir o suplemento de disponibilidade permanente já referido), não estão dispensados do dever de*



cria-se, de facto, uma situação contrária à lógica do sistema remuneratório, em geral, e de desigualdade relativa face aos todos os outros trabalhadores no TC, que recebem pela disponibilidade exigida nessa entidade.

O Presidente JSR alega que *“113.Reitera-se que está em causa, não a generalidade das posições remuneratórias e das situações de exercício de opção pela retribuição base, mas apenas uma bem circunscrita situação anómala, que, a gerar-se, sem utilização de qualquer “travão” normativo, seria dissonante dos princípios gerais remuneratórios em vigor no trabalho em funções públicas e introduziria uma grave iniquidade no sistema”*.

O ex-Presidente RMR alega que *“interpretar a norma do artigo 26, n.º 3, em termos de entender que ela não autoriza o pagamento a um funcionário que presta serviço no Tribunal Constitucional do subsídio de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º da LTC quando na remuneração paga a esse funcionário tal disponibilidade não é objecto de compensação remuneratória contrariaria de facto o princípio da igualdade, que o artigo 13.º da Constituição expressamente acolhe”*.

- 139.A opção pela remuneração de origem não pode ser sacrificial no que respeita à compensação pela disponibilidade exigida no TC aos seus trabalhadores. É certo que tal situação não ocorreria se tivesse havido diferenciação da remuneração base dos cargos de dirigentes do TC, tendo em conta as especificidades desta entidade; mas tal diferenciação não foi legislada.
- 140.Tendo em conta que na fixação do sentido e alcance da lei o intérprete tem de presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados²⁴⁴, tem de se utilizar todos os instrumentos hermenêuticos, incluindo os mais incomuns, para a solução do problema concreto que confronta o quadro legislativo que disciplina o sistema remuneratório aplicável ao TC.
- 141.O problema equacionado decorre do facto da interpretação literal do n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, na parte em que exclui os dirigentes do TC do direito ao suplemento de disponibilidade permanente, não ter em conta as consequências da opção pela remuneração de origem que, a bem ver, estão reguladas noutros diplomas – no EPD, na LVCR e na LGTFP.
- 142.Existe uma lacuna na lei? A análise do quadro jurídico em 1999 mostra que a opção dos dirigentes pela remuneração de origem era regulada pelo artigo 7.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro, por aplicação subsidiária prevista no artigo 31.º da Lei n.º 49/99, de 22 de junho, que previa a aplicação do *“estatuto remuneratório devido na origem”*, o que veio a ser alterado, posteriormente, para *“remuneração base”* devida na situação jurídico-funcional de origem, no EPD e diplomas subsequentes. Por isso, é admissível que o legislador não tivesse sentido a necessidade de salvaguardar, de forma explícita, no n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, que a exclusão do direito ao suplemento de

assiduidade, nem da duração normal de trabalho e, têm, além disso, como especialíssimo dever, o de comparecerem no serviço sempre que sejam chamados”.

²⁴⁴ Cfr. artigo 9.º do Código Civil.

disponibilidade permanente, previsto no n.º 1.º do mesmo artigo, não se aplicaria aos que optassem pela remuneração de origem.

143. Conclui-se pela existência duma lacuna oclusa²⁴⁵ no n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99, na parte que respeita aos dirigentes. A sua integração faz-se por redução teleológica através da restrição “*salvo se optarem pelo vencimento de origem*” à exclusão dos dirigentes ao direito do suplemento de disponibilidade permanente no n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99.

144. Esta solução, válida para os casos concretos analisados, é harmoniosa com o quadro legislativo que disciplina o sistema remuneratório aplicável ao TC e não cria uma situação de desigualdade a quem não é oriundo do TC (caso da Chefe de Divisão da DAF) porquanto não lhe cria barreiras à entrada e permite que, em condições de igualdade com aquele (caso do Diretor de Serviços do NADIJ), lhe seja abonado o suplemento de disponibilidade permanente.

145. Contudo, o TdC recomendará que o TC diligencie, junto do Governo, a atualização urgente do DL n.º 545/99, designadamente do seu artigo 26.º (que é objeto de remissão pelo artigo 17.º dos decretos-lei n.º 73/2002 e 74/2002, ambos de 26 de março) e proceda à revisão dos suplementos no quadro do DL n.º 25/2015 de 6 de fevereiro.

146. Fica prejudicado o conhecimento das inconstitucionalidades invocadas nas alegações.

Suplemento por serviço nas forças de segurança

Guardas da GNR

147. Verificou-se que o TC, de outubro de 2011 a maio de 2013, pagou, em simultâneo, a 2 militares da GNR²⁴⁶, a exercerem funções de motoristas no TC²⁴⁷: o “*suplemento de risco*”, ao abrigo do artigo 25.º do DL n.º 545/99, conjugado com artigo 4.º do DL n.º 381/89, de 28 de outubro²⁴⁸, e o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*”, ao abrigo do DL n.º 298/2009, de 14 de outubro.

²⁴⁵ “*Qualificamos de lacuna oclusa o caso em que uma regra legal, contra o seu sentido literal, mas de acordo com a teleologia imanente à lei, precisa de uma restrição que não está contida no texto legal* [vide definição de Cfr. KARL LARENZ (1997), Metodologia da Ciência do Direito, 3.ª edição. Gulbenkian, pp. 555-556]. A integração da lacuna legal processa-se através do polémico instrumento de redução teleológica, pela adição de restrições ao texto legal com vista a adequar a regra subjacente ao que se entende ser a teleologia imanente à lei. Para Larenz, como o limite na continuidade de interpretação que transcende o limite do sentido literal possível é fluído, pode ser duvidoso no caso particular, se se trata de uma interpretação restritiva ou já de uma redução teleológica.

²⁴⁶ Cabo de infantaria n.º 1870110, António Manuel de Almeida Ribeiro e Cabo de infantaria n.º 1910024, Fernando Afonso Fernandes Rodrigues.

²⁴⁷ Cfr. Despacho n.º 13154/2011, de 23 de setembro, publicado no DR, 2.ª série, de 30 de setembro, foi autorizado o exercício de funções como motoristas, nos termos do artigo 59.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º da LVCR, na modalidade de mobilidade interna, por despacho do Comandante-Geral da GNR, de 31 de maio de 2011 e da SG do TC, de 29 de junho de 2011.

²⁴⁸ Como “*Outras gratificações*”.



148. O CA, questionado sobre o assunto, informou²⁴⁹ que “*tendo os militares da GNR exercido funções policiais em acumulação com as funções de motorista (...), era-lhes legalmente devido o pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009, de 14 de outubro*[²⁵⁰], *uma vez que os militares da GNR optaram pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem, e o pagamento, a título de suplemento de risco, da gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, atribuída nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, de 28 de Outubro, aos motoristas*”.

O Presidente JSR, em alegações, reafirma esta posição “*149.º Exercendo os militares da GNR e o agente da PSP, em acumulação, duas funções distintas, tinha que lhes ser reconhecido o direito aos suplementos correspondentes a essas funções, legalmente atribuídos: pelo exercício de funções fora da estrutura orgânica da GNR e da PSP, fundamentadamente qualificadas como de natureza policial, há lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, o qual constitui "um acréscimo remuneratório mensal" atribuído "com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas" das funções e no "risco, penosidade e disponibilidade permanente"; tendo exercido, a par destas, as funções de motorista ao serviço do TC, têm direito ao suplemento de risco que é atribuído em atenção "à especial perigosidade das funções específicas que desempenham" (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 381/89) estes motoristas.*”.

149. A questão que se coloca é a da coincidência da natureza da situação que fundamentam estes acréscimos remuneratórios. O Parecer n.º 52/1997, do Conselho Consultivo da PGR²⁵¹ analisou esta questão, tendo concluído que “*1 - O suplemento de risco previsto no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 381/89 (...), e os suplementos por serviço nas forças de segurança previstos nos artigos 11.º dos Decretos-Leis n.ºs 58/90 [²⁵²] e 59/90 [²⁵³], de 14 de Fevereiro, constituem subsídios funcionais, atribuídos em função da especificidade do serviço, revestindo, essencialmente, a mesma natureza, e não são, conseqüentemente, cumuláveis (...)*”²⁵⁴.

²⁴⁹ Ofício do TC de 13 de novembro de 2014.

²⁵⁰ Cfr. n.º 5 do artigo 19.º da LVCR: “*5 - Durante o exercício de funções em cargos fora da estrutura orgânica da Guarda Nacional Republicana, fundamentadamente qualificados como de natureza policial ou militar [reconhecida pela GNR], há lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança caso seja feita opção pela remuneração de origem [opção tomada pelos referidos militares da GNR]*”.

²⁵¹ Parecer n.º 52/1997, do Conselho Consultivo da PGR, homologado pelo Secretário de Estado Adjunto do MAI, em 15 de maio de 1998, e publicado no DR 196/98, II série, de 26 de agosto. Nos termos do n.º 1 do artigo 43.º do EMP (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro): “*Quando homologados pelas entidades que os tenham solicitado ou a cujo sector respeite o assunto apreciado, os pareceres do Conselho Consultivo sobre disposições de ordem genérica são publicados na 2.ª série do Diário da República para valerem como interpretação oficial, perante os respectivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer*”.

²⁵² Atualmente, o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” na PSP é regulado pelo DL n.º 299/09, de 14 de outubro.

²⁵³ Atualmente, o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” na GNR é regulado pelo DL n.º 298/09, de 14 de outubro.

²⁵⁴ Conclusão idêntica à do Parecer n.º 47/92, do Conselho Consultivo da PGR, homologado por despacho de 30 de novembro de 1993, da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 76, de 31 de março de 1994.

150. Subscreeve-se esta conclusão e o seu fundamento no Parecer referido²⁵⁵ que mantém a sua atualidade porquanto a definição de suplemento por serviço nas forças de segurança, previsto no artigo 20.º do DL n.º 298/09 (GNR), de 14 de outubro [e artigo 102.º do DL n.º 299/09 (PSP)], é similar à constante nos artigos 11.º dos DL n.ºs 59/90 e 58/90, que vigoravam à data do Parecer, tendo justificação “*no risco, penosidade e disponibilidade permanente*”.

O Presidente JSR, em alegações, considera que o Parecer n.º 52/1997 é imprestável, no caso em apreço, desde logo, porque: não foi emitido na vigência das normas em vigor; as normas que fundamentam a atribuição do suplemento por serviço nas forças de segurança, nos diplomas de 1990 e de 2009, não são totalmente coincidentes; nos regimes dos diplomas de 1990 não havia normas equivalentes às que hoje se encontram nos Decretos-Lei n.º 298/2009 e n.º 299/2009, estabelecendo que, durante o exercício de funções em cargos fora da estrutura orgânica da GNR e da PSP, fundamentadamente qualificados como de natureza policial ou militar, haja lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, caso seja feita a opção pela remuneração de origem. Apesar disso, subscreeve o entendimento expresso no voto de vencido ao Parecer n.º 52/1997²⁵⁶ que defendia que, no caso em apreço não havia um problema de cumulabilidade ou inacumulabilidade de suplementos - de risco e de forças de segurança - mas tão só que este último não era devido por ter cessado o exercício de funções correspondentes ao lugar de origem que determinam a sua atribuição.

Para o Presidente JSR “151. (...) a simples enunciação dos fundamentos de atribuição dos suplementos permite concluir que estes não têm a mesma natureza, porquanto não são coincidentes os fundamentos para a sua atribuição, não havendo, assim, qualquer obstáculo à sua cumulação. 152. A gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, (...), a título de suplemento de risco, tem por fundamento a “*especial perigosidade das funções específicas*” que os motoristas desempenham. 153. E o suplemento de serviço nas forças de segurança é atribuído “*com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas*” das funções de segurança e policiais, “*no risco, penosidade e disponibilidade permanente (...)*”. Não é esse o nosso entendimento, uma vez que nos reconhecemos no Parecer, e também não subscrevemos a opinião do voto vencido que, além do mais, não explica o direito ao suplemento de forças de segurança nos meses em que não era atribuído o subsídio de risco (e.g.: 13.º e 14.º mês).

151. Assim, revestindo os referidos suplementos, essencialmente, a mesma natureza e não sendo conseqüentemente cumuláveis, o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” só é devido no período temporal não abrangido pelo “*suplemento de risco*”²⁵⁷. Pela mesma razão, aquele suplemento também não pode ser cumulado com o “*suplemento de disponibilidade permanente*” previsto no artigo 26.º do DL n.º 545/99²⁵⁸.

152. Pelo que foram pagos indevidamente, pelo TC, aos militares da GNR indicados, os montantes respeitantes ao suplemento por serviço nas forças de segurança nos meses em que receberam subsídio de risco.

153. Em contrapartida, o TC (porque tinha pago o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*”) não pagou a estes militares da GNR o “*suplemento de disponibilidade permanente*”, previsto no artigo 26.º do DL n.º 545/99, e que foi pago aos motoristas não

²⁵⁵ Posição idêntica foi assumida no Relatório n.º 04/2013 - 2.ª S do TdC.

²⁵⁶ Voto vencido de Eduardo de Melo Lucas Coelho.

²⁵⁷ Cfr. Parecer n.º 52/1997, do Conselho Consultivo da PGR, homologado pelo Secretário de Estado Adjunto do MAI, em 15 de maio de 1998, e publicado no DR 196/98, II série, de 26 de agosto.

²⁵⁸ Cfr. Parecer jurídico n.º 39/2003 da DGO, III.5.



pertencentes às forças de segurança. Ora esse suplemento era-lhes devido por força do n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 545/99 por não estarem excluídos pelo n.º 3 do referido artigo.

154. Mas, excluído o direito ao “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” nos meses de efetividade de funções, porque incompatível com o “*suplemento de risco*”, nada obstava que nesses meses, e só nesses, fosse pago o “*suplemento de disponibilidade permanente*” porque este subsídio não é incompatível com o “*suplemento de risco*”²⁵⁹.

O Presidente JSR, em alegações, considera “*159 (...) paradoxal admitir-se, (...), que o suplemento de risco não é "incompatível" com o suplemento de disponibilidade permanente, que tem por único fundamento a disponibilidade permanente, mas já o é com o suplemento de serviço nas forças de segurança, que é atribuído com fundamento no regime especial da prestação de serviço, nos ónus e restrições específicas das funções de segurança e policiais, no risco, penosidade e (também, mas não só) na disponibilidade permanente (...)*”.

Para o TdC não há incompatibilidade entre o subsídio de risco e o suplemento de disponibilidade permanente do TC porquanto este último decorre, nas palavras do alegante, das “*90. (...) particulares condições funcionais da atividade desenvolvida pelo Tribunal Constitucional, (...), pelo que a todos é reconhecido o direito a verem essa especial situação laborai devidamente compensada [260] (...)*”.

155. Tendo em conta a proximidade das taxas aplicáveis entre o indevido “*suplemento por serviço*” nas forças de segurança (em 2013, representou cerca de 20,7% sobre a remuneração base)²⁶¹, e o devido “*suplemento de disponibilidade permanente*”, nos meses em que foi pago o “*suplemento de risco*” (cerca de 20% sobre a remuneração base), o montante mensal estimado de dano para o erário público, em 2013, era cerca de 8 €, que não é materialmente relevante.

Agente da PSP

156. Em 2013, a um agente da PSP²⁶² a desempenhar funções de motorista no TC²⁶³ foi pago pelo TC, o “*suplemento de risco*” e, pela PSP, o “*suplemento por serviço nas forças de segurança*”, previsto no artigo 102.º do DL n.º 299/09 (PSP), de 14 de outubro.

157. Dá-se aqui reproduzido o exposto nos pontos anteriores, respeitante aos militares da GNR, para se concluir que foram pagos indevidamente, pela PSP, os montantes

²⁵⁹ Cfr. Parecer jurídico n.º 39/2003 da DGO, III.2.

²⁶⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 545/99.

²⁶¹ Cfr. artigo 20.º do DL n.º 298/2009, de 14 de outubro: “*1 - O suplemento por serviço nas forças de segurança [SSFS] é ... composto da seguinte forma: a) Uma componente variável, ... sobre a remuneração base [RB]; b) Uma componente fixa, no valor de (euro) 31,04 [SSFSf]; 2 - O valor do suplemento por serviço nas forças de segurança é aumentado, na componente variável, na percentagem de 14,5% para 20%, nos termos e com a seguinte calendarização: ... A 1 de Janeiro de 2010, ... SSFS = (RB x 16%) + SSFSf; A 1 de Janeiro de 2011, ... SSFS = SSFS 2010 + (2% x RB 2010); A 1 de Janeiro de 2012, ... SSFS = SSFS 2011 + (2% x RB 2011)*”.

²⁶² António Manuel Fernandes Dias.

²⁶³ Cfr. despacho do Presidente do TC, de 18 de fevereiro de 1993, entrou ao seu serviço “*como motorista, na situação de destacamento, a partir de 15 de fevereiro último, o Guarda de 2.ª classe da PSP António Manuel Fernandes Dias*”.

respeitantes ao “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” nos meses em que os agentes receberam “*suplemento de risco*”²⁶⁴.

158. Em contrapartida, o TC não processou nem pagou àquele agente o “*suplemento de disponibilidade permanente*”, previsto no artigo 26.º do DL n.º 545/99, e que foi pago aos motoristas não pertencentes às forças de segurança.

159. Mas, excluído o direito ao “*suplemento por serviço nas forças de segurança*” nos meses de efetividade de funções, porque incompatível com o “*suplemento de risco*”, nada obstava que nesses meses, e só nesses, fosse pago o “*suplemento de disponibilidade permanente*” porque este subsídio, que não é incompatível com o “*suplemento de risco*”, não inclui os motoristas nas exceções previstas no n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99.

160. Tendo em conta a proximidade das taxas aplicáveis entre o *suplemento por serviço nas forças de segurança*, indevidamente pago em acumulação (em 2013, representou cerca de 20,7% sobre a remuneração base)²⁶⁵, e o “*suplemento de disponibilidade permanente*”, em falta nos meses em que foi pago o “*suplemento de risco*” (20% sobre a remuneração base), o montante mensal estimado de dano para o erário público, em 2013, era cerca de 9,00 €, pelo que se considera não ser materialmente relevante.

161. Contudo, existem acertos entre o TC, que não pagou o “*suplemento de disponibilidade permanente*”, e a PSP, que pagou indevidamente prestações do “*suplemento por serviço nas forças de segurança*”, pelo que estas entidades devem articular-se para regularizar a situação.

Ajudas de Custo – Magistrados

162. Nos termos do artigo 3.º do ERTCP, os Juizes Conselheiros do TC auferem as ajudas de custo previstas na lei, sendo a LOFPTC que no artigo 32.º atribui o direito ao abono da ajuda de custo fixada para os membros do Governo por cada dia de sessão do Tribunal em que participem e mais dois dias por semana de montante variável consoante a sua residência habitual.

163. O DL n.º 106/98, de 24 de abril, fixa o regime jurídico do abono de ajudas de custo a que, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, têm direito os membros do Governo. A natureza

²⁶⁴ Refira-se que a PSP, entidade do MAI, estava vinculada à interpretação oficial vertida no Parecer n.º 52/1997, do Conselho Consultivo da PGR, homologado pelo Secretário de Estado Adjunto do MAI, em 15 de maio de 1998, e publicado no DR 196/98, II série, de 26 de agosto.

²⁶⁵ Cfr. artigo 102.º do DL n.º 299/2009, de 14 de outubro: “1 - O *suplemento por serviço nas forças de segurança [SSFS]* é ... composto da seguinte forma: a) Uma componente variável, ... sobre a remuneração base [RB]; b) Uma componente fixa, no valor de (euro) 31,04 [SSFSf]; 2 - O valor do *suplemento por serviço nas forças de segurança* é aumentado, na componente variável, na percentagem de 14,5% para 20%, nos termos e com a seguinte calendarização: ... A 1 de Janeiro de 2010, ... SSFS = (RB x 16%) + SSFSf; A 1 de Janeiro de 2011, ... SSFS = SSFS 2010 + (2% x RB 2010); A 1 de Janeiro de 2012, ... SSFS = SSFS 2011 + (2% x RB 2011)”.



da ajuda de custo de compensação de despesas de almoço, jantar e alojamento reflete-se nas regras de cálculo do artigo 8.º. Por isso, o artigo 37.º determina que o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição seja deduzido nas ajudas de custo.

164. Ora, desde novembro de 2012, por alteração da prática anteriormente seguida, conforme informação manuscrita da Chefe de Divisão da DAF²⁶⁶, aos Juízes Conselheiros do TC foram pagas ajudas de custo, nos termos e para os efeitos do artigo 32.º da LOFPTC²⁶⁷, sem que se tenha verificado a dedução do subsídio de refeição²⁶⁸.

165. O CA argumenta que *“Não obstante a identidade de designação, o regime fixado no artigo 32.º da LTC [LOFPTC] obedece a pressupostos e a uma teleologia distintos [do regime geral de ajudas de custo constante do DL n.º 106/98]. A causa da atribuição não é custear especificamente gastos determinados que o beneficiário suportou em resultado de uma deslocação do domicílio necessário (domicílio que não é imposto aos juízes do Tribunal Constitucional), mas antes a participação em sessão do Tribunal (...). A ajuda de custo no montante fixado para os membros do Governo (ou um terço dessa importância) é abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que os juízes participem, e por mais dois dias por semana, independentemente da deslocação implicar almoço, jantar ou dormida, de onde decorre que não pode afirmar-se que, neste caso, o pagamento da ajuda de custo corresponda ao pagamento de duas refeições e alojamento”*²⁶⁹.

166. A complexidade do estatuto dos Juízes do TC, que são também equiparados a titulares de cargos políticos, obriga a um difícil exercício hermenêutico para apurar se o conceito de ajuda de custo do artigo 32.º da LOFPTC é diferente do conceito homógrafo disciplinado no DL n.º 106/98 que é aplicável aos membros do Governo. Não nos basta a alteração do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, que retirou aos membros do Governo o direito a ajudas de custo nas deslocações nacionais, que, numa interpretação literal da referência que lhe é feita pelo artigo 32.º da LOFPTC, reduziria a zero o montante a abonar no TC²⁷⁰. Consideramos que, nesta matéria, prevalece a

²⁶⁶ Nota para os “RH”, em 29 de outubro de 2012: *“A partir do próximo mês de novembro, o processamento de ajudas de custo por participação em sessões não deverá ser abatido do subsídio de refeição”*.

²⁶⁷ As ajudas de custo diárias em território nacional, a que se refere o artigo 38.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, no que respeita aos membros do Governo, eram de 69,19 €, valor fixado pela Portaria n.º 1553-D/2008.

²⁶⁸ 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. A Portaria n.º 1553-D/2008 fixou esse valor em 4,27 €.

²⁶⁹ Cfr. ofício do TC de 3 de dezembro de 2014.

²⁷⁰ Idêntica opinião tem a Chefe de Divisão da DAF, que em alegações diz: *“Se a ajuda de custo devida pelas presenças em sessões tem a mesma natureza e enquadramento legal que o abono de ajudas de custo que visa compensar as deslocações em serviço no território nacional, então, deverá deixar de ser pago aos juízes conselheiros. A respetiva norma legal foi revogada em 2011! Não há como contornar esta conclusão!”*.

equiparação aos juízes do STJ²⁷¹ pelo que o elemento interpretativo decisivo se obtém da análise das condições de atribuição das ajudas de custo aos Juízes Conselheiros do STJ.

Nas alegações apresentadas, a Chefe de Divisão da DAF considera que “ (...) o artigo 32.º da LOFPTC (...) Remete, isso sim, para a ajuda de custo fixada para os membros do Governo, o que consta do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98 (...) [que prevê a fixação de montantes num diploma que] é a Portaria n.º 1553-D/2008 (...). Se à ajuda de custo devida pelas presenças em sessões se aplica o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98 (Subsídio de refeição), torna-se imperioso aferir se as despesas supostamente sujeitas a compensação incluem a refeição, sob pena de violação do próprio artigo 37.º”.

Entendemos que a questão alegada decorre da não consideração do elemento referencial do domicílio necessário (n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 106/98) de que estão dispensados os Juízes Conselheiros do STJ.

É também relevante o Despacho Conjunto n.º 1108/2000, de 28 de novembro, publicado no DR n.º 275 (2.ª série), dos Ministros das Finanças e da Justiça, que compagina o procedimento administrativo inerente ao regime geral de ajuda de custo com a norma do n.º 2 do artigo 27.º do EMJ, determinando, com efeitos retroativos à data de entrada em vigor da Lei n.º 143/99, de 31 de agosto, que os juízes do STJ residentes em concelhos fora da Grande Lisboa estão isentos dos limites de distância e horas (n.º1) pelo que lhes deve ser processado o montante da totalidade da ajuda de custo (n.º2). A menção “totalidade” cria dúvidas se deve, ou não, ser descontado o subsídio de refeição. Dado que a ajuda de custo incorpora a compensação do custo do almoço, à ajuda de custo paga deve ser deduzido o subsídio de refeição para que não haja pagamento em duplicado.

167. Os Juízes Conselheiros do STJ estão dispensados da obrigação de domicílio necessário²⁷², o que não impede que o seu domicílio habitual seja considerado para efeitos de atribuição da ajuda de custo por cada dia de sessão do tribunal em que participem²⁷³. O conceito da ajuda de custo no regime especial do artigo 27.º do EMJ é manifestamente o de compensação de despesas pela deslocação. Por isso, não têm direito a este abono os Juízes residentes em concelhos da Grande Lisboa²⁷⁴, exceto se exercerem funções estando jubilados²⁷⁵, o que se justifica pela excecionalidade da situação. Ao cálculo da ajuda de custo é aplicável subsidiariamente o regime da função pública²⁷⁶, i.e. o DL n.º 106/98.

168. No mesmo sentido o Acórdão do STA, de 13 de novembro de 2002 (Processo n.º 044846): “Assim, só depois de reconhecido o direito ao abono de ajudas de custo, por aplicação do regime especial do EMJ [artigo 27.º], é que se aplica subsidiariamente o DL n.º 106/98, de 24/4, designadamente quanto ao cálculo dos montantes devidos (...). Por outro lado, o abono de ajudas de transporte, está intimamente ligado ao abono de ajudas de custo, por forma que só a ele haverá lugar se existir este último”.

²⁷¹ Cfr. artigo 30.º da LOFPTC e artigo 15.º do ERTCP.

²⁷² Cfr. n.º 3 do artigo 8.º do EMJ.

²⁷³ Cfr. n.º 2 do artigo 27.º do EMJ. : “Artigo 27.º - Ajudas de custo. 1 - São devidas ajudas de custo sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontra sediado o respectivo tribunal ou serviço. 2 - Os juízes do Supremo Tribunal de Justiça residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem”.

²⁷⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 27.º, a contrario, do EMJ.

²⁷⁵ Cfr. n.º 11 do artigo 67.º do EMJ.

²⁷⁶ Cfr. artigo 32.º do EMJ.



169. A ratio do artigo 32.º da LOFPTC é idêntica à do artigo 27.º do EMJ²⁷⁷, i.e. a ajuda de custo destina-se a compensar despesas com a deslocação ao TC para participação nas suas sessões; a única diferença é que no TC os Juizes residentes na Grande Lisboa também têm direito a este abono, embora mais reduzido face aos restantes, o que não acontece no caso do STJ. Mas, tal não altera a *ratio* da ajuda de custo no TC e obviamente não a equipara a uma remuneração variável por assiduidade e por residência, o que seria absurdo²⁷⁸.

Nas alegações apresentadas, o Presidente JSR discorda referindo “65. (...) é manifesto que o “regime especial” do artigo 32.º da LTC [LOFPTC], nem na sua versão inicial, nem na atualmente em vigor, teve como referencial normativo inspirador o regime de ajudas de custo constante do EMJ (...) [mas] 66.(...)foi antes, seguramente, decalcado do constante do Estatuto dos Deputados que, na sua versão inicial (Lei n.º 5/76, de 10 de setembro) já previa (...) ajudas de custo em termos muito semelhantes aos que vieram a ser consagrados na versão originária da LTC (...). 67. Essa conexão genética entre os dois regimes foi inteiramente confirmada pela evolução subsequente, pois, tendo o regime das ajudas de custo aos deputados sido alterado pelo Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 4/85, de 9 de abril), logo a LTC acompanhou essa alteração, na Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, estabelecendo-se, nos n.º 1 e 2 do artigo 32.º, um regime inteiramente coincidente com o dos n.º 1 e 2 do artigo 17.º daquele Estatuto”. Como o ERTCP e a LOFAR não preveem o pagamento do subsídio de refeição aos deputados então, também pela via da pretendida equiparação aos deputados, esse subsídio não seria devido aquando do pagamento da ajuda de custo por sessão prevista no artigo 17.º do ERTCP.

Conclui o Presidente JSR que “83. Não nos cabe apreciar aqui a bondade da solução legislativa, nem pronunciar, pela positiva, sobre a verdadeira natureza das ajudas de custo previstas no artigo 32.º, da LTC, sendo certo que considerar que seria “absurdo” equipará-las a uma “remuneração variável por assiduidade” (...) releva de um juízo impressionisticamente subjetivo, num plano de lege ferenda. 84. Num plano de lege ficta, a que o intérprete se deve ater, basta-nos concluir que as condições de atribuição e a conformação das ajudas de custo aos juizes do TC, de acordo com o regime especial fixado nos n.º 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, as diferenciam a tal ponto das ajudas de custo reguladas no Decreto-Lei n.º 106/98 que rejeitam a aplicação isolada, naquele âmbito, de uma norma deste diploma – o artigo 37.º -, a qual só faz sentido no seu contexto normativo próprio”. O TdC discorda deste entendimento: o TC, por via da DAF, ao alterar com implicações financeiras, em novembro de 2012, a sua prática de deduzir o subsídio de refeição às ajudas de custo pagas ao abrigo do artigo 32.º da LOFPTC (dedução que era/é considerada devida e estava em sintonia com a interpretação seguida pelos restantes supremos tribunais e pela AR – que

²⁷⁷ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, n.º 74/2005, de 19 de janeiro, homologado: “Limitando-se o Estatuto dos Magistrados Judiciais a definir os pressupostos de atribuição das ajudas de custo (...), os aspectos normativos referentes ao respectivo conteúdo, modalidades, quantitativos e requisitos especiais deverão ser colhidos do Decreto-Lei n.º 106/98.”. Nas alegações apresentadas, o Presidente JSR considera que “70. Também não se mostra pertinente a invocação do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 74/2005, de 19 de janeiro, (...) no sentido de que “a ratio do artigo 32.º da LOFPTC é idêntico [a] ao [à] do artigo 27.º do EMJ”, pois contendo este artigo, como se viu, duas regras distintas, é à do n.º 1 que o Parecer se refere (...), como logo se explicita na conclusão 1.a (DR, II série, 16 de março de 2006, pág. 3869 (...)) mas que se não confunde com o direito previsto no n.º 2, de ajudas de custo por presença em cada dia de sessão do tribunal”. Sobre o assunto, sempre se dirá que tendo o artigo 27.º do EMJ dois números, o exercício interpretativo elementar conclui que o conceito de “Ajudas de Custo” (que aliás titula o artigo), seja comum; aliás, assim o terá entendido o TC, até novembro de 2012.

²⁷⁸ Refira-se também que as ajudas de custo atribuídas por sessão não foram sujeitas a descontos para a CGA e às retenções na fonte por conta do IRS, que seriam exigidos se tais pagamentos fossem considerados como remuneração variável.

não paga subsídio de refeição aos deputados) tinha a obrigação legal²⁷⁹ de explicitar qual a nova interpretação (e o seu fundamento) da legislação habilitante da despesa.

170. Conclui-se que o direito à ajuda de custo por sessão para os Juízes Conselheiros do TC é estabelecido pelo regime especial do artigo 32.º da LOFPTC, sendo subsidiário para o seu cálculo o DL n.º 106/98, de 24 de abril, por remissão do artigo 32.º do EMJ aplicável por força do artigo 30.º da LOFPTC.
171. A aplicação subsidiária do DL n.º 106/98 determina, pelo artigo 37.º, que o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição seja deduzido nas ajudas de custo.
172. Assim, de novembro de 2012 a dezembro de 2013, foi pago a mais o montante do subsídio de refeição, de 4,27 €, nos dias em que foram abonadas as referidas ajudas de custo, contrariando o disposto no artigo 37.º do DL n.º 106/98, aplicado subsidiariamente ao regime especial do artigo 32.º da LOFPTC, na alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do RAFE e na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO.
173. O dano para o erário público perfaz o montante global de 12.329,98 € (Anexos 4 e 5).

²⁷⁹ Desde logo, pela alínea d) do n.º 1 do artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo e pela alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO.



Exploração de bar/refeitório por particulares

- 174.No decurso dos trabalhos de auditoria, verificou-se que se encontrava em funcionamento, em instalações do TC, um bar/refeitório explorado por particulares, a título gratuito, sem que haja evidência de qualquer processo de contratação ou autorização superior que o permita²⁸⁰.
- 175.Acresce que, para além da “*cedência gratuita*” da utilização daquele espaço para a exploração de serviços de bar/refeitório, verificou-se que os encargos com as respetivas instalações (luz, água, gás) são suportados pelo TC.
- 176.Ora, a exploração por uma entidade particular de um espaço pertença de um organismo público é uma concessão de serviço público, pelo que a situação carece de regularização, dando disso conhecimento ao TdC, mediante a adoção do procedimento pré-contratual mais adequado à situação em concreto, nos termos do artigo 31.º do CCP.

Em sede de contraditório, o Presidente JSR esclareceu as razões subjacentes à situação vigente que considerou ter sido “*solução precária e de último recurso, de carácter tendencialmente transitório*” e informou que “*o TC deixará de propiciar o serviço de almoço, nas suas instalações, a partir de 1 de fevereiro [de 2015]*”.

²⁸⁰ Cfr. Ata n.º 1, o CA do TC, em 8 de fevereiro de 2012, deliberou proceder em março de 2012, à denúncia do contrato de exploração do refeitório, existente nas instalações do TC, celebrado com a empresa ITAU, S.A., face aos custos anuais envolvidos (cerca de 30 m€).

CONTA DE GERÊNCIA E DOCUMENTAÇÃO ANEXA

177. Como referido anteriormente, o TC apresentou, em 2013, uma única conta de gerência que agrega os fluxos financeiros (receitas e despesas) dos dois orçamentos (orçamento_OE e orçamento_RP), registados em diferentes aplicações informáticas e sistemas contabilísticos.

178. No exame do mapa da conta de gerência [MCG] e da documentação anexa, efetuado em articulação com a verificação dos registos, atentas as insuficiências encontradas no sistema de controlo interno em matéria de cumprimento das regras orçamentais (cfr. ponto 98), constatou-se que:

- a) não foi escriturada a débito e a crédito do MCG, a importância de 13.746,39 €, correspondente a uma parcela do acionamento de garantias bancárias, por incumprimento do correspondente contrato de empreitada, bem como às despesas de igual montante com a correção dos “defeitos da obra”;

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF que *“As garantias bancárias em causa, prestadas em 2008, não foram contabilizadas pelos serviços, ou seja, não foram registadas na conta de gerência de 2008, a débito, como Operações extra-orçamentais e, a crédito, como Saldo final de operações extra-orçamentais.(...) Se assim tivesse sido, na conta de gerência de 2013 seria registado, a débito, o Saldo inicial de operações extra-orçamentais pelo valor das garantias bancárias, e a crédito, a respetiva libertação da garantia bancária, justificada com a fatura da reparação efetuada na obra e entrega do montante restante no Tesouro”. (...) Quanto ao registo da parte da garantia que não foi utilizada para suprir defeitos da obra, foi o possível, ainda que desvirtuando a receita própria do Tribunal Constitucional para mais € 13.746,39”*.

O TdC considera que o não registo das garantias bancárias em operações *extra-orçamentais* e em receita própria (quando acionadas), se traduz na incompletude das operações subjacentes à movimentação de fundos do TC e consequentemente, na impossibilidade de controlo direto integral em sede de execução orçamental (a liquidação e a cobrança de receita podem ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental)²⁸¹.

- b) não foi registado a crédito do MCG o montante de 4.414,63 €, relativo ao pagamento efetuado, por lapso, à AT, correspondente a honorários de colaboradores do TC²⁸²;
- c) não foi registado a crédito do MCG o montante de 510,45 €, relativo ao pagamento efetuado a uma empresa errada, por engano na introdução de NIB;

²⁸¹ Em 2013, o TC contabilizou como receita própria 33 m€ provenientes do acionamento de garantias bancárias (cfr. ponto 98).

²⁸² Os serviços do TC expuseram a situação por ofício e por *e-mail* à AT que ainda não procedeu à regularização; cfr. ofício n.º 020/DAF/2014, de 3 de março, é referido: *“Por lapso, os honorários líquidos, no montante de 4.414,63 € (...) devidos em dezembro de 2013 a colaboradores [do TC], na sequência de celebração de contratos de prestação de serviços, foram indevidamente transferidos (...) solicita-se a V. Exas. a devolução do montante de 4.414,63 €, indevidamente transferido para a conta da AT”*.



- d) não foi registado a crédito do MCG o montante de 2.775,60 €, relativo à devolução de custas, contabilizadas em 2012 como receitas do TC mas que se verificou corresponderem a receitas do Estado;
- e) as situações referidas nas alíneas b) a d), no montante de 7.700,68 €, encontram-se evidenciadas na reconciliação bancária final, como valores a regularizar e influenciam o saldo de encerramento.

Em sede de contraditório, a Chefe de Divisão da DAF relativamente às situações referidas nas alíneas b), c) e d) informou que *“As situações descritas foram regularizadas no ano 2014 e serão evidenciadas na respetiva conta gerência”*.

Neste contexto, o TC acompanhará a regularização das situações indicadas em sede de verificação interna de contas.

179. Em consequência das situações referidas no ponto anterior, resulta a demonstração numérica seguinte, devendo o saldo de encerramento corrigido (em MCG-Final) ser considerado como saldo de abertura da conta de 2014 a apresentar ao TdC:

Unidade: Euros

	MCG - Inicial	Alteração	MCG - Final
<u>DÉBITO</u>			
Saldo de abertura ²⁸³	2.143.853,91		2.143.853,91
Recebido na gerência	6.713.685,88	13.746,39	6.727.432,27
Total do débito	8.857.539,79	13.746,39	8.871.286,18
<u>CRÉDITO</u>			
Saído na gerência	6.963.615,28	21.447,07	6.985.062,35
Saldo de encerramento	1.893.924,51	-7.700,68	1.886.223,83
Total do crédito	8.857.539,79	13.746,39	8.871.286,18

Juízo sobre a conta

180. Sobre a apreciação final respeitante a fiabilidade da documentação de prestação de contas de 2013, o TC formula um juízo *desfavorável*²⁸⁴, no sentido desta expressão em auditoria financeira, em virtude da incidência dos erros e irregularidades detetados seguintes:

²⁸³ Valor não auditado.

²⁸⁴ O juízo *desfavorável*, 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).

- a) na contabilização da receita e da despesa (orçamento_RP) não foram cumpridos os princípios e regras orçamentais, no montante de 1,4 m€²⁸⁵ (cfr. pontos 67 a 69);
- b) a prestação de contas ao TdC não obedeceu à Instrução n.º 1/2004-2.ª S (cfr. pontos 68 e 69);
- c) o sistema do controlo interno é deficiente (cfr. pontos 70 a 120);
- d) o sistema de controlo patrimonial não é eficaz inexistindo informação completa e detalhada sobre o registo dos bens em inventário (cfr. pontos 101 a 103); as operações subjacentes, que foram verificadas por amostragem, revelaram irregularidades (cfr. pontos 130 e 162 a 173).

O Presidente JSR, em contraditório, expressa “6. (...) o verdadeiro desgosto e a preocupação que causa o juízo que o Relato dos Auditores entende dever ser formulado sobre a conta de 2013. Seguramente injusto perante o que é a realidade substantiva da orientação da gestão financeira deste Tribunal, e, no essencial, da sua prática, esse juízo afigura-se-nos também, a uma primeira análise – não dispondo embora de dados comparativos que permitam uma apreciação segura -, sem fundamento bastante, atendendo à natureza das deficiências apontadas ao sistema de controlo financeiro e ao sistema de controlo patrimonial e ao que a ... se diz sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes (...) 7(...) [onde], antes do mais, o que está em causa são, na realidade, divergências interpretativas do regime legal (...)”.

²⁸⁵ Em 2013, pelo orçamento_RP, não incluído no OE e CGE, foram cobradas receitas no montante de 562 m€ e realizadas despesas no montante de 812 m€.



EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS²⁸⁶

Pagamentos a Magistrados – Ajudas de Custo

181. Em 1 de novembro de 2012, por alteração do procedimento antes seguido, sem que exista evidência de determinação formal por quem tinha competência para autorizar despesas, passaram a ser processadas e pagas aos Juizes Conselheiros as ajudas de custo por participação em sessão do TC sem dedução do abono diário do subsídio de refeição, contrariando o artigo 37.º do DL n.º 106/98, por remissão do artigo 32.º do EMJ aplicável por força do artigo 30.º da LOFPTC.
182. Assim, o pagamento do subsídio de refeição, em acumulação com as ajudas de custo por participação em sessão do TC, carecem de conformidade legal, tendo sido violado o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do RAFE e na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO, quanto à autorização e pagamento de despesas públicas, pelo que, no período compreendido entre novembro de 2012 e dezembro de 2013, os pagamentos relativos ao abono do subsídio de refeição, no montante global de 12.329,98 €, são ilegais e indevidos e resultaram num dano efetivo para o erário público de igual montante (cfr. pontos 162 a 173 e Anexos 4 e 5).
183. A violação das normas legais supra, relativas aos pagamentos indevidos de subsídio de refeição, no montante de 12.329,98 €, é suscetível de consubstanciar **infração financeira sancionatória continuada**, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, a que corresponde multa entre 25 UC e 180 UC, nos termos do n.º 2 do artigo 65.º, imputável nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e n.º 2 do artigo 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTdC, a:
- Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neill Marques, Chefe de Divisão da DAF²⁸⁷, que determinou o processamento de ajudas de custo por participação em sessão do TC sem o abatimento do subsídio de refeição, ato comprovado pela nota emitida em 29 de outubro de 2012²⁸⁸ e que se manteve em vigor;
 - Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro e Maria Manuela Pereira Baptista Lopes, Presidente e SG do TC, respetivamente, com competência delegada²⁸⁹, pelas autorizações de pagamento por eles assinadas entre novembro de 2012 e dezembro de 2013.

²⁸⁶ Mapa das eventuais infrações financeiras – Anexo 7.

²⁸⁷ Nos termos do artigo 13.º do DL n.º 545/99, de 14 de dezembro, compete à DAF, designadamente: a) assegurar a gestão dos recursos humanos; d) processar os vencimentos e outros abonos do pessoal; e) preparar os orçamentos e as contas; g) executar os procedimentos de gestão financeira.

²⁸⁸ Nota para os “RH”, em 29 de outubro de 2012: “*A partir do próximo mês de novembro, o processamento de ajudas de custo por participação em sessões não deverá ser abatido do subsídio de refeição*”.

²⁸⁹ Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 47.º-D da LOFPTC e Deliberação n.º 95/2014 do CA do TC, publicada no DR (2.ª série) n.º 20/2014, de 29 de janeiro, que delega no Presidente e na SG do TC as competências para autorizarem o pagamento das despesas mensais com vencimentos, com efeitos desde 15 de outubro de 2012, considerando-se ratificados os atos por eles praticados no âmbito dos poderes objeto da presente delegação.

184. Tais pagamentos indevidos, comprovados pelos documentos acima identificados, causaram dano efetivo para o erário público de 12.329,98 €, pelo que constituem eventual **responsabilidade financeira reintegratória**, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTdC, imputável em regime de **solidariedade**, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e n.º 2 do artigo 62.º e artigo 63.º da LOPTdC a:

- a) Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neill Marques, Chefe de Divisão da DAF, pela ordem emitida, em 29 de outubro de 2012;
- b) Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro e Maria Manuela Pereira Baptista Lopes, Presidente e SG do TC, respetivamente, com competência delegada, que autorizaram os pagamentos.

Com importância para a posterior avaliação da culpa, o Presidente JSR, em contraditório, refere que “163.º São presentes ao signatário, para assinatura, largas dezenas de autorizações de pagamento ... 165.º Já quanto aos vencimentos, são apresentados para assinatura, juntamente com as restantes autorizações, apenas mapas com verbas globais a pagar ..., que o signatário assina sem qualquer reserva ou prevenção dubitativa, uma vez que se trata de despesas decorrentes diretamente de preceitos legais....167.º Pelos referidos mapas, o signatário não tem qualquer possibilidade de tomar conhecimento do que é pago a cada funcionário e qual a composição analítica de cada uma dessas prestações, o que só seria possível com a consulta dos respectivos processos individuais. 168.º Uma tal consulta é, por padrões mínimos de razoabilidade, inexigível, para este efeito. 169.º Sempre faltaria, por conseguinte, mesmo a ter-se por verificada qualquer das ilegalidades em causa - o que não se concede - a possibilidade de estabelecer o nexo de imputação subjetiva, pressuposto necessário tanto da responsabilidade reintegratória ..., como da responsabilidade sancionatória”.

E a SG MBL refere que “4.1.... que, quanto à responsabilidade, não se entende que se possa conceber que o secretário-geral do Tribunal Constitucional possa pôr em causa despachos do Presidente do Tribunal Constitucional. Ao secretário-geral compete dirigir o funcionamento dos serviços do Tribunal Constitucional, salvo o dos Gabinetes, mas sob a superintendência do Presidente do Tribunal Daí que — mesmo a considerar-se terem ocorrido pagamentos indevidos, o que se não concede, como adiante se intenta demonstrar — decorreriam eles de um acto prévio de autorização por parte de entidade supra-ordenada, pelo que seria sempre inexigível outro comportamento por parte da signatária. A ter havido pagamentos indevidos, a signatária teria agido sem culpa, em cumprimento de um dever de obediência, pelo que não haveria lugar à efectivação de uma qualquer responsabilidade sua”.



CONCLUSÕES

185. A auditoria financeira efetuada ao TC, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TdC, constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para que se possa expressar uma opinião sobre as contas de 2013. Foram efetuados testes aos sistemas de gestão e controlo. A legalidade, regularidade e adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas numa base de amostragem (cfr. pontos 1 a 66).
186. A autonomia dos dois orçamentos referenciados na LOFPTC - orçamento_OE, registado em POCP, e orçamento_RP, registado em contabilidade de caixa -, não tem sido compatibilizada com os princípios da universalidade do OE e da unicidade orçamental numa entidade. Contudo, o TC tem apresentado uma única conta ao TdC, onde agrega a execução desses dois orçamentos. A regularização da situação iniciou-se no OE para 2015 com um orçamento que integra os orçamentos referidos (cfr. pontos 67 a 69).

Sistema de controlo interno

187. O TC elaborou o Relatório de Atividades e o PGRCIC mas não o Plano de Atividades, o Balanço Social, o QUAR e o Código de Ética; também não foi aplicado o SIADAP (cfr. pontos 70 a 72 e 78 a 81). O TdC regista as iniciativas de regularização desencadeadas.
188. O TC não elaborou as demonstrações financeiras previstas no POCP e os registos contabilísticos do orçamento_RP não asseguravam a fiabilidade e integridade das operações. O TdC regista a informação que, a partir de janeiro de 2015, a totalidade do sistema contabilístico utilizará o POCP, através do GeRFiP (cfr. pontos 97 a 98).
189. Constatou-se a inexistência de manual de procedimentos de controlo interno, designadamente, de normas específicas para o controlo da receita própria, do imobilizado, da utilização dos veículos e das existências. O controlo do imobilizado não é completo nem eficaz, não tendo sido contabilizados e inventariados os bens adquiridos através do orçamento_RP. Constataram-se falhas na organização dos processos individuais de pessoal e de aquisição de bens e serviços (que não têm sido publicitados no portal da internet), nas autorizações para a realização de trabalho extraordinário e na fixação de limiares de reembolso de despesas. O TdC regista as iniciativas para regularização dessas situações (cfr. pontos 73 a 77, 82 a 86, 95, 96 e 99 a 119).
190. Constataram-se fragilidades operacionais quanto à receita cobrada pelo TC, encontrando-se em curso procedimentos para assegurar a plenitude dos registos contabilísticos ao controlo da receita cobrada na 4.^a Secção da SJ (que reverte para o Estado), estando em estudo a implementação do DUC (cfr. pontos 65, 66 e 87 a 92).
191. O TC não cumpria o princípio de unidade de tesouraria, situação entretanto regularizada com a transferência da quase totalidade do saldo para o IGCP (cfr. pontos 93 e 94).
192. No cômputo global o sistema de controlo interno não apresenta um grau razoável de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades, o que justifica a sua classificação de “Deficiente” (cfr. ponto 120).

Legalidade e regularidade

193. Constatou-se a atribuição, desde 2000, de veículo para uso pessoal (com cartão de combustível e via verde, com limiares definidos) a todos e a cada um dos Juizes Conselheiros. Dado que só o Presidente e a Vice-presidente do TC têm direito a veículo oficial, os restantes veículos são de serviços gerais inexistindo regulamentação adequada para a sua utilização e controlo (cfr. pontos 121 a 130);
194. As operações subjacentes de receita foram verificadas, numa base de amostragem, tendo sido revelado que, em 2013, o TC não contabilizou cerca de 13 m€ correspondente a uma parcela do acionamento de garantias bancárias (cfr. ponto 178 a)).
195. O exame da documentação de despesa, numa base de amostragem, revelou que:
- a) não foram contabilizadas transações no montante de 21 m€ (cfr. ponto 178);
 - b) foram pagos suplementos de disponibilidade permanente a dois dirigentes que optaram pelo vencimento de origem, como forma de, no quadro da legislação do TC, os compensar do dever indisponível de isenção de horário (cfr. pontos 131 a 146).
 - c) pagou indevidamente o suplemento de forças de segurança a guardas da GNR e não lhes pagou o suplemento de disponibilidade permanente (cfr. pontos 147 a 155);
 - d) foram inadequados os processamentos a agentes da PSP, no TC e na PSP, dos suplementos de risco, de serviço nas forças de segurança e de disponibilidade permanente (cfr. pontos 156 a 161);
 - e) desde novembro de 2012, foram processadas e pagas as ajudas de custo por participação em sessão do TC, sem dedução do abono diário do subsídio de refeição, no montante, até dezembro de 2013, de 12 m€ (cfr. pontos 162 a 173, 181 a 184).

Juízo sobre a conta

196. O juízo respeitante à fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2013 é *desfavorável* (no sentido desta expressão em auditoria financeira), em virtude da incidência dos seguintes erros e irregularidades: o sistema do controlo interno é deficiente; o sistema de controlo patrimonial não é eficaz inexistindo informação completa e detalhada sobre os bens em inventário; na contabilização da receita e da despesa no orçamento_RP não foram cumpridos os princípios e regras orçamentais relativamente a 1,4 M€; as operações subjacentes, que foram verificadas por amostragem, revelaram irregularidades; a prestação de contas ao TdC não obedeceu à Instrução n.º 1/2004-2.ª S (cfr. pontos 177 a 180).

RECOMENDAÇÕES

197. O Tribunal recomenda ao TC que diligencie junto do Governo, a atualização urgente do DL n.º 455/99, designadamente do seu artigo 26.º.
198. O Tribunal recomenda ao CA do TC que:



- a) promova a elaboração dos instrumentos de gestão e de avaliação (ponto 187) e prossiga os esforços de implementação dos sistemas de gestão e controlo, referidos nos pontos 188 a 190;
- b) promova a regulamentação adequada de utilização e de controlo dos veículos de serviços gerais (que inclui os veículos afetos aos juízes conselheiros exceto os de uso oficial do Presidente e da Vice-Presidente) referida no ponto 193;
- c) providencie, no âmbito da elaboração e prestação de contas, pela correção das situações referidas no ponto 195 a);
- d) determine a dedução do subsídio de refeição nas ajudas de custo aos magistrados por participação em sessão, referido no ponto 195 e).

199.O Tribunal recomenda ao CA do TC e ao Diretor Nacional da PSP que, em articulação, promovam a regularização da situação referida no ponto 195 d).

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

DECISÃO

201.Em secção plenária da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o Relatório e os seus Anexos sejam remetidos: ao Presidente da República; à Presidente da Assembleia da República; ao Primeiro-Ministro; ao Presidente do TC e aos restantes membros do Conselho Administrativo; aos Presidentes do TC que exerceram funções em 2000 e a partir de novembro de 2007; às Secretárias-Gerais que exerceram funções a partir de novembro de 2007; à Presidente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (extrato dos pontos 1 a 5, 17 a 20, 32 a 35, 62 a 66, 107 a 108, 116 e 201); ao Diretor Nacional da PSP (extrato dos pontos 1 a 5, 148 a 151, 156 a 161, 195 d), 199 e 201); ao Diretor de Serviços do NADIJ que exerceu funções entre 2007 e 2013 (extrato dos pontos 1 a 5, 131 a 146, 195 b) e 201); aos responsáveis identificados no Anexo 7; ao representante da Procuradora-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e no n.º 1 do artigo 57.º da LOPTdC;
- c) Instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem no prazo de 90 dias as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em 5.618,14 €²⁹⁰;
- e) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio eletrónico do TC.

²⁹⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação conferida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3 -B/2000, de 4 de abril).



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em sessão de 12 de Março de 2015

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os CONSELHEIROS,

(António José Avérous Mira Crespo)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

O Procurador-Geral Adjunto,



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes

Auditora-Coordenadora

Coordenação operacional

António Sousa

Auditor-Chefe

Equipa de auditoria

Isabel Gil

Auditora

Lígia Neves

Técnica Verificadora Superior 1.^a classe

Claudia Coelho

Técnica Superior



ÍNDICE DOS ANEXOS

- Anexo 1** Metodologia
- Anexo 2** Organograma do TC
- Anexo 3** Mapa de Pessoal do TC
- Anexo 4** Processamento e Autorizações de Pagamento de Ajudas de Custo a Magistrados
- Anexo 5** Ajudas de Custo (não dedução do subsídio de refeição)
- Anexo 6** Relação Nominal de Responsáveis do Conselho Administrativo –
Gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro 2013
- Anexo 7** Mapa das Eventuais Infrações Financeiras
- Anexo 8** Alegações Apresentadas



Anexo 1 – Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol I (MAP-TC-I). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas standardizadas, 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 do TC; identificar deficiências e áreas de maior risco; formular uma opinião preliminar sobre os sistemas de gestão e controlo e, consequentemente sobre os pressupostos estatísticos; precisar os objetivos de auditoria.
3. Nos EP procedeu-se à análise da informação constante no “dossiê permanente” do TC, designadamente o seu enquadramento legal, os seus relatórios de atividades, à revisão analítica da conta de gerência de 2013 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 no TC.
4. Pesquisadas as bases de dados disponíveis não foram encontrados registos relativos a ações de controlo efetuadas pelo TdC.
5. No âmbito da fiscalização prévia verificou-se a inexistência de quaisquer atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa nos últimos anos²⁹¹.

Plano Global de Auditoria (PGA)

6. Com base nos EP, foi elaborado o PGA²⁹² 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

7. 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:

²⁹¹ Último processo submetido a fiscalização prévia data de 2008.

²⁹² Aprovado pelo Juiz Conselheiro da Área de Responsabilidade IV, em 23 de junho de 2014.



avaliação dos sistemas de gestão e controlo implantados no TC; elaboração do programa de auditoria (PA); realização das verificações. O Juiz Conselheiro responsável pela Área de Responsabilidade IV esteve presente na reunião formal de abertura da auditoria que se realizou no TC.

Avaliação dos sistemas de gestão e controlo

8. 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.
9. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados²⁹³, e examinada uma amostra de 30 operações.
10. Os resultados obtidos permitiram concluir preliminarmente que o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos) era deficiente²⁹⁴. 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 médio e alto, respetivamente²⁹⁵ e fixou-se o limiar de materialidade em 1% do valor²⁹⁶.

Programa de Auditoria (PA)

11. Em função do conhecimento do TC dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA²⁹⁷ que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.
12. O exame dos registos e da documentação comprovativa das transações abrangeu: no caso da receita, a totalidade das transferências do OE [incluindo o Pedidos de Libertação de Créditos (PLC's)], e 30 registos relativo as custas e multas processuais (incluindo as efetuadas por transferência do IGFEJ), atos avulsos e venda de bens e serviços e no caso das despesas uma amostra representativa de transações²⁹⁸, totalizando 1.639.555,31€ (29,69% da despesa total) selecionada pelo método MUS - *Monetary Unit Sampling*^{299/300}. Complementarmente, estendeu-se o exame da documentação despesa a

²⁹³ 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.

²⁹⁴ Numa escala de: deficiente; regular; bom - cfr. MAP-TC-II.

²⁹⁵ Numa escala de: “baixo”, “médio” e “alto” - cfr. MAP-TC-II.

²⁹⁶ Pressuposto dentro do intervalo aconselhado no MAP-TC-II.

²⁹⁷ Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 6 de outubro de 2014.

²⁹⁸ Foram extraídos 230 registos extraídos através do *software* IDEA – *Interactive Data Extraction and Analysis*.

²⁹⁹ Operacionalizado com recurso ao IDEA.



Tribunal de Contas

totalidade dos documentos, e a anos anteriores, sempre que foram detetados erros e irregularidades.

Realização das verificações

13. 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.

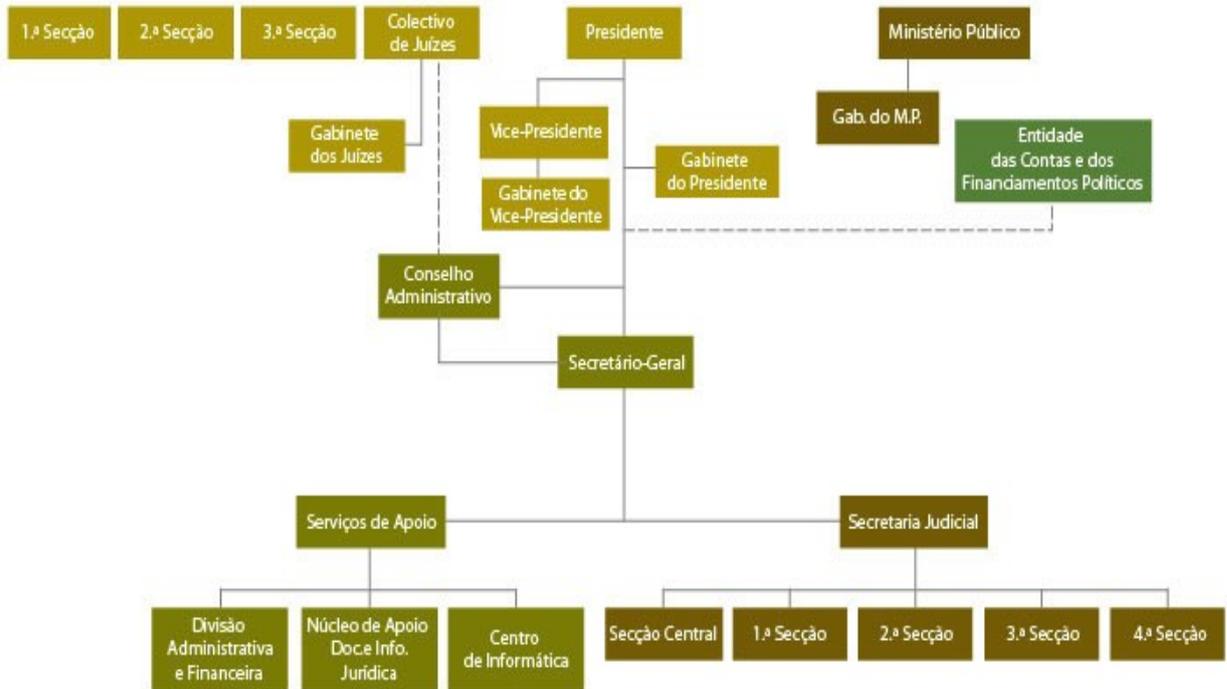
Relato

14. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato e determinou o seu envio para contraditório.

³⁰⁰ Dados de base e pressupostos para o cálculo da dimensão da amostra: Valor da População 5.522.651,76 €; Nível de confiança (NC) = 0,92 %; Limiar de materialidade (LM) = 1% (55.226,52 €); Risco inerente (RI), médio = 0,65; Risco de controlo (RC), alto = 1,0; Risco de deteção (RD = RA/(RI x RC)) = 0,08; Risco de auditoria (RA= RI x RC x RD) = 0,05.



Anexo 2 – Organograma do TC



Fonte: Sítio eletrónico do TC.



Anexo 3 - Mapa de Pessoal do TC

Em 31 de dezembro de 2013

Cargo/Carreira	N.º de postos de trabalho
Em exercício de funções no TC	86
Magistrados - Juiz Conselheiro	13
Serviços de Apoio	73
Dirigentes:	
Secretária-Geral	1
Diretor de Serviços	1
Chefe de Divisão	1
Pessoal de Gabinete:	
Chefe de Gabinete	1
Assessores	18
Secretárias Pessoais (a)	11
Oficiais de justiça:	11
Técnico superior (b)	9
Técnico de informática	1
Coordenador técnico (c)	1
Assistente técnico e operacional	18
Em exercício de funções na ECFP	6
Dirigentes:	
Presidente	1
Vogal	2
Técnico superior	1
Assistente técnico	1
Assistente operacional	1
Total dos postos de Trabalho	92

a) Uma das secretárias pessoais do Gabinete dos Juizes tem lugar de origem no Tribunal, na categoria de assistente técnica;

b) Inclui 3 técnicos superiores nas seguintes situações: 1 no exercício do cargo de secretária-geral, 1 em gozo de licença sem vencimento de longa duração, 1 em exercício de funções na Presidência da República;

c) No exercício de funções de Secretária da Secretária-Geral;

Fonte: DAF do TC.



Anexo 4 – Processamento e Autorizações de Pagamento de Ajudas de Custo a Magistrados

Período	PAP		Data de Aut. Pag./Assinatura		Chefe de Divisão da DAF Dulce O'Neill Marques
	N.º	Data	SG M. Manuela Baptista Lopes	Presidente Joaquim Sousa Ribeiro	
2012	nov	1000000113	16.11.2012	19.11.2012	Nota emitida em 29.10.2012
	dez	1000000126	17.12.2012	17.12.2012	
2013	jan	1000000005	18.01.2013	21.01.2013	
	fev	1000000012	18.02.2013	19.02.2013	
	mar	1000000023	15.03.2013	18.03.2013	
	abr	1000000034	15.04.2013	17.04.2013	
	mai	1000000049	16.05.2013	16.05.2013	
	jun	1000000061	17.06.2013	18.06.2013	
	jul	1000000073	15.07.2013	15.07.2013	
	ago	1000000083	09.08.2013	09.08.2013	
	set	1000000099	16.09.2013	17.09.2013	
	out	1000000108	11.10.2013	14.10.2013	
	nov	1000000120	12.11.2013	13.11.2013	
dez	1000000130	16.12.2013	17.12.2013		

Fonte: Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) do TC.



Anexo 5 – Ajudas de Custo (não dedução do subsídio de refeição)

De 1 de novembro de 2012 a 31 de dezembro de 2013

Unidade: euros

Juizes	Total n.º Dias	Total de subsídio de refeição pago a mais
Ana Guerra Martins	215	918,05
Carlos Cadilha	172	734,42
Catarina Castro	215	918,05
Cura Mariano	232	988,88
Fernando Ventura	231	986,37
José Barbosa	190	811,30
Lino Ribeiro (a)	62	264,74
Maria de Fátima Homem	223	952,21
Maria João Antunes	205	875,35
Maria José Mesquita	232	990,64
Maria Lúcia Amaral	264	1.127,28
Pedro Machete	239	1.020,53
Sousa Ribeiro	257	1.097,39
Vitor Gomes (b)	151	644,77
Total	2.888	12.329,98^(c)

Fonte: Mapas de processamento de remunerações.

a) Início de funções em junho de 2013.

b) Cessação de funções em junho de 2013.

c) Integra os montantes de 1.889,83 €, referente a 2012, e 10.440,15 €, referente a 2013.



**Anexo 6 - Relação Nominal de Responsáveis do Conselho Administrativo –
Gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro 2013**

Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro	Juiz Conselheiro Presidente	1 de janeiro a 31 de dezembro
Catarina Teresa Rola Sarmiento e Castro	Juíza Conselheira	1 de janeiro a 31 de dezembro
José Eduardo Cura Mariano Esteves	Juiz Conselheiro	1 de janeiro a 31 de dezembro
Maria Manuela Pereira Baptista Lopes	Secretária-Geral	1 de janeiro a 31 de dezembro
Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neil Marques	Chefe de Divisão da Divisão Administrativa e Financeira	1 de janeiro a 31 de dezembro



Anexo 7 - Mapa das Eventuais Infrações Financeiras

Pontos do Relato	Indicação dos factos	Normas violadas	Responsáveis	Montante/ Dano (€)	Tipificação das infrações financeiras	Documentos de Suporte
162 a 173 e 181 a 184	Pagamentos ilegais e indevidos relativos a subsídio de refeição cumulativamente com ajudas de custo	37.º do DL n.º 106/98 13.º do DL n.º 545/99 al. a) do n.º 1 do artigo 22.º do RAFE e alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO	Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro, Presidente do TC e Maria Manuela Pereira Baptista Lopes, SG do TC (novembro de 2012 a dezembro de 2013) Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neill Marques, Chefe de Divisão da DAF (novembro de 2012 a dezembro de 2013)	12.329,98	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC Reintegratória Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC	Despachos de nomeação Mapas de processamento de vencimentos e abonos Pedidos de Autorização de Pagamento Deliberação n.º 95/2014 – delegação de competências do CA no Presidente do TC e na SG Nota emitida em 29 de outubro de 2012



Anexo 8 - Alegações Apresentadas

A actuação do DA IV
27/1/2015



© Presidente

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F.F. Tavares

Da entrada.

AO DA IV

2015-01-27

Lisboa, 26 de janeiro de 2015

Respondendo à notificação que me foi dirigida, por ofício de V. Ex^ª., datado de 19 de dezembro de 2014, tenho a honra de junto enviar, em anexo, a minha pronúncia sobre o Relato da Auditoria ao Tribunal Constitucional – gerência de 2013 (Proc. n.º 19/2014 – AUDIT)

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Tribunal Constitucional

Joaquim de Sousa Ribeiro

Of. PTC n.º 3/2015

DGTC 27 1 15 1491



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pronúncia de

JOAQUIM JOSÉ COELHO DE SOUSA RIBEIRO

Presidente do Tribunal Constitucional e do respetivo Conselho Administrativo,
sobre o Relato da Auditoria do Tribunal de Contas ao Tribunal Constitucional

(Processo n.º 19/2014-AUDIT)

Lisboa, janeiro de 2015



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIM JOSÉ COELHO DE SOUSA RIBEIRO, notificado, na qualidade de Presidente do Tribunal Constitucional e do respetivo Conselho Administrativo, para se pronunciar sobre o teor do Relato da Auditoria no Processo n.º 19/2014 - AUDIT, vem dizer o que segue, repartido por quatro partes: considerações gerais preliminares; orçamento, prestação de contas e sistemas de gestão e de controlo; legalidade e regularidade das operações subjacentes; e eventual imputação de responsabilidade reintegratória e sancionatória.

CONSIDERAÇÕES GERAIS PRELIMINARES

1. Queremos dedicar uma primeira palavra a reconhecer, de bom grado, a extrema utilidade e o relevo do minucioso levantamento, pela auditoria financeira ao Tribunal Constitucional levada a cabo pelo Tribunal de Contas, de situações - a maioria delas não consciencializadas, pelo menos a nível da presidência - que possam estar em desconformidade com os padrões aplicáveis.

2. O Tribunal Constitucional (TC) desde já assegura, pelo seu Presidente, o firme propósito de, com a brevidade possível, corrigir essas situações e seguir as recomendações concretas que venham a constar do Relatório.

Na sua realidade funcional de organização de pequena dimensão e com escassez de recursos, mormente humanos - o que, em muitos casos, explicará o não cumprimento rigoroso de exigências formais - o TC procederá aos reajustamentos necessários para aperfeiçoamento do seu sistema de controlo interno, designadamente em matéria de registos contabilísticos e financeiros.

Como se assinalará no local próprio, e na sequência do diálogo travado com a equipa de auditores, no decurso da auditoria, algumas decisões já foram tomadas e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguns procedimentos adotados, nesse sentido, estando outros em vias de implementação.

3. Mas cumpre também pôr em destaque que, até ao presente, nunca as falhas e as deficiências formais de organização e controlo agora identificadas – a grande maioria delas, estamos em crer, de gravidade reduzida – deram azo a consequências que se traduzissem em perdas patrimoniais para o Estado, por conduta irregular de algum membro ou funcionário do Tribunal. A não deteção de nenhuma situação grave desse tipo foi, aliás, verbalmente realçada pelo Juiz Conselheiro que presidiu à auditoria.

4. Cumpre ainda salientar que o TC teve sempre uma prática de utilização responsável dos recursos financeiros postos à sua disposição, com permanente esforço de dispêndio racional e parcimonioso de dinheiros públicos. A nível da presidência, tanto neste mandato como no anterior (por conhecimento direto), esta linha de conduta teve e tem manifestações evidentes, por exemplo na voluntária adoção de um critério restritivo do uso pessoal da viatura.

5. Face à presente conjuntura de necessidade de contenção das despesas públicas, em vista do reequilíbrio orçamental, o Tribunal tomou, *motu proprio*, medidas de fundo, que o Relato silencia, de alcance muito significativo.

Assim, para além de medidas avulsas de racionalização das despesas de gestão corrente, foi posto termo ao contrato, com a ITAU, de fornecimento de almoços, dado que este acarretava uma comparticipação de custos; foi denunciado o contrato de arrendamento de um prédio contíguo ao Palácio Ratton, onde funcionava a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, realojada no edifício do Tribunal, com as inerentes constrições de espaço; foram renegociados os contratos de prestação de serviços de comunicações móveis, com redução anual do preço em 45,2%, e o de seguros individuais de automóvel, com a celebração de um contrato de frota automóvel, o que implicou uma redução em mais de 50% da despesa anual. Já no mandato em curso, foi feita cessar a colaboração de cinco das onze secretárias do Gabinete dos Juízes, por se ter entendido que as restantes eram suficientes para o serviço a prestar; foi renegociado o contrato de prestação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de serviços de Internet móvel, com redução anual em 26,4%, e celebrado um novo contrato de manutenção do jardim, em vigor desde 1 do corrente mês, o qual representa uma redução de cerca de 60% de custos; foram revistos os contratos de manutenção dos equipamentos de WC.

Foi também como reflexo desta política de contenção de despesas que, na comemoração do trigésimo aniversário do Tribunal (2013), se puseram de lado quaisquer atos, cerimónias ou iniciativas que trouxessem custos elevados.

Só deste modo, com esta preocupação de sobriedade e moderação, o Tribunal pôde continuar a prosseguir em pleno os seus fins, sem qualquer défice funcional, não obstante a significativa redução de verbas do Orçamento do Estado, em comparação com orçamentos do passado.

6. Sendo esta a "cultura" institucional do TC, que o signatário tem perfeitamente interiorizada, compreender-se-á melhor o verdadeiro desgosto e a preocupação que causa o juízo que o Relato dos Auditores entende dever ser formulado sobre a conta de 2013. Seguramente *injusto* perante o que é a realidade substantiva da orientação da gestão financeira deste Tribunal, e, no essencial, da sua prática, esse juízo afigura-se-nos também, a uma primeira análise - não dispondo embora de dados comparativos que permitam uma apreciação segura -, *sem fundamento bastante*, atendendo à natureza das deficiências apontadas ao sistema de controlo financeiro e ao sistema de controlo patrimonial e ao que a seguir se diz sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Se a legalidade dessas operações vier a ser reconhecida, como se confia, o juízo sobre a conta repousará sobretudo na não obediência à Instrução n.º 1/2014- 2.ª S (alínea e) do n.º 180 do Relato). Mas a situação descrita nos n.ºs 68 e 69 do Relato - aliás já corrigida - filiou-se na existência de dois orçamentos, o que impossibilitou prestar contas no mesmo regime. Mesmo que tal possa ser qualificado como uma irregularidade, não se crê, todavia, que isso, só por si, comprometa a fiabilidade da conta.

7. Quanto às "eventuais irregularidades de legalidade e regularidade", há a constatar, antes de mais, que o que está em causa são, na realidade, divergências interpretativas do regime legal, entre o Tribunal Constitucional e os auditores, sobre os procedimentos a seguir, em quatro pontos questionados, a saber:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afetação ao uso pessoal dos magistrados de veículos do Tribunal; não dedução do subsídio de refeição nas ajudas de custo abonadas por presenças nas sessões; pagamento de suplemento de disponibilidade permanente a dois dirigentes; acumulação do pagamento a militares da GNR a desempenhar funções de motorista do suplemento por serviço nas forças de segurança e do suplemento de risco que cabe àquelas funções.

Algumas, senão todas, dessas questões revestem um apreciável grau de problematidade, decorrente, sobretudo, da dificuldade de determinação do regime aplicável e da sua eventual articulação com outros regimes.

8. Especificamente confrontado, pela primeira vez, com a questão da legalidade de situações tidas, até então, como de regularidade pacífica, através de ofícios, sem data, mas recebidos em 23 de outubro e, num caso, 27 de novembro de 2014, emanados do Juiz Conselheiro que presidiu à auditoria, com base em argumentos que foram depois analiticamente desenvolvidos no Relato da Auditoria, o Tribunal Constitucional não se furtou a assumir, em pleno, a problematidade das questões postas, tendo-lhes dedicado uma reflexão o mais possível aprofundada.

Nessa reflexão, foi feito um esforço de afastamento de qualquer precompreensão aprioristicamente condicionante do sentido das soluções – numa atitude de apreciação e de fundamentação em tudo análoga à tida nos julgamentos que caem no âmbito de competência do TC. Foi evitada a defesa, à *outrance*, de uma posição de parte interessada, privilegiando-se antes um percurso reflexivo que não silenciou argumentos em contrário, antes os expressou para os submeter dialogicamente ao crivo do contraditório. Como ponto de partida, nenhuma solução foi dada como certa, não se excluindo, nesse momento, que o Tribunal tivesse que vir a admitir que o procedimento seguido carecia, numa melhor ponderação, de base legal.

O que adiante se diz, na especialidade, sobre a “legalidade e regularidade das operações subjacentes” é o resultado dessa reflexão.

9. Esse resultado – adiante-se já – abona a legalidade dos procedimentos que, sobre as matérias em causa vêm sendo seguidos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ele traduz aquilo que, no entender do Tribunal Constitucional, corresponde à *melhor interpretação* do quadro normativo aplicável, de acordo com os cânones hermenêuticos que a ciência jurídica disponibiliza.

Mas há de convir-se que, no mínimo – e sem conceder –, as interpretações aqui perfilhadas são absolutamente plausíveis, por assentes em fundamentos objetivamente razoáveis, suscetíveis de convencer um operador jurídico que, de boa fé, pretenda saber “o que é de Direito” quanto às matérias em causa.

10. Surpreende, por isso, que o Relato se pronuncie sobre estas questões – de solução difícil, volta-se a dizê-lo, como o próprio Relato num ponto reconhece (cfr. n.º 166) – num tom apodítico, onde não perpassa a sombra de uma dúvida, num registo enunciativo de “razões de evidência” incontestáveis.

11. A nosso ver, não é estranha a esse posicionamento o que cremos ser uma *visão desfocada* do estatuto constitucional do Tribunal e do conseqüente regime a que está submetido, quanto à organização, funcionamento e estatuto dos seus membros.

Um olhar objetivo sobre o Tribunal Constitucional tem que ser *um olhar prevenido* da absoluta singularidade do seu papel na estrutura orgânica e funcional do Estado – o que, de resto, o Tribunal de Contas, tendo competências completamente distintas, também pode reivindicar.

O Tribunal Constitucional não é um tribunal supremo do sistema judicial, mas um órgão constitucional autónomo, colocado à parte dos restantes tribunais (artigos 209.º, n.º 1, 210.º, n.º 1, e 221.º da CRP), ao qual, nos termos desta última disposição, “compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”. Sendo um tribunal, com específicas funções jurisdicionais – primariamente, as de fiscalização de constitucionalidade das normas jurídicas (n.º 1 do artigo 223.º) – desempenha também um conjunto de funções heterogéneas, nem sempre dessa natureza, mas que representam sempre, ainda que requerendo a aplicação de critérios jurídico-constitucionais, uma intervenção direta, de exclusiva ou última palavra, na esfera do político e no desenrolar do processo político.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Esta característica única, no universo dos tribunais, projeta-se, com evidência, na modelação constitucional e legal do regime que lhe é aplicável, em pontos significativos diferenciado do regime das instâncias judiciais comuns.

Aponte-se apenas, sem qualquer preocupação de exaustividade, e restringindo-nos a matéria respeitante aos juízes, o processo de escolha para composição do Tribunal (artigos 222.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 12.º da LTC); a constituição de um Gabinete dos Juízes, nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro; a tomada de posse perante o Presidente da República (artigo 20.º, n.º 1, da LTC); as ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da mesma Lei; o direito a passaporte diplomático (artigo 33.º); a participação do Presidente, por inerência de funções, no Conselho de Estado (alínea c) do artigo 142.º da CRP); a sujeição à obrigação de declaração de património e rendimentos, como "titulares de cargos políticos" (alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, alterada pela Lei n.º 25/95, de 18 de agosto, e pela Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro).

A autonomia, em matéria disciplinar, é elevada ao seu grau máximo, na medida em que "compete exclusivamente ao Tribunal Constitucional o exercício do poder disciplinar sobre os seus juízes" (artigo 25.º, n.º 1, da LTC), e não, como em relação aos magistrados judiciais, ao Conselho Superior da Magistratura, onde têm assento maioritário representantes do poder político (artigo 218.º da CRP).

Tendo em conta esta diferença capital, não pode dizer-se, como faz o Relato, na nota 15, que o regime disciplinar é "o mesmo dos magistrados judiciais (cfr. artigo 25.º da LOFPTC)". O n.º 3 deste artigo, que manda aplicar aos juízes do Tribunal Constitucional o regime disciplinar estabelecido na lei para os magistrados judiciais, ressalva expressamente o disposto nos números anteriores, entre os quais figura o n.º 1, que consagra a plena autonomia, em matéria disciplinar, acima realçada.

13. Estas especificidades de regime quanto ao estatuto dos juízes traduzem a natureza própria do Tribunal Constitucional e a sua particular e cimeira posição institucional no aparelho do Estado – o que, de resto, o seu tratamento em título autónomo (Título VI da Parte III da Constituição), distinto do reservado aos restantes tribunais, bem espelha.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Considerando este estatuto diferenciado – estamos apenas a apontar uma diferença, sublinhe-se –, não pode partir-se, na apreciação das questões, de um regime geral, para depois condescender em que o regime do Tribunal Constitucional apresenta desvios, particularidades ou soluções “atípicas”, que, melhor ou pior, se têm que combinar com as disposições constantes do regime geral. Isso representaria uma inadmissível *inversão metodológica*. O percurso a seguir deve ser exatamente o oposto, tendo necessariamente como base normativa de partida o regime próprio do Tribunal Constitucional, consagrado na Constituição e na sua Lei Orgânica. Só depois, onde se façam sentir lacunas, se poderá eventualmente recorrer a preceitos de âmbito mais geral, ou por remissão expressa, ou por integração analógica, desde que o alcance desses preceitos seja compatível com o regime específico do Tribunal e o seu suporte valorativo – o que, evidentemente, deve ser cuidadosamente ponderado.

O Relato da Auditoria não segue, a nosso ver, esta metódica aplicativa, e nisso está a raiz última dos resultados interpretativos a que chega, quanto à afetação dos veículos à utilização dos magistrados e à não dedução do subsídio de refeição, o que, no local próprio, se procurará evidenciar.

15. Uma nota final, nesta parte introdutória, para a reiteração, no n.º 70 do Relato, da observação já constante do Relatório VEC n.º 1/2011 – 2ª S (e aí reportada ao Presidente do STJ), de que é “estranho que um titular de órgão de soberania com altas funções de Estado” seja “responsável financeiro por atos de gestão corrente”.

Não é apenas a razão invocada – já de si de monta – que torna questionável e, na opinião pessoal do signatário, necessitado de reponderação o desenho legal da gestão financeira do TC, em particular no que respeita às funções e responsabilidades atribuídas ao Presidente. Há que ter também em conta o peso avassalador e o carácter absorvente das funções propriamente jurisdicionais que o Presidente desempenha, o que lhe retira disponibilidade para um acompanhamento efetivo e permanente da gestão corrente. O Presidente elabora os memorandos de fiscalização abstrata sucessiva, preside a duas secções e ao plenário, tendo participação ativa no debate e votação dos processos submetidos a julgamento. Nos últimos anos, o número desses processos aumentou substancialmente, tendo-se atingido, em 2014, o número record de 1738 decisões proferidas, sendo 23 em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

processos de fiscalização abstrata sucessiva, alguns dos quais de grande complexidade e relevo. Nas condições reais de funcionamento do TC, ao Presidente pouco mais resta do que escolher criteriosamente o Secretário-Geral – e o signatário tem consciência de o ter feito, pois a Secretária-Geral em exercício tem tido um desempenho exemplar, sob todos os pontos de vista – e estar atento a qualquer indício que possa revelar a existência de anomalias.

ORÇAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO

16. Em face do que ficou expresso nos pontos 1 e 2 desta resposta, importa aqui sobretudo dar conta das correções já efetuadas e prestar alguns esclarecimentos.

17. Merecem destaque especial os reajustamentos já ocorridos em matéria de orçamento e prestação de contas.

O Tribunal Constitucional entendeu bem, e de imediato, as razões substantivas invocadas pelo Tribunal de Contas – o princípio da unidade orçamental do Estado e o princípio da unidade de tesouraria do Estado – e as razões de natureza adjetiva para a integração do orçamento de receitas próprias no orçamento do Estado e para a conveniência de o sistema de registo contabilístico do orçamento de receitas próprias seguir o mesmo sistema contabilístico do orçamento de receitas gerais.

Desde a criação do Tribunal Constitucional e até ao ano de 2011, o orçamento de receitas próprias foi escriturado através de registos manuais nos livros de contabilidade, próprios da década de 80, de tamanho A2 (42 cm x 59,4 cm). Não eram elaborados balancetes de execução orçamental da despesa, pelo que este acompanhamento não era efetuado.

Entre 2012 e 2014, a escrituração manual deu lugar a registos em ficheiros informáticos Excel elaborados pela DAF, nos quais se procurou reproduzir os anteriores livros de contabilidade.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De entre as evidentes melhorias que decorrem dos sistemas de controlo em suporte informático, uma das principais é a de garantir e reportar a execução mensal do orçamento de receitas próprias. Este desiderato foi conseguido, ainda antes do sistema que está a vigorar (desde 1 de Janeiro de 2015), através da criação de uma folha Excel designada por "Balancete de Execução". Esta folha era alimentada pelas folhas Excel de identificação de pagamentos por rubrica económica da despesa.

O orçamento para 2015 – orçamento de receitas gerais e de receitas próprias – já consta de um único documento e o sistema contabilístico para ambos os orçamentos (GeRFIP) é o mesmo.

A conta de gerência do ano de 2014, a apresentar ao Tribunal de Contas, será única, ainda que, no que diz respeito ao orçamento de receitas próprias, seja necessário obedecer a um modelo transitório, tendo em atenção que o sistema contabilístico do ano de 2014, quanto às receitas próprias, não foi o mesmo.

18. Quanto ao facto de o TC não ter elaborado, em 2013, as demonstrações financeiras previstas no POCP, tal deve-se a que a conta de gerência estava a ser elaborada em contabilidade orçamental e não nos termos deste Plano, pelo que não era possível a elaboração de tais demonstrações, em conformidade com o POCP.

A partir de 1 de janeiro de 2015, com as alterações introduzidas, já há uma uniformização total do sistema contabilístico em GERFIP.

Pesem embora os riscos inerentes ao controlo da execução orçamental tendo por base ficheiros de Excel e não aplicações informáticas de gestão orçamental pública, riscos que sempre se procurou minimizar com um cuidado extremo, as falhas detetadas nos registos contabilísticos são residuais e sem quaisquer implicações no saldo de gerência apurado à data de 31-12-2014.

19. O Relato aponta uma "falha sistémica" na cobrança das coimas aplicadas a partidos políticos e a candidaturas eleitorais (n.ºs 65 e 66).

Contrariamente ao que vem dito, não é (evidentemente) à 4.ª Secção da Secretaria Judicial que compete fixar o valor dessas sanções, mas ao Tribunal, em Plenário, e por Acórdão. Logo que é notificado do Acórdão, o Gabinete do Ministério Público anota todas as coimas aplicadas e os respetivos destinatários, em aplicação informática própria, por si desenvolvida em 2010 e regularmente atualizada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Relativamente às coimas não pagas voluntariamente, compete ao Ministério Público promover a respetiva execução. Informa-nos o Procurador-Geral-Adjunto, Dr. José Manuel Santos Pais, que o processo de execução, iniciado com certidão passada pela 4.ª Secção e entregue ao Gabinete do Ministério Público, prossegue com o envio dessa certidão ao magistrado do Ministério Público competente, a quem expressamente se solicita para informar sobre o destino dado à mesma certidão, designadamente sobre a data de instauração da execução e o desenrolar do processo executivo. Solicita-se, ainda, o envio de informação sobre o pagamento, caso o mesmo venha a ser efetuado, bem como das modalidades em que tal pagamento se verificou (por exemplo, pagamento a prestações). Paralelamente, e com periodicidade, o Gabinete do Ministério Público procura obter informação junto dos diferentes tribunais de execução, quanto ao estado dos processos relativos às certidões que, neste âmbito, lhes foram enviadas.

Neste quadro, qualquer melhoria a introduzir no sistema deve coenvolver e ter como ator principal o Ministério Público.

20. O PGRCIC já foi revisto, estando a versão revista publicada no *site* do TC. Sobre a matéria, foram pedidas informações aos diversos serviços, que informaram nada haver a assinalar.

Está em estudo o aperfeiçoamento do manual de procedimentos do controlo interno.

21. Reconhece-se a exatidão do que vem referido no n.º 77, quanto aos processos individuais do pessoal. Já estão em curso a reorganização e atualização de todos os processos atinentes aos membros e funcionários do TC que se encontram ao serviço, com, designadamente, a introdução de todas as fichas de dados pessoais existentes no SRH.

22. Nos anos de 2011 e 2012, esteve suspensa a aplicação do SIADAP. Atendendo à informação prestada pelos serviços e às invocadas razões de interesse gestor, em face da experiência anterior, o Presidente, em 2 de maio de 2013, manteve essa suspensão. Mas desde logo se deixou consignado que "esta suspensão será reapreciada se e quando novas circunstâncias o aconselharem ou exigirem". Tendo em conta a posição da DAF, expressa em 29 de janeiro de 2014,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e o que consta do Relato, o TC levará a cabo, no primeiro semestre de 2015, a avaliação de desempenho dos seus funcionários.

23. Quanto à matéria referida no n.º 82, está em estudo a fixação de limiares máximos (Informação n.º 41/DAF/2014, de 19 de dezembro).

24. Quanto ao referido no n.º 84, a situação já foi regularizada, em janeiro de 2015.

25. O guia de arrecadação de custas processuais foi elaborado pela DAF e não pela Secretaria Judicial. A arrecadação de receita própria, desde a criação do TC, foi sempre levada a cabo pela Secretaria Judicial. A partir do corrente mês, o pagamento em numerário será recebido pela Contabilidade da DAF (as transferências bancárias serão para a conta do TC), que assumirá o controlo da regularidade de todas as operações de arrecadação. A elaboração do referido guia foi feita no contexto desta alteração, estando em curso procedimentos com vista a assegurar a plenitude do registo contabilístico dos recebimentos.

26. Quanto ao sistema de controlo patrimonial e de inventário, estão a ser trabalhados, desde julho de 2014, por proposta da DAF, procedimentos mais eficazes (cfr. Informação n.º 25/DAF/2014). Em breve serão emitidas normas das requisições de material de economato e de bens e serviços, assim como autos de entrega de bens móveis do TC de utilização individual (em complemento do registo já existente), ambos a incluir no *Manual de Procedimentos Internos da Divisão Administrativa e Financeira*, estando ainda a proceder-se a um inventário mais completo e rigoroso de todo o recheio do Palácio Rattón e dos equipamentos de que o TC dispõe.

No que se refere ao apontado no n.º 102 do Relato, os bens adquiridos através de receitas próprias eram registados, mas, pelas razões já expressas, não em GeRFIP, mas em folhas Excel. A situação está alterada desde 1 de janeiro de 2015.

27. Quanto à aquisição de bens e serviços, todos os processos de contratos celebrados no atual mandato estão devidamente organizados, com respeito pelas regras do CCP. Em relação à perduração excessiva de contratos duradouros (n.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

106 do Relato), informa-se que foi posto termo ao contrato de prestação de serviços com a Giganorma e com as empresas que asseguravam a limpeza e a manutenção do jardim, celebrando-se outros, com o mesmo fim, com outras pessoas coletivas.

28. Quanto à situação hoje vigente na exploração do refeitório, ela tem como antecedente a denúncia do contrato, em março de 2012, por deliberação do Conselho Administrativo, do contrato com a ITAU, como medida de poupança de despesa, dado que tal contrato, para garantir um preço baixo por refeição, acarretava custos significativos para o TC. De março a maio de 2012, prestou serviço de refeições uma outra empresa, que rapidamente se desinteressou, por falta de rendibilidade suficiente. Uma funcionária desta empresa, que ficou, por via disso, desempregada, ofereceu-se para continuar a preparar e a fornecer almoços. Atendendo ao interesse institucional na continuidade dessa prestação de serviço, dado que o almoço conjunto propiciava um momento de encontro e de troca de ideias, abrangendo um número não desprecioso de funcionários, em particular assessores, o Tribunal assentiu, como solução precária e de último recurso, de carácter tendencialmente transitório.

Entendendo que, tal como se refere no Relato, a situação carece de regularização, o TC deixará de propiciar o serviço de almoço, nas suas instalações, a partir de 1 de fevereiro próximo.

29. Em relação ao que vem expresso no Relato sobre a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, há que proceder a algumas correções pontuais. Assim:

- Os atuais vogais da ECFP, que iniciaram funções em 9 de abril de 2013, não são abonados de suplemento de função inspetiva, por se ter entendido que ele não era aplicável nas novas nomeações dos cargos dirigentes da IGF ou equiparados (caso dos vogais da Entidade), uma vez que o mesmo suplemento foi extinto em 31 de dezembro de 2009, pelo n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto;

- O teor da nota 112 está desatualizado, pois o n.º 5 do artigo 28.º da Lei n.º 19/2003 foi revogado pelo artigo 4.º, alínea a), da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, sendo hoje o crime de financiamento proibido um crime público;

- Dos contratos celebrados com a empresa "AB - António Bernardo, SROC", dois deles foram adjudicados através de procedimentos concursais (um concurso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público e um concurso limitado por prévia qualificação) e os restantes por ajuste direto, nalguns casos com consulta prévia a três entidades.

Todos os contratos por ajuste direto respeitaram os limites legais. Refira-se que, como consta da Ata n.º 4/2014 do Conselho Administrativo (ponto 8), foi autorizado o ajuste direto para a aquisição de serviços de *Auditoria externa das contas das eleições autárquicas de 2013 e das contas anuais de 2013*, mas condicionado a convite a três entidades, sendo uma delas, pelo menos, sediada fora do distrito de Lisboa. Tal já obedeceu a uma diretriz proposta pelo Presidente e aceite pelo Conselho Administrativo, de valência geral para todos os casos análogos.

LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBJACENTES

Afetação de veículos ao uso pessoal dos Juízes

1.º

Por despacho de 1 de março de 2000, o Presidente do Tribunal Constitucional determinou, "ao abrigo do disposto no artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de Dezembro", que fosse «afectada ao uso pessoal de cada juiz, tal como definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março, uma viatura automóvel da frota do Tribunal, a qual poderá ser conduzida pelo próprio, designadamente enquanto o quadro de pessoal do Tribunal não estiver dotado de um número de motoristas suficiente para a condução de cada uma dessas viaturas».

2.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em cumprimento do referido despacho, 11 dos veículos ao serviço do Tribunal foram efetivamente afetados, como veículos de uso pessoal, a 11 dos seus juízes, situação que persiste até ao presente.

3.º

O Relato dos auditores contesta a legalidade do referido despacho, exprimindo o entendimento de que apenas o Presidente e a Vice-Presidente do TC têm direito a viatura oficial, pelo que «todos os restantes veículos da frota do TC, incluindo os atualmente distribuídos aos Juízes Conselheiros do TC (...) serão necessariamente veículos de serviços gerais (...)».

4.º

Na base desse entendimento, como argumento de primeira linha, está a asserção de que «o DL n.º 561/99 não se aplica ao TC porque o seu regime não é de autonomia administrativa e financeira» (n.º 123 do Relato), mas de «autonomia administrativa, atípico, com poderes financeiros reforçados» (n.º 47), destacando-se, de entre as razões apontadas nesse sentido, a de que «a excecionalidade do regime de autonomia administrativa e financeira, previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública- LBCP) e no DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE), requer a satisfação de um conjunto de requisitos legais (...) que não se verificam no TC».

5.º

Este argumento não procede, pois não tem em conta que a Lei n.º 8/90 tem por objeto, de acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, «o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central e dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e dos fundos públicos», abreviadamente designados (n.º 2 do mesmo artigo) como “serviços e organismos da Administração Central”, sendo estas as entidades a que se aplica o regime excecional de autonomia administrativa e financeira fixado nos artigos 6.º e seguintes da referida Lei. O Decreto-Lei n.º 155/92, por seu turno, desenvolvendo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o "regime de administração financeira do Estado a que se refere a Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro" (artigo 1.º), pelo que, necessariamente, a sua aplicação se circunscreve aos mesmos serviços e organismos por aquela Lei abrangidos, indica ter como objeto o "regime financeiro dos serviços e organismos da *Administração Pública*" [itálico nosso] (v. a epígrafe do Capítulo I), esclarecendo, assim, qualquer dúvida que o conceito de "Administração Central" utilizado na Lei n.º 8/90, entendido em termos amplos, como incluindo todos os órgãos do Estado, pudesse suscitar.

6.º

Ora, é por demais evidente que o Tribunal Constitucional, como órgão de soberania autónomo (Título VI da Parte III da Constituição da República Portuguesa), não pode ser considerado um órgão da Administração Pública – ainda que, para efeitos de contas públicas, se possa integrar no setor público administrativo (cfr., quanto à diferença entre os dois conceitos, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 1992, pág. 144) –, sob pena de desrespeito manifesto pela distribuição orgânica dos poderes do Estado e pelo princípio de separação que os rege.

7.º

Atendendo à sua natureza e funções, o TC goza, e deve gozar, de autonomia administrativa e financeira "*por imperativo constitucional*" (cfr. o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 8/90), devendo a questão do concreto regime financeiro a que está submetido ser solucionada à luz do disposto na Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), que dele trata em termos de não deixar dúvida quanto à não dependência de qualquer interferência governamental, mesmo quanto ao orçamento das dotações do Orçamento do Estado (é sintomático, nesse sentido, o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 47.º-A).

8.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A LTC, em disposição geral, sob a epígrafe «Regime administrativo e financeiro», consigna que «o Tribunal Constitucional é dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio, inscrito nos encargos gerais da Nação do Orçamento do Estado» (artigo 5.º).

9.º

Este regime é concretizado e desenvolvido no Capítulo IV do Título II da mesma Lei, constituído pelos artigos 47.º-A a 47.º-F, aditado pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de fevereiro. Desses diversos dispositivos resulta que o Tribunal, para além de dotações do Orçamento do Estado, detém receitas próprias, que incluem, designadamente, o produto de custas e multas processuais (artigo 47.º-B), aprova o projeto de orçamento que deva ser financiado pelo Orçamento do Estado e aprova o orçamento das suas receitas próprias e das correspondentes despesas e, relativamente à execução orçamental, exerce a competência ministerial comum em matéria de administração financeira (artigos 47.º-A e 47.º-C, n.º 1). Além disso, é ao Presidente do Tribunal, com possibilidade de delegação, que compete autorizar a realização de despesas até aos limites estabelecidos na lei geral para os órgãos máximos dos serviços e fundos autónomos, cabendo ao Tribunal em plenário a autorização de despesas que, pela sua natureza ou montante, ultrapassem essa competência (artigo 47.º-C, n.ºs 2 e 3). O Tribunal dispõe ainda de um conselho administrativo, ao qual cabe promover e acompanhar a gestão financeira, competindo-lhe, designadamente, elaborar projetos de orçamento e pronunciar-se sobre propostas de alteração orçamental, autorizar o pagamento de despesas e orientar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração (artigo 47.º-D). As importâncias que devam ser transferidas por conta da dotação global que é atribuída pelo Orçamento do Estado são requisitadas mensalmente à Direcção-Geral do Orçamento (artigo 47.º-E).

10.º

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, que organiza a composição e funcionamento da secretaria e dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional, em desenvolvimento do disposto no artigo 45.º da LTC, instituiu a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Divisão Administrativa e Financeira, à qual compete, além do mais, preparar os orçamentos e contas do Tribunal, acompanhar a execução orçamental, executar os procedimentos de gestão financeira e organizar a respetiva contabilidade, arrecadar as receitas próprias e promover os pagamentos autorizados (artigo 13.º).

11.º

Ainda que o artigo 5.º da LTC não faça referência expressa à autonomia financeira, a alusão à existência de orçamento próprio, que consta do segmento final do preceito, e a sua integração sistemática com as disposições dos artigos 47.º-A a 47.º-F, que desenvolvem o regime financeiro do Tribunal, apontam de modo inequívoco no sentido de que "os poderes financeiros reforçados" - que o próprio Relato dos auditores reconhece que o TC detém - integram-se, ao fim e ao cabo, no conceito material de *autonomia financeira*, preenchendo, pelo menos, a sua esfera nuclear.

12.º

Na verdade, tal como lapidarmente se exprime TEIXEIRA RIBEIRO (*Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra, 1995, pág. 69), a autonomia financeira "consiste em ter receitas próprias e orçamento próprio". Este é o núcleo essencial do conceito, a caracterização dos seus elementos definitórios, sem os quais não pode, de todo em todo, dar-se por verificada a autonomia financeira. "Serviços com autonomia financeira" - esclarece o mesmo Autor - «são os que, além de gozarem de autonomia administrativa, dispõem de receitas próprias, o que lhes permite autorizar, com essas receitas, os pagamentos de despesas previstas em orçamento seu» (*ob. loc. cit.*).

13.º

Em termos mais analíticos, a autonomia financeira caracteriza-se pelo seguinte conjunto de critérios: orçamento privativo, ainda que condicionado em parte pelo Orçamento do Estado, e receitas próprias; administração e contabilidade privativas; atribuição da gestão financeira a um conselho administrativo e das



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funções operacionais a uma repartição de contabilidade; elaboração por iniciativa própria dos projetos de orçamento e de alteração orçamental; requisição de fundos que constem da dotação global ao departamento ministerial competente; transferência dos saldos da dotação não utilizados para o ano seguinte para ulterior aplicação de acordo com o princípio da consignação (SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.^a ed., 6.^a reimpressão, Coimbra, págs. 165-166).

14.º

Não pode deixar de reconhecer-se, por tudo quanto já anteriormente se expôs, que o Tribunal Constitucional preenche todos e cada um destes requisitos, por efeito da própria caracterização do regime financeiro que se encontra gizado na lei orgânica, detendo poderes financeiros que não são, de nenhum modo, compatíveis com a mera atribuição de autonomia administrativa, sendo certo que se desconhece, tanto na doutrina como na lei, uma categoria atípica, intermédia entre esta e a de autonomia financeira.

15.º

E preenche-os, nalguns aspetos, de modo impressivo e em grau elevado, pois não só as receitas próprias atingem uma percentagem significativa das receitas globais – fundamentalmente por nelas se integrar o montante das custas judiciais, o que é um dado distintivo de todos os restantes tribunais – como também pelo facto de, nos termos do artigo 47.º-A, n.º 2, da LTC, o TC aprovar o orçamento das suas receitas próprias – faculdade, refira-se de passagem, que uma entidade como o Conselho Superior da Magistratura, a quem é expressamente atribuída autonomia financeira (artigo 1.º da Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto), não possui, mas apenas a de aprovar o projeto de orçamento (artigo 3.º, n.º 2, do mesmo diploma), faculdade consagrada, aliás, em termos decalcados do artigo 47.º-A, n.º 1, da LTC.

16.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Só um nominalismo extremo, contrário a todos os cânones da hermenêutica jurídica, poderá levar a pensar que a falta de uma designação expressa, de um *rótulo*, faz mudar a natureza de uma posição jurídica, tal como ela substancialmente resulta do conjunto de poderes atribuídos ao ente titular.

17.º

Independentemente do acerto e rigor das classificações utilizadas para outros fins – designadamente para inserção sistemática nos mapas contabilísticos do Orçamento do Estado – do que não resta dúvidas é de que o legislador quis incluir o Tribunal Constitucional no âmbito aplicativo do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de fevereiro, representando-o como abrangido pela designação “autonomia administrativa e financeira”, pela qual recorta a previsão do diploma.

18.º

Diremos mesmo mais: todos os dados normativos e factuais apontam no sentido de que, sem prejuízo de uma previsão formulada em termos gerais e abstratos – como é timbre de uma disposição normativa – e da eventual extensão futura, expressamente contemplada, do regime a outros tribunais supremos, foi a situação do Tribunal Constitucional que o legislador especialmente teve em vista ao determinar a entidade «a quem cabe regular a utilização, pelos respetivos magistrados, dos veículos dos tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira» – era esse Tribunal o único que estava em condições fácticas de facultar a utilização de um veículo automóvel a cada um dos seus magistrados.

19.º

De facto, por decisão do poder político da época, o TC passara (ou passaria) a dispor de uma frota automóvel com um número de unidades capaz de propiciar a utilização individualizada pelos respetivos magistrados, dentro de uma lógica de estruturação orgânica e funcional dos serviços de apoio direto ao corpo dos juízes à imagem da composição dos gabinetes ministeriais, o que levou também à



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

institucionalização de um Gabinete dos Juizes (cfr. alínea c) do artigo 18.º do Decreto-Lei 545/99, de 14 de dezembro), com atribuição a cada um de um assessor e de um secretário - notas distintivas em relação aos tribunais supremos integrantes do sistema judicial, as quais tiveram em conta a natureza própria do TC.

20.º

É dentro dessa mesma lógica que a Portaria n.º 1147/2000, de 5 de agosto, veio a prever, no quadro de pessoal do TC, 18 motoristas - número absurdamente excessivo se não traduzisse a intenção de colocar um motorista ao serviço do transporte de cada juiz, o que só faz sentido com a simultânea afetação de uma viatura ao uso de cada juiz.

21.º

De resto, a tese do Relato levaria à conclusão de que o Decreto-Lei n.º 561/99 não seria aplicável de todo, nem ao Tribunal Constitucional nem a qualquer outro, por alegadamente não haver tribunais supremos com a "autonomia administrativa e financeira" necessária à aplicação do regime nele contido.

22.º

Essa conclusão é insustentável, pois significaria, nem mais, nem menos, que o legislador teria editado um diploma inútil, insuscetível de aplicação por inexistência do objeto sobre que incide, sendo certo, para mais, que nos estamos a referir a um diploma com uma previsão e uma estatuição singularmente precisas, com apenas normas remissivas, de alcance claro, constantes de um artigo único.

23.º

A diretriz do legislador razoável - que o Relato se apressou a invocar, a outro propósito (cfr. n.º 136) - opõe-se frontalmente a semelhante conclusão, pois a sua primeira decorrência é a de que as normas têm um sentido normativo útil,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que o intérprete está vinculado a identificar, esgotando todos os meios hermenêuticos credenciados.

24.º

Alguns meses após a promulgação do Decreto-Lei n.º 561/99, o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores, entendendo-se como tais o Supremo Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Administrativo, os tribunais da relação e os tribunais centrais administrativos, tendo definido, para o efeito, um conjunto de regras similares às dos artigos 47.º-A a 47.º-F da Lei do Tribunal Constitucional, entre as quais se inclui a atribuição de autonomia administrativa (artigo 1.º), a elaboração de orçamento próprio, que é financiado por receitas próprias e por verbas do Orçamento do Estado e dos cofres geridos pelo Instituto da Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (artigo 2.º), a criação de um conselho administrativo com competência administrativa e financeira (artigo 3.º), a atribuição aos presidentes dos tribunais superiores dos poderes administrativos e financeiros idênticos aos que integram a competência ministerial (artigo 4.º) e a adaptação dos serviços de apoio ao regime de autonomia (artigo 7.º).

25.º

Ora, na respetiva nota preambular, para justificar a implementação desse regime legal, faz-se alusão à caracterização dos tribunais como órgãos de soberania e à conveniência de as tarefas de administração e gestão diárias deverem ser executadas pelos próprios órgãos jurisdicionais, afirmando-se ainda o seguinte:

«Com a atribuição de autonomia administrativa e financeira, na linha do que sucede já hoje com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, visa-se confiar aos próprios tribunais uma participação activa no exercício da função administrativa, com inegáveis vantagens no que respeita à desconcentração de competências do Estado.»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26.º

Torna-se patente que o diploma pretendeu estender aos restantes tribunais superiores o regime de autonomia administrativa e financeira que o próprio legislador entendeu expressamente ser já aplicável ao Tribunal Constitucional e ao Tribunal de Contas, admitindo implicitamente que as leis de organização e funcionamento de cada um destes tribunais corporizavam especificamente essas formas de autonomia.

27.º

Na verdade, conjugando o preâmbulo com o teor do diploma, pode concluir-se que o legislador do Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, embora, no artigo 1.º, tenha feito expressa menção apenas à *autonomia administrativa*, interpretou a atribuição legal de poderes de gestão financeira, como sejam a existência de orçamento próprio e de receitas próprias, a instituição de órgãos específicos de gestão financeira e a outorga ao presidente do tribunal de poderes de gestão que integram a competência ministerial, como correspondendo a um regime de autonomia financeira, fazendo-o no pressuposto de que o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas dispunham já, por efeito das respetivas leis orgânicas, de qualquer dessas formas de autonomia.

28.º

O Relato desvaloriza a caracterização que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 177/2000 faz do objetivo do diploma, como sendo o de atribuir aos tribunais supremos a autonomia administrativa e financeira de que já gozavam o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, chamando a atenção para as «dissonâncias entre o preâmbulo e o articulado do diploma decorrentes, eventualmente, duma terminologia mais coloquial utilizada no preâmbulo» (n.º 44).

29.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A esta observação não é possível atribuir qualquer valor argumentativo, pois não é crível que um legislador razoável, em matéria de tanto relevo como é a indicação da *ratio legis*, se exprima de forma errónea e enganadora, o que uma pretensa "terminologia mais coloquial utilizada no preâmbulo" de modo algum justificaria, pois "autonomia financeira" é uma designação com um preciso significado técnico-jurídico, insuscetível de se moldar a contextos de linguagem "mais coloquial".

30.º

Evidencia-se, por tudo o que se deixou exposto, que o Tribunal Constitucional é abrangido pelo âmbito de previsão do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, diploma ainda em vigor e que lhe é plenamente aplicável.

31.º

O Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, estabeleceu o seguinte, no seu artigo único:

- 1 - Nos tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira compete ao presidente regular, por despacho, a utilização pelos magistrados dos veículos da respectiva frota.
- 2 - À utilização a que se refere o número anterior é aplicável o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março.

32.º

Visando esclarecer "dúvidas sobre a entidade a quem cabe regular a utilização, pelos respetivos magistrados, dos veículos dos tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira", o Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, não só determina que essa competência cabe ao presidente, fixando também o seu modo de exercício (por despacho), como determina que tal utilização deve obedecer ao disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de março - norma que, não obstante a revogação das restantes normas do Decreto-Lei n.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50/78, se mantém em vigor, por força do disposto na alínea a) do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 170/2008.

33.º

O referenciado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 contém normas gerais quanto ao uso pessoal de veículos do Estado, identificando as entidades que a ele têm direito (n.º 1) e os limites de distribuição a cada uma dessas entidades (n.º 2), dispondo, nos seus n.ºs 3 e 4, o seguinte:

«3 - O destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores, cabendo a estes decidir do seu uso em circunstâncias excepcionais.

4 - Durante os períodos em que não sejam necessários ao serviço dos seus titulares, estes veículos poderão ser colocados como reforço dos contingentes de serviços gerais dos respetivos departamentos».

34.º

Ora, quando o n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 manda aplicar à utilização de veículos o disposto nesse artigo 4.º, não está naturalmente a remeter para o elenco de entidades a quem podem ser atribuídos veículos de uso pessoal, nem para a quantificação desses veículos, mas para o próprio regime de utilização que consta dos transcritos n.ºs 3 e 4 desse artigo.

35.º

Isto porque a utilização que está, por força dos termos expressos do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, sujeita às regras do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 é a utilização a que se refere o n.º 1 do referido artigo único, ou seja, a utilização pelos magistrados dos veículos da frota do tribunal, e não a utilização pelo presidente do tribunal - a única que o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 admitiria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36.º

Se se pretender que a remissão para o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 se destina também a identificar os destinatários da utilização dos veículos, depararíamos com uma colisão entre comandos legais insertos num mesmo diploma e num mesmo artigo – os do n.º 1 e do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 – e o n.º 1 ficaria desprovido de qualquer efeito prescritivo útil, visto que, nessa circunstância, a afetação ficaria regulada *ex lege* e nada justificaria a intervenção do presidente do Tribunal, importando ainda sublinhar que esse diploma é, em confronto com o Decreto-Lei n.º 50/78, especial, pelo seu objeto, e o mais recente em data, pelo que merece, em caso de dúvida, preferência aplicativa.

37.º

A única forma de evitar essa contradição normativa e de salvaguardar a eficácia aplicativa do n.º 1 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 é interpretá-lo, de acordo com o seu sentido literal e a sua razão de ser, no sentido de que especificamente prevê e faculta a utilização pelos magistrados dos veículos da frota do Tribunal, deixando apenas em aberto o concreto *modo de utilização*, a regular por despacho do presidente, com observância do que, *a tal respeito*, dispõe o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78.

38.º

Só esta interpretação está em consonância com o declarado objeto de regulação do diploma em apreço que, reitera-se, visa a regulação da utilização, pelos magistrados do tribunal, dos *veículos da respetiva frota*, e não a dos *veículos de representação*, já atribuída ao presidente e ao vice-presidente do Tribunal pelo artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, da LTC.

39.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Só este âmbito subjetivo de aplicação justifica que o diploma tenha tido em vista, em primeira linha, determinar a quem cabe a competência para regular essa utilização, revelando a lógica atribuição dessa competência ao presidente do Tribunal, como a entidade a quem cabem os poderes correntes de gestão financeira, que não está em causa a afetação dos veículos oficiais aos próprios Presidente e o Vice-presidente - matéria já regulada pela LTC -, mas a regulamentação do regime de utilização pelos restantes magistrados.

40.º

A conclusão do Relato da Auditoria de que "todos os restantes veículos da frota do TC" (isto é, todos os veículos que não sejam os atribuídos ao Presidente e ao Vice-Presidente) "serão necessariamente veículos de serviços gerais" (cfr. n.º 130) parte de uma categorização constante do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, diploma que passou a definir o regime jurídico do parque de veículos do Estado, abrangendo a aquisição ou locação, a sua afetação e utilização e outros aspetos relativos à gestão dos veículos, mas que, atendendo ao âmbito fixado no seu artigo 2.º, n.º 1, não se aplica ao TC (nem, aliás, a qualquer outro órgão de soberania), prevendo-se apenas que as entidades não abrangidas possam beneficiar, mediante contrato de adesão, dos serviços prestados pela Agência Nacional de Compras Públicas (artigo 2.º, n.º 2).

41.º

De resto, mesmo que assim não fosse, destinando-se os veículos de serviços gerais a satisfazer necessidades de transporte (alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008), não se vê que haja entre essa afetação e a determinada pelo despacho de Presidente do TC, de 1 de março de 2000, incompatibilidade, ou uma compartimentação estanque, mutuamente excludente.

42.º

Tanto não há que, em caso de necessidade, o uso pessoal fica suspenso, como tem acontecido, por exemplo, quando há necessidade de transporte por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

motoristas do conjunto dos juizes, para participação em atos oficiais, ou quando, não dispondo o Presidente de um veículo de substituição, é "requisitado" o veículo afeto a uma juíza residente na cidade de Lisboa, para transporte do Presidente, em situações em que o veículo oficial está indisponível por força de revisões ou reparações – o que, com a viatura anterior, dada a sua vetustez e quilometragem, aconteceu com frequência e, por vezes, por períodos prolongados [assim se responde ao que vem dito no n.º 125 do Relato].

43.º

Observa ainda o Relato que o "direito a uso pessoal teria significativas implicações retributivas que (...) obrigariam à sua previsão no estatuto dos magistrados", sendo certo que o EMJ, para que remete o artigo 30.º da LTC o não prevê (n.º 126), acrescentando-se que tal direito, porque integrante do estatuto remuneratório dos magistrados, não poderia ser atribuído por Despacho regulamentar, dado que a matéria constitui reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (n.º 128).

44.º

Salvo o devido respeito, a observação assenta num equívoco, pois nunca, em momento algum, o Decreto-Lei n.º 561/99 ou o despacho em causa reconheceram aos juizes do TC o *direito* a uma viatura de uso pessoal – o que, direta ou indiretamente, teria que constar do Estatuto dos Juizes, fixado nos artigos 22.º e seguintes da LTC -, limitando-se o Presidente, no exercício da competência atribuída por aquele diploma, a afetar ao uso pessoal de cada juiz uma viatura automóvel da frota do Tribunal, com possibilidade de condução pelo próprio, em face da *situação existente* de disponibilidade de viaturas em número suficiente para tal forma de utilização, mas sem qualquer obrigação legal de constituir ou manter uma frota com esse fim.

45.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dispondo o Tribunal Constitucional, quando foi emitido o despacho em causa, de um número de veículos capaz de simultaneamente prover às necessidades gerais de transporte e de permitir a afetação de um veículo a cada magistrado, a possibilidade de utilização individual, com condução pelo próprio, foi a solução mais económica para o Estado, pois a alternativa seria a entrada ao serviço de mais onze motoristas – solução legalmente possível, em face do mapa de pessoal, mas de pesadíssimos, senão mesmo incomportáveis, custos orçamentais.

46.º

Acrescente-se, por último, que, na ausência de qualquer direito estatutário com esse objeto, não é expectável que possa continuar a ser propiciada aos juizes a utilização de veículos do Tribunal, nos moldes atualmente praticados, para além da vida útil das viaturas atualmente em serviço – cujo termo se aproxima, pois são de 2004 –, atendendo às vigentes condições orçamentais e às novas regras de *aquisição* de veículos do Estado.

47.º

Face a todo este enquadramento legal, o despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 1 de Março de 2000, que, ao abrigo do disposto no artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, afetou «ao uso pessoal de cada juiz, tal como definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março, uma viatura automóvel da frota do Tribunal», fez uma correta interpretação da lei aplicável, partindo do entendimento, que é o único possível, de que o Decreto-Lei n.º 561/99 se aplica ao Tribunal Constitucional, que a competência que o Presidente poderia exercer, em aplicação daquele diploma, era a relativa à regulação da utilização pelos magistrados, e que essa utilização obedece aos parâmetros do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, que são os que constam dos seus n.ºs 3 e 4.

48.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Afastada qualquer dúvida quanto à *legalidade* do despacho de 1 de março de 2000, não é por isso que deixa de ser ponderável, num outro plano completamente distinto, a *conveniência e a justificação* de clarificações, precisões e reajustamentos quanto aos termos da utilização individualizada, com dispensa de motorista, pelos juízes, de veículos da frota do TC, também com aperfeiçoamento do sistema de controlo, tendo em conta, nas circunstâncias atuais, os n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78.

Não dedução do subsídio de refeição nas ajudas de custo abonadas por presenças nas sessões

49.º

O Relato da Auditoria questiona a legalidade do processamento e pagamento, aos juízes do Tribunal Constitucional, do subsídio de refeição, nos dias em que foram abonadas ajudas de custo, a que os juízes têm direito por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, fazendo-o com base no entendimento de que tais ajudas de custo incluem a compensação do custo da refeição (n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril), pelo que, em face do disposto no artigo 37.º do mesmo diploma, o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição deveria ser deduzido nas ajudas de custo, sob pena de duplicação de pagamentos.

50.º

Não podemos estar mais de acordo com o Relato, quando este ajuíza (n.º 166) que «a complexidade do estatuto dos Juízes do TC, que são também equiparados a titulares de cargos políticos, obriga a um difícil exercício hermenêutico para apurar se o conceito de ajuda de custo do artigo 32.º da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LOFPTC é diferente do conceito homógrafo disciplinado no DL n.º 106/98 que é aplicável aos membros do Governo», mas já dele discordamos, quanto à via argumentativa seguida e à conclusão a que chega.

51.º

O Relato reconhece que o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98 tem na sua base “a natureza da ajuda de custo de compensação de despesas de almoço, jantar e alojamento” o que também se reflete “nas regras de cálculo do artigo 8.º” (n.º 163), exprimindo-se, assim, a ideia de que as duas normas *andam a par* e são *aplicáveis em simultâneo*, por decorrentes da própria natureza das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 16/98, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, e pelas Lei n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

52.º

E, efetivamente, o abono de ajudas de custo e transporte a que têm direito os trabalhadores que exercem funções públicas *quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público*, tal como previsto e regulado no referido diploma, tem aquela natureza, o que, designadamente, explica e justifica o regime fixado nos artigos 8.º e 37.º

53.º

No artigo 8.º, estabelecem-se as condições de atribuição e as regras de cálculo da ajuda de custo, consoante as variáveis horárias da deslocação sejam ou não determinantes de despesas de refeição e de alojamento, o que leva à fixação das seguintes percentagens, nas deslocações diárias (n.º 2 do artigo 8.º):



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 25%;

b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 25%;

c) Se a deslocação implicar alojamento - 50% (as despesas de alojamento só são consideradas nas deslocações diárias que se não prolonguem para o dia seguinte, quando o funcionário não dispuser de transportes coletivos regulares que lhe permitam regressar à sua residência até às 22 horas).

54.º

Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 8.º do mesmo Decreto-Lei, atendendo a que as percentagens supra referidas correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e alojamento, não haverá lugar aos respetivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie e, em consonância, nos termos do artigo 37.º do mesmo diploma legal, o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é deduzido nas ajudas de custo, *quando as despesas sujeitas a compensação incluírem o custo do almoço.*

55.º

O direito a estes abonos também era atribuído aos membros do Governo e dos respetivos gabinetes, pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mas atualmente, por força da alteração introduzida neste preceito pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, os membros do Governo e dos respetivos gabinetes apenas têm direito àqueles abonos quando deslocados ao estrangeiro e no estrangeiro.

56.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em face deste regime, o ponto decisivo é saber se ele é transponível para as ajudas de custo de que gozam os juízes do TC, impondo-se, para o efeito, uma ponderação reflexiva quanto à natureza e teleologia destas ajudas de custo.

57.º

O Relato dá uma resposta afirmativa ao quesito anteriormente formulado, partindo da consideração de que o “elemento interpretativo decisivo se obtém da análise das condições de atribuição das ajudas de custo aos Juízes Conselheiros do STJ” (n.º 166), e lançando mão de uma *dupla remissão*: do artigo 30.º da LTC para o artigo 32.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) e deste para as regras de cálculo do Decreto-lei n.º 106/98 (n.º 170).

58.º

O artigo 30.º da LTC dispõe o seguinte: «Os juízes do Tribunal Constitucional têm honras, direitos, categorias, tratamento, vencimentos e regalias iguais aos dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça».

59.º

Inserida, como está, na Lei que especificamente regula a organização e funcionamento do TC e na secção que conforma o estatuto dos respetivos juízes (artigos 22.º e segs.), tal regra tem o alcance de uma indicação de um regime subsidiário, aplicável apenas quando a falta de uma estatuição que tenha como objeto próprio o TC e os seus juízes gera uma lacuna de regulação, pelo que do artigo 30.º da LTC deve ser feita uma aplicação cuidadosa e sistematicamente integrada, sem um nivelamento automático de regimes, que poria em causa as diferenciações normativamente consagradas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

60.º

E essas diferenciações manifestam-se em múltiplos pontos, desde logo em função do estabelecido na própria LTC, como, por exemplo, em relação ao regime de férias dos juízes do TC – apenas 15 dias, ou 7 dias (para o Presidente e Vice-Presidente), em resultado da aplicação conjugada dos n.ºs 2 e 6 do artigo 43.º da LTC – e, também, na própria matéria em causa, em relação ao regime de abonos de custo, para o que basta confrontar o disposto no artigo 32.º da LTC com o estatuído no artigo 27.º, n.º 2, do EMJ.

61.º

As considerações anteriores abonam a ideia de que a resposta à questão *sub judicio* deve ser procurada, em primeira linha, no regime estabelecido no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da LTC, que o próprio Relato designa como “regime especial” (n.º 170), nos termos dos quais os juízes do Tribunal Constitucional residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que participem, e mais dois dias por semana, tendo os juízes residentes nestes concelhos direito, nos mesmos termos, a um terço da referida ajuda de custo.

62.º

Este regime resulta da Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, que alterou a versão inicial do artigo 32.º da LTC (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), acrescentando-lhe os n.ºs 3 e 4 e dando nova redação ao n.º 1, que, naquela versão inicial, determinava que «os juízes residentes fora dos concelhos de Lisboa, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito a ajuda de custo fixada para a categoria A do funcionalismo público, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem», sendo que o n.º 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

já estipulava que «os juízes residentes nos concelhos indicados no número anterior têm direito, nos mesmos termos, a um terço da ajuda de custo aí referida».

63.º

A primeira versão do EMJ (Lei n.º 21/85, de 30 de julho) só previa ajudas de custo «sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontre sediado o respetivo tribunal ou serviço» (artigo 27.º), ou seja, ajudas de custo de natureza semelhante às abonadas ao funcionalismo público.

64.º

Os juízes do STJ só passaram a usufruir de ajudas de custo por sessão com a Lei n.º 143/99, de 31 de agosto, que introduziu a sexta alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, diploma que, no que aqui releva, mantendo em vigor o anterior artigo 27.º, como n.º 1 do mesmo artigo, lhe acrescentou um n.º 2, do seguinte teor: «Os juízes do Supremo Tribunal de Justiça residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem».

65.º

Em face deste quadro cronológico da evolução legislativa, é manifesto que o “regime especial” do artigo 32.º da LTC, nem na sua versão inicial, nem na atualmente em vigor, teve como referencial normativo inspirador o regime de ajudas de custo constante do EMJ – o inverso, no que se refere ao artigo 27.º, n.º 2, deste Estatuto, é que é, porventura, verdadeiro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

66.º

O regime do artigo 32.º da LTC foi antes, seguramente, decalcado do constante do Estatuto dos Deputados que, na sua versão inicial (Lei n.º 5/76, de 10 de setembro) já previa (artigo 10.º, n.º 1 e 2) ajudas de custo em termos muito semelhantes aos que vieram a ser consagrados na versão originária da LTC (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro) – designadamente com a previsão do pagamento de um terço da ajuda de custo para os residentes nos concelhos de Lisboa e concelhos limítrofes – com a única de diferença de que, para além do dia de sessões, era abonada ajuda de custo por mais um dia por semana.

67.º

Essa conexão genética entre os dois regimes foi inteiramente confirmada pela evolução subsequente, pois, tendo o regime das ajudas de custo aos deputados sido alterado pelo Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 4/85, de 9 de abril), logo a LTC acompanhou essa alteração, na Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, estabelecendo-se, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, um regime inteiramente coincidente com o dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º daquele Estatuto.

68.º

O elemento histórico da interpretação opõe-se, assim, a que se considere que, pela “porta travessa” do artigo 32.º do EMJ, fiquem sujeitas às regras de cálculo do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, ajudas de custo previstas e reguladas com anterioridade em relação a ambos os diplomas, as quais, na sua génese e conteúdo (e também, como adiante veremos, na sua natureza e função) se diferenciam das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 106/98 e também apresentam, em pontos relevantes para a questão, significativas notas distintivas do regime constante do artigo 27.º, n.º 2, do EMJ.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69.º

E não tem qualquer cabimento a invocação, em sentido favorável à aplicação ao cálculo da ajuda de custo dos juízes do TC do regime do Decreto-Lei n.º 106/98 (cfr. o n.º 168 do Relato) do Acórdão do STA, de 13 de novembro de 2002 (processo n.º 044846), pela simples, mas decisiva, razão de que estava em causa, nesse aresto, a aplicação do regime do "artigo 27.º do EMJ (Lei n.º 21/85, de 30/7)", "anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 143/99, de 31/8", ou seja, o regime das ajudas de custo por deslocação, hoje constante do artigo 27.º, n.º 1, do EMJ, e não o regime das ajudas de custo por participação em sessão, constante do n.º 2 do mesmo artigo – o que logo se pode ler nos n.ºs II e III do respetivo sumário.

70.º

Também não se mostra pertinente a invocação do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 74/2005, de 19 de janeiro, feita no n.º 169 do Relato, no sentido de que "a *ratio* do artigo 32.º da LOFPTC é idêntico[a] ao [à] do artigo 27.º do EMJ", pois contendo este artigo, como se viu, duas regras distintas, é à do n.º 1 que o Parecer se refere, como logo se explicita na conclusão 1.ª (DR, II série, 16 de março de 2006, pág. 3869): «As ajudas de custo a que os magistrados têm direito sempre que se desloquem em serviço de sede da comarca onde estão colocados para a sede de outra comarca, onde também exerçam funções em regime de acumulação (artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 100.º do Estatuto do Ministério Público), constituem atribuições patrimoniais com uma finalidade compensatória de despesas motivadas por tais deslocações», direito esse que, naturalmente, só nasce "verificadas as condições enunciadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril" (conclusão 2.ª), mas que se não confunde com o direito previsto no n.º 2, de ajudas de custo por presença em cada dia de sessão do tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71.º

Chegamos aqui ao ponto decisivo das razões que fundamentam o procedimento seguido pelo TC, de não dedução do subsídio de refeição em dias em que são abonadas ajudas de custo, e que se prende com a natureza e finalidade próprias das ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, distintas das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 106/98 e no artigo 27.º, n.º 1, do EMJ, as quais se baseiam no "propósito de compensar os encargos resultantes da circunstância de se prestar serviço fora do local normal de trabalho" (cfr. o voto de vencido apostado no mencionado Parecer).

72.º

Não são essas, notoriamente, a razão de ser e a finalidade das ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, abonadas por participação em cada dia de sessão do Tribunal e mais 2 dias por semana, e abrangendo os juízes residentes nos concelhos de Lisboa e concelhos limítrofes, ainda que, neste caso, com redução para um terço, o que não permite estabelecer um paralelismo teleológico com as ajudas de custo reguladas no Decreto-Lei n.º 106/98, de forma a coerentemente integrar, num todo harmónico, a aplicação de regras constantes deste regime.

73.º

Não permite, designadamente, estabelecer uma correspondência entre o abono da ajuda de custo e o pagamento de despesas relativas ao almoço, jantar e alojamento idêntica à efetuada no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que admitisse concluir que as ajudas de custo abonadas aos juízes do Tribunal Constitucional incluem uma compensação pelo custo do almoço, de forma a que a não dedução dê azo a uma "duplicação" de pagamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74.º

Isso porque, e desde logo, a atribuição é por participação em sessão, sem qualquer condicionamento ao período horário abrangido e à sua influência determinante em despesas de refeição e alojamento.

75.º

Acresce que não contam apenas os dias de sessão, mas ainda mais dois dias, ou seja, são abrangidos dias em que não há despesas necessárias por força da presença nas sessões, o que também acontece com os juízes residentes nos concelhos enumerados no n.º 1 do artigo 32.º da LTC, quanto ao próprio dia das sessões (pelo menos no caso de as sessões se realizarem só na parte da tarde, o que é muito frequente), o que não obsta a que, contrariamente aos juízes do STJ com idêntico local de residência, sejam também contemplados, ainda que em menor montante.

76.º

Querendo o legislador atribuir ajudas de custo de menor montante aos residentes em Lisboa ou concelhos próximos, se a causa de atribuição, obedecendo à mesma lógica da que inspira o Decreto-Lei n.º 106/98, fosse o pagamento das despesas necessárias com refeições e alojamento, seguramente que não teria abonado mais dois dias por semana a esses Juízes, nem teria fixado a redução através de uma fração do montante global a que têm direito os restantes Juízes, mas antes feito uma dedução tendo por referência as percentagens que, nos termos do artigo 8.º daquele diploma, correspondem a cada uma daquelas despesas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

77.º

Tudo isto comprova que a causa da atribuição das ajudas de custo aos juizes do TC, contrariamente às ajudas de custo previstas no Decreto-Lei n.º 106/98, não é custear especificamente gastos determinados que o beneficiário suportou em resultado de uma deslocação do seu domicílio, mas antes a participação em sessão do Tribunal, não fora, mas no local normal de trabalho, e daí que as ajudas de custo sejam devidas de plano, em função apenas do número de sessões, sem considerar as variantes possíveis, de acordo com os horários diários dessas sessões e as configurações concretas de cada participação.

78.º

Deste modo, não sendo aplicáveis as percentagens fixadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, uma vez que a ajuda de custo é abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que os juizes participem, e por mais dois dias por semana, independentemente da deslocação implicar almoço, jantar ou dormida, não pode afirmar-se que, neste caso, o pagamento da ajuda de custo corresponda ao pagamento de duas refeições e alojamento, como resultaria do n.º 5 do referido artigo 8.º

79.º

Não sendo aplicável o artigo 8.º, também não o é necessariamente o artigo 37.º, dado que só à luz daquele preceito se pode ajuizar se as despesas sujeitas a compensação incluíram o custo do almoço, o que, nos termos da própria disposição, constitui requisito de aplicação do artigo 37.º

80.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

As únicas ajudas referenciáveis a custos específicos e determinados são as previstas no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 32.º da LTC – despesas com transporte em automóvel próprio entre Lisboa e a residência, e volta, no primeiro caso, e despesas de idêntico teor com deslocações dos juízes residentes nos concelhos referidos no n.º 1, com exceção do de Lisboa.

81.º

Justamente por isso, porque a identidade de razões fundamentadoras com as ajudas de custo aos funcionários públicos torna aqui possível a opção, o n.º 3 manda que o direito ao reembolso se processe “segundo o regime aplicável aos funcionários públicos” e o n.º 4 “segundo regime análogo ao dos funcionários públicos, mas tendo em conta os quilómetros efetivamente percorridos”.

82.º

Esta remissão para o regime aplicável aos funcionários públicos, *apenas no âmbito dos n.ºs 3 e 4*, fornece uma prova suplementar de que não se quis submeter as ajudas de custo previstas nos dois números anteriores – aquelas que estão aqui em questão – a idêntica transposição de regimes, remetendo-se unicamente para o montante da ajuda de custo atribuída então aos membros do Governo, fixada na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

83.º

Não nos cabe apreciar aqui a bondade da solução legislativa, nem pronunciar, pela positiva, sobre a verdadeira natureza das ajudas de custo previstas no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da LTC, sendo certo que considerar que seria “absurdo” equipará-las a uma “remuneração variável por assiduidade” (n.º 169 do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Relato) releva de um juízo impressionisticamente subjetivo, num plano *de lege ferenda*.

84.º

Num plano *de lege ficta*, a que o intérprete se deve ater, basta-nos concluir que as condições de atribuição e a conformação das ajudas de custo aos juízes do TC, de acordo com o regime especial fixado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, as diferenciam a tal ponto das ajudas de custo reguladas no Decreto-Lei n.º 106/98 que rejeitam a aplicação isolada, naquele âmbito, de uma norma deste diploma - o artigo 37.º -, a qual só faz sentido no seu contexto normativo próprio.

85.º

O que fica expreso corresponde a uma convicção firme, que se crê solidamente fundamentada, de que *não há base legal* para a dedução do subsídio de refeição, nos termos que o Relato considera legalmente exigíveis.

86.º

Mas bastaria menos do que isso, bastaria a existência de uma *dúvida legítima* a tal respeito, para que essa solução devesse ser afastada, pois, estando em causa a ablação de um direito - o subsídio de refeição - indiscutivelmente conferido por um diploma, por alegada refração do disposto num outro, não diretamente aplicável, só em face de uma *certeza* quanto ao bom fundamento dessa solução ela se encontraria devidamente justificada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Suplemento de disponibilidade permanente

87.º

O Relato da Auditoria questiona também a legalidade da atribuição do suplemento de disponibilidade permanente, previsto no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, ao Diretor de Serviços do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica (NADIJ) e à Chefe de Divisão da Divisão Administrativa e Financeira (DAF), não obstante ter sido autorizada a estes dirigentes a opção pela remuneração de origem, entendendo que a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente a estes dirigentes não tem suporte legal, porquanto, por um lado, a opção pelo vencimento de origem não pode incluir este suplemento, que, sendo justificado pelas particulares condições da função, só quem efetivamente a desempenhe pode obter ou reclamar e, por outro lado, o estatuto remuneratório atual também não pode incluí-lo porque o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99 expressamente afasta a sua aplicação aos dirigentes.

88.º

Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, o pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, com exceção do referido no n.º 3 do mesmo artigo, tem direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base, dispondo o n.º 3 que este regime não se aplica aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

89.º

Mas a não atribuição aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes do direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente, que é reconhecido a todo o restante pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, não se deve à verificação de que àqueles não é exigida a disponibilidade permanente que se exige ao restante pessoal, mas sim à constatação de que àqueles são aplicáveis estatutos remuneratórios próprios, que já contemplam o pagamento da exigida disponibilidade permanente, por esta ser inerente às funções que desempenham.

90.º

Atendendo às particulares condições funcionais da atividade desenvolvida pelo Tribunal Constitucional, a *todos* os que nele prestam serviço é exigida disponibilidade permanente, pelo que a *todos* é reconhecido o direito a verem essa especial situação laboral devidamente compensada, variando apenas a forma de compensação: em relação aos oficiais de justiça, pessoal dirigente e pessoal dos Gabinetes, ela é incorporada, sem autonomização, nos montantes remuneratórios; em relação ao restante pessoal, ela é causa de atribuição de um suplemento de disponibilidade.

91.º

Não se devendo a exclusão das três categorias indicadas no n.º 3 do artigo 26.º do direito ao suplemento de disponibilidade permanente à ausência ou à menor exigência, quanto a elas, de tal disponibilidade, mas antes à consideração de que essa disponibilidade já está (ou devia estar) devidamente compensada pelo estatuto remuneratório próprio daquelas carreiras, cargos ou funções, não procede o primeiro dos argumentos invocados contra a solução cuja legalidade é contestada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- o de que, sendo o suplemento "justificado pelas particulares condições da função", só quem efetivamente a desempenha tem direito a ele.

92.º

Na verdade, não há, no Tribunal Constitucional, "condições particulares", quanto à vinculação a disponibilidade permanente, já que essa vinculação recai sobre todos, independentemente do cargo exercido, e também sobre os dirigentes, em termos de não menor exigência, antes, pelo contrário, de forma acrescida.

93.º

Ora, só se o suplemento atribuível no lugar de origem tivesse uma distinta causa de atribuição, ligada a específicas condições próprias desse lugar e estranhas à função dirigente é que surgiria um obstáculo irremovível a que um dirigente remunerado pelo vencimento do lugar de origem pudesse beneficiar desse suplemento - e não é essa, como vimos, a situação aqui em apreciação.

94.º

Resta o segundo argumento, o do expresse afastamento, pelo n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, da aplicação do suplemento aos dirigentes, importando ajuizar do real alcance dessa exceção.

95.º

Dentro do quadro normativo que resulta da específica regulação, pelo Decreto-Lei n.º 545/99, do estatuto próprio dos trabalhadores em função no Tribunal Constitucional, o que seguramente está vedado, não só no plano do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enunciado legislativo (n.º 3 do artigo 26.º), como no plano valorativo que lhe está subjacente, é que o pessoal dirigente que auferir o vencimento correspondente ao cargo receba ainda o suplemento de disponibilidade, tendo por base de cálculo esse vencimento, pois, se tal fosse admitido, teríamos uma dupla compensação pela mesma vinculação funcional: através do vencimento e através de uma prestação suplementar autónoma.

96.º

Mas o mesmo juízo já não pode ser emitido, pelo menos com idêntico ou aproximado grau de certeza, quando o dirigente não é remunerado com o vencimento correspondente ao cargo, mas pela remuneração de origem, pois sustentar que, nesta circunstância, não tem direito ao suplemento de disponibilidade associado a esta remuneração teria como consequência que essa especial situação ficaria desprovida de qualquer compensação, uma vez que essa disponibilidade nem seria compensada pela remuneração correspondente ao cargo dirigente nem pelo suplemento.

97.º

Pode eventualmente contrapor-se ao que ficou dito que esse défice de compensação da disponibilidade permanente pode ser evitado pelo próprio, bastando-lhe, para o efeito, não exercer o direito de opção, já que, nesse caso, na verdade, tal disponibilidade encontraria contrapartida na componente remuneratória integrada no vencimento de dirigente.

98.º

Simplesmente, no âmbito, em concreto, do regime aplicável no Tribunal Constitucional, esta ideia não passa de um sofisma, sem qualquer "verdade"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

substantiva, pois conduziria à vanificação do direito de opção, tornando-o desprovido de sentido útil e de consistência real, que só existe quando se abre a possibilidade de aplicação de um regime mais favorável, e não de um regime mais desfavorável.

99.º

Na realidade, o reconhecimento desse direito visa obstar ao contrassenso que constituiria o facto de o acesso a um cargo hierarquicamente superior poder acarretar uma diminuição do montante remuneratório global.

100.º

Evitar essa consequência não corresponde apenas ao interesse pessoal do funcionário em causa, mas também ao interesse da Administração, pois, de outro modo, os mais habilitados e experientes poderiam ser desincentivados de, no caso, aceitarem a nomeação para cargos dirigentes, por tal implicar perda de remuneração, já que não se vê como pedir a um técnico superior que assuma funções de acrescida complexidade, responsabilidade e disponibilidade, oferecendo como compensação remuneratória dessas mais exigentes funções uma remuneração inferior à que teriam se exercessem apenas, no Tribunal Constitucional, as funções correspondentes à carreira técnica superior.

101.º

A consequência indicada no ponto 99.º verificar-se-ia e seria especialmente perversa em casos – como o do diretor de serviços do NADIJ – em que o funcionário promovido a dirigente, tendo, na carreira técnica, a categoria de assessor principal, sofreria uma efetiva redução remuneratória com a assunção do cargo de dirigente, já que o direito a despesas de representação não pode ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contabilizado para o efeito, pois, contrariamente ao que parece pressupor a nota 185 do Relato, não tem natureza remuneratória, de contrapartida da prestação laboral, mas antes de compensação de gastos (ainda que calculados em abstrato, a *forfait*).

102.º

Mas mesmo em relação a funcionários que não tenham vínculo de origem ao TC e provenham de uma função sem suplemento de disponibilidade permanente – é o caso da chefe de divisão da DAF – a nomeação como dirigente, sem possibilidade de auferir o suplemento de disponibilidade de que beneficiam todos os técnicos superiores a desempenhar funções no TC, acarretaria um tratamento remuneratório mais desfavorável do que o aplicado a estes e mais desfavorável do que o aplicado aos dirigentes com vínculo anterior ao TC, gerando uma disparidade de remuneração para o desempenho das mesmas funções dificilmente justificável e a suscitar óbvias questões de constitucionalidade.

103.º

O critério terá que ser o mesmo para ambas as situações e terá que resultar de uma interpretação conjugada dos n.ºs 1 e 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99 que leve na devida conta a singularidade do regime aplicável no Tribunal Constitucional, em que a todos os que nele prestam serviço é exigida disponibilidade permanente, só se evitando as consequências desarmónicas atrás apontadas e só se cumprindo a intenção legislativa se essa interpretação não for feita de forma literalista, cega para as razões motivadoras do regime legal e indiferente às consequências nefastas de uma tal interpretação, também para o interesse público de uma boa administração.

104.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Uma interpretação que leve na devida conta a *ratio legis* conduz ao entendimento de que o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99 só exclui do direito ao suplemento de disponibilidade permanente o pessoal dirigente que aufera a remuneração correspondente ao cargo dirigente e não o pessoal dirigente a quem tenha sido autorizado optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem.

105.º

Uma tal interpretação – não sendo, evidentemente, a que enunciativamente resulta do teor literal do mencionado n.º 3 – tem, todavia, justificação substantiva e suporte metodológico adequado, correspondendo a uma operação hermenêutica qualificável como *redução teleológica*: abre-se, no segmento do n.º 3 reportável aos dirigentes, uma exceção (ou uma contra-exceção) que o legislador não expressou, por não ter representado a situação contraditória que, sem tal exceção, se pode gerar, sendo esta a única forma de evitar uma incoerência normativa intrassistemática, em face da intenção legislativa.

106.º

É esse, e apenas esse, o alcance e o objetivo da solução interpretativa em que se fundou a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente cuja legalidade vem contestada: o de salvaguardar a coerência normativa do sistema, evitando que, numa situação muito específica e por força de razões muito particulares ligadas ao regime próprio do TC, dirigentes possam auferir uma remuneração total inferior àquela que aufeririam se, em vez de desempenharem funções dirigentes no Tribunal Constitucional, continuassem ou passassem a exercer, neste Tribunal, funções correspondentes à carreira técnica superior.

107.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sustenta o Relato que “a opção pelo vencimento de origem não pode incluir este suplemento” (n.º 133), firmando-se, aparentemente, no disposto no artigo 31.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) republicado, com alterações, por último, pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, diploma que considera aplicável ao TC, por força do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro (nota 179).

108.º

É tudo menos líquido que o EPD se aplique ao TC, pois, se a remissão do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 545/99 para “o regime geral da função pública” deve ser compreendida como uma remissão dinâmica ou material, pelo que acolheria as alterações posteriores do regime para que remete, a verdade é que o EPD exclui os tribunais do seu âmbito de aplicação (artigo 1.º, n.º 55, alínea a) da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na versão da Lei n.º 64/2011).

109.º

Saliente-se que, aquando da nomeação inicial do Dr. Duarte Silva como diretor do NADIJ, através do Despacho n.º 3486/2008, de 7 de janeiro, com processamento e pagamento do suplemento de disponibilidade permanente, dando continuidade ao praticado com a anterior dirigente do mesmo serviço, o artigo 7.º do regime geral da função pública então em vigor (Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro) facultava a opção “pelo *estatuto remuneratório* devido na origem” [itálico nosso], conceito em que cabe o suplemento de disponibilidade permanente – sendo esta norma, note-se, seguramente aplicável aquando da nomeação do diretor de serviços do Centro de Informática do TC (*DR*, 2.ª série, 24 de outubro de 2002, pág. 17739), ao qual foi, já então, atribuído o subsídio de disponibilidade permanente.

110.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ocorreram entretanto alterações legislativas no regime geral da função pública, com a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, cujo artigo 72.º fixou como objeto da opção a “*remuneração base* devida na situação jurídico-funcional de origem” [itálico nosso], e depois com a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), cujo artigo 154.º, n.º 1, utiliza o mesmo conceito, que, tendo um significado equivalente ao utilizado pelo EPD, fez perder relevância, para o que aqui importa, à solução da dúvida quanto à aplicabilidade deste Estatuto ao TC.

111.º

Tendo a nomeação do Dr. Duarte Silva para diretor do NADIJ sido objeto de duas renovações, nelas, como é conatural a essa situação, foi dada continuidade à conformação da sua posição remuneratória tal como inicialmente constituída, tendo o mesmo regime sido aplicado à chefe de divisão da DAF, naturalmente por se ter entendido existir homologia bastante para tal.

112.º

A fixação do objeto do direito de opção como sendo a remuneração ou a retribuição base não obsta à interpretação aqui propugnada, pois é a opção pela remuneração base, nos termos legais, quer do EPD, quer do regime geral do trabalho em funções públicas, que coloca o dirigente, como sustentado *supra*, em situação de ver-lhe aplicado o regime do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, com o conseqüente direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente, uma vez que, não auferindo a remuneração do cargo dirigente e não sendo, por via dela, a disponibilidade em causa compensada, deve sê-lo, tal como para o restante pessoal que exerce funções no Tribunal Constitucional, pelo suplemento respetivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

113.º

Reitera-se que está em causa, não a generalidade das posições remuneratórias e das situações de exercício do direito de opção pela retribuição base, mas apenas uma bem circunscrita situação anómala, que, a gerar-se, sem utilização de qualquer “travão” normativo, seria dissonante dos princípios gerais remuneratórios em vigor no trabalho em funções públicas e introduziria uma grave iniquidade no sistema.

114.º

Se atentarmos nas condições concretas de configuração e funcionamento dos dois serviços em causa, a lesão a critérios elementares de justiça torna-se ainda mais evidente, pois trata-se de serviços de pequena dimensão, mas com um leque alargado e heterogéneo de competências, subdotados de pessoal, pelo que um desempenho funcional de qualidade – como o que vem sendo prestado – só é possível com o desdobramento de cada funcionário por tarefas a que, em rigor, correspondem cargos de diferente natureza.

115.º

Os dirigentes não se subtraem a essa multifuncionalidade (antes, ao invés, a têm que assumir com particular evidência), pelo que, na prática, não deixam de desempenhar (ou de continuar a desempenhar) funções técnicas, sendo a função de direção um *plus* que a estas se acrescenta.

116.º

A interpretação aqui defendida, sendo sustentável do ponto de vista metodológico, é a única que assegura a *conformidade com a Constituição*, pois uma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretação conjugada dos n.ºs 1 e 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, no sentido de excluir do direito ao suplemento de disponibilidade permanente os dirigentes que optaram pelo vencimento da categoria da carreira técnica de origem violaria o disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa, enquanto concretização do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º

117.º

Na verdade, na medida em que abre a porta a que dirigentes auferam uma remuneração inferior à que obteriam se permanecessem ou fossem colocados numa posição hierárquica inferior, tal interpretação sufragaria uma “inversão de posições remuneratórias” violadora do artigo 59.º, n.º 1, alínea a) da CRP, preceito que, como o TC exprimiu no Acórdão n.º 584/98, “impõe que a remuneração do trabalho obedeça a princípios de justiça”.

118.º

Em numerosos Acórdãos, elencados no Acórdão n.º 323/2005, e em posição reafirmada no Acórdão n.º 167/2008 e, por último, no Acórdão n.º 378/2012, o TC tem julgado inconstitucionais interpretações normativas conducentes a que trabalhadores com maior antiguidade em determinado cargo passem a auferir remuneração inferior à de trabalhadores com menor antiguidade no mesmo cargo, juízo que, por maioria de razão, a interpretação aqui contestada merece.

119.º

Também no Acórdão n.º 237/98, em recurso interposto pelo Dr. Alfredo José de Sousa e mais treze Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas, o TC, considerando que “a diferentes níveis de experiência e de responsabilidade” devem



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponder "diferenciações de níveis remuneratórios", julgou inconstitucional uma norma, "na medida em que elimina as diferenciações de vencimentos entre categorias de magistrados judiciais".

120.º

E note-se que, na situação em apreço, não está em causa, como na situação julgada no Acórdão n.º 237/98, a inexistência de uma discriminação positiva em favor de cargos hierarquicamente superiores, mas antes a existência de uma discriminação negativa, em desfavor de funcionários colocados em funções dirigentes, por confronto com os integrantes da carreira técnica, ou seja, não se trata de garantir que aqueles funcionários ganhem mais, mas antes de assegurar que não ganhem menos do que ganhariam se colocados a desempenhar funções técnicas.

121.º

Por todo o exposto, é de considerar que não foi indevido o processamento e pagamento do suplemento de disponibilidade permanente ao assessor principal, licenciado António Ernesto Ferreira Duarte e Silva, nomeado para o cargo de Diretor de Serviços do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica, e à técnica superior da Direção-Geral do Orçamento, licenciada Dulce Nídia Pinheiro da Fonseca Monteiro O'Neill Marques, nomeada Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Tribunal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Suplemento por serviço nas forças de segurança

122.º

O Relato da Auditoria questiona, ainda, a legalidade do pagamento pelo TC, “em simultâneo”, a dois militares da Guarda Nacional Republicana (GNR), que exerceram funções de motoristas no TC, do suplemento de risco, atribuído ao abrigo do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, conjugado com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, de 28 de outubro, e do suplemento por serviço nas forças de segurança, previsto nos artigos 16.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 298/2009, de 14 de outubro, bem como do pagamento pela Polícia de Segurança Pública (PSP) a um seu agente, a desempenhar funções de motorista no TC, do suplemento por serviço nas forças de segurança, previsto no artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, nos meses em que a esse agente foi pago, pelo TC, o referido suplemento de risco.

123.º

Por despacho do Comandante-Geral da GNR, de 31 de maio de 2011, e despacho da Secretária-Geral do TC, de 29 de junho de 2011, por delegação de competências conferida pelo Presidente do TC, conforme Despacho n.º 19014/2007, publicado no Diário da República n.º 162, de 23 de agosto, “foi autorizado o exercício de funções, no Tribunal Constitucional, como motoristas, na modalidade de mobilidade interna na categoria, aos Cabos de Infantaria n.ºs 1910024 e 1870110, Fernando Afonso Fernandes Rodrigues e António Manuel de Almeida Ribeiro, respetivamente, nos termos dos artigos 59.º e 60.º n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, pelo período de um ano, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 2011” (Despacho n.º 13154/2011, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 30 de setembro).

124.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A estes militares da GNR, por terem exercido funções como motoristas, foi processada e paga, pelo TC, a título de suplemento de risco, uma gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, legalmente atribuída nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99 e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, "devido à especial perigosidade das funções específicas" que desempenharam.

125.º

E, por terem exercido funções, fora da estrutura orgânica da GNR, fundamentadamente qualificadas como de natureza policial, houve, ainda, lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, atribuído "com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas das funções de segurança, no risco, penosidade e disponibilidade permanente" (n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 298/2009), como determina o n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009, uma vez que aqueles militares optaram, nos termos do disposto no artigo 5.º do mesmo diploma, pela remuneração de origem.

126.º

Por despacho do Comandante do então Comando Distrital de Lisboa da PSP, o Agente Principal António Manuel Fernandes Dias, da Formação do Comando - Secção de Transportes-Auto, foi colocado no TC, em 15 de fevereiro de 1993, a fim de aí passar a prestar serviço como motorista (Ordem de Serviço do Comando Distrital de Lisboa da PSP n.º 33, de 17 de fevereiro de 1993).

127.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A este Agente Principal da PSP, por exercer funções como motorista, é processada e paga, pelo TC, à semelhança do que se verificou em relação aos militares da GNR, a título de suplemento de risco, a gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, legalmente atribuída nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99, e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89.

128.º

A restante remuneração auferida por este Agente Principal é processada e paga mensalmente pela PSP, nela se incluindo, para além de outros abonos, a remuneração base relativa à sua categoria e o suplemento de serviço nas forças de segurança, atribuído com "fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas da função policial, no risco, penosidade e disponibilidade permanente" (n.º 1 do artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 299/2009), devido pelo exercício de funções, fora da estrutura orgânica da PSP, fundamentadamente qualificadas como de natureza policial, como determina o n.º 5 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 299/2009.

129.º

O Relato não questiona, e bem, a legalidade do pagamento, pelo TC, aos militares da GNR e ao agente da PSP, do suplemento de risco devido pelo exercício das funções de motorista. Essas são funções que os militares da GNR e o agente da PSP foram autorizados a exercer no TC, a par dos restantes motoristas que não detêm a condição de forças de segurança, mas que, por força desse exercício, têm direito a tal suplemento. Igual direito, por igual função, deve caber aos motoristas que simultaneamente integram forças de segurança.

130.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Relato da Auditoria também não questiona, nem podia questionar, face ao reconhecimento pela GNR (cfr. nota 201 do Relato) e pela PSP - entidades, sem dúvida, maximamente credenciadas para o efeito - que os militares da GNR e o agente da PSP tenham exercido no TC, fora das respetivas estruturas orgânicas, funções fundamentadamente qualificadas como de natureza policial, havendo, por isso, lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, uma vez que foi feita a opção pela remuneração de origem (cfr. n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009 e n.º 5 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 299/2009).

131.º

Com efeito, a natureza (também) policial das funções exercidas pelos militares da GNR decorre, desde logo, da circunstância de o exercício de funções, no TC, como motoristas, ter sido autorizado na "modalidade de mobilidade interna na categoria", "nos termos dos artigos 59.º e 60.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro", ou seja, "para o exercício de funções inerentes à categoria de que" os militares são titulares - as funções inerentes à categoria de Cabo de Infantaria da GNR.

132.º

O exercício pelos dois militares de funções de natureza policial e o direito ao suplemento de serviço nas forças de segurança foi também, por diversas vezes, reconhecido pela GNR na documentação que emitiu relativa aos dois militares, desde logo nas «Guias de Vencimentos» enviadas pelo Comando da Administração dos Recursos Internos da GNR ao TC, para efeitos de processamento das remunerações devidas, nas quais se incluiu o "Suplemento de Serviço nas Forças de Segurança", que aquele serviço bem sabe que apenas é devido, nos termos do n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009, durante o exercício de funções em cargos fora da estrutura orgânica da GNR fundamentadamente qualificados como de natureza policial ou militar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

133.º

Quanto ao agente da PSP, o exercício de funções de natureza policial resulta da circunstância de este ter sido, por despacho do Comandante do então Comando Distrital de Lisboa da PSP, colocado no TC a fim de aí passar a prestar serviço como motorista, e está implicitamente assumida pela PSP, ao assegurar o processamento e pagamento ao agente do suplemento por serviço nas forças de segurança que pressupõe o exercício de funções dessa natureza (no sentido de que o processamento e pagamento, pela força de segurança a que o agente pertence, de encargos com suplementos remuneratórios que pressupõe o exercício de funções de natureza policial constitui o reconhecimento implícito da natureza policial das funções, cfr. nota 149 do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 04/2013-2.ªS – Auditoria ao Supremo Tribunal Administrativo).

134.º

O que no Relato dos Auditores se entende é que, revestindo os referidos suplementos, essencialmente, a mesma natureza e não sendo, conseqüentemente, cumuláveis, o suplemento por serviço nas forças de segurança só é devido no período temporal não abrangido pelo suplemento de risco, pelo que foram indevidamente pagos, pelo TC, aos militares da GNR os montantes respeitantes ao suplemento por serviço nas forças de segurança, nos meses em que receberam suplemento de risco, e foram pagos indevidamente, pela PSP, ao agente da PSP os montantes respeitantes ao suplemento por serviço nas forças de segurança, nos meses em que o agente recebeu suplemento de risco, pago pelo TC.

135.º

Para sustentar este entendimento, o Relato subscreve a conclusão e o fundamento do Parecer n.º 52/1997 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da República, no sentido de que "o suplemento de risco previsto no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 381/89 (...), e os suplementos por serviço nas forças de segurança previstos nos artigos 11.º dos Decretos-Leis n.º 58/90 e 59/90, de 14 de fevereiro, constituem subsídios funcionais, atribuídos em função da especificidade do serviço, revestindo, essencialmente, a mesma natureza, e não são, consequentemente, cumuláveis (...)".

136.º

Ora, o referido Parecer, que remete, na parte relativa à natureza e à não acumulabilidade do suplemento de risco, previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, com o suplemento por serviço nas forças de segurança, então previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 58/90 e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 59/90, para a fundamentação do Parecer n.º 47/1992, também do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, para além de não ter sido emitido na vigência das normas atualmente em vigor e aplicáveis à situação em apreço, fundamenta-se essencialmente na circunstância, *que não se verifica, como vimos, na presente situação*, de os "agentes da PSP e da GNR" "mercê do destacamento nos cargos de motoristas" não exercem os "cargos de origem", o que faz cessar o direito ao "suplemento por serviço nas forças de segurança", por cessarem "as razões pelas quais se justificava aí a atribuição do suplemento por serviço nas forças de segurança" (cfr. conclusão 14.ª do Parecer n.º 47/1992).

137.º

Pode ler-se na fundamentação da referida conclusão do Parecer n.º 52/1997, que retoma a argumentação do Parecer n.º 47/1992, o seguinte:

«O suplemento de risco previsto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89 (...) constitui "um acréscimo remuneratório conferido em função de particularidades específicas da prestação de trabalho - a "especial perigosidade", salientada no relatório preambular do Decreto-Lei n.º 381/89, inerente aos lugares desempenhados -, as

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

139.º

Dito de outro modo: na lógica dos referidos pareceres, o que levou a concluir que os suplementos em causa não eram cumuláveis foi a consideração de que o suplemento por serviço nas forças de segurança não era devido, por ter cessado o exercício de funções correspondentes ao lugar de origem que determinam a sua atribuição.

140.º

Ora, tal, em rigor, não configura um caso de inacumulabilidade entre dois suplementos, pois, para se considerar que dois suplementos não são cumuláveis tem, em primeiro lugar, que se considerar que os dois suplementos são legalmente devidos: sendo legalmente devido apenas um dos suplementos, como se considerou nos pareceres, a questão da cumulabilidade nem sequer se coloca.

141.º

Assim sendo, as conclusões e fundamentação do Parecer, em que se baseia o entendimento do Relato, não são transponíveis para o presente caso.

142.º

Ao contrário do que defende o Relato, o Parecer em causa não "mantém a sua atualidade", desde logo porque o fundamento para a atribuição de um suplemento por serviço nas forças de segurança, de acordo com a legislação atualmente em vigor, não é totalmente coincidente com o fundamento que antes sustentava a atribuição do dito suplemento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

143.º

A atribuição, pelo n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 58/90, ao pessoal com funções policiais da PSP, de um suplemento por serviço nas forças de segurança tinha “fundamento no ónus específico da condição de pessoal militarizado, no risco, penosidade e disponibilidade permanente” e a atribuição, pelo n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 59/90, aos oficiais, sargentos e praças da GNR desse suplemento tinha “fundamento no risco e penosidade que caracterizam o exercício da função, bem como na disponibilidade permanente”.

144.º

Já a atribuição do suplemento por serviço nas forças de segurança aos militares da GNR, pelo n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 298/2009, tem “fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas das funções de segurança, no risco, penosidade e disponibilidade permanente” e a atribuição desse suplemento ao pessoal policial da PSP, pelo n.º 1 do artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, tem, de modo semelhante, “fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas da função policial, no risco, penosidade e disponibilidade permanente”.

145.º

Por outro lado, e decisivamente, o Parecer não mantém a atualidade, por não haver nos regimes dos Decretos-Leis n.ºs 58/90 e 59/90 normas equivalentes às que hoje se encontram no n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009 e no n.º 5 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, estabelecendo que, durante o exercício de funções em cargos fora da estrutura orgânica da GNR e da PSP, fundamentadamente qualificados como de natureza policial ou militar, há lugar ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, caso seja feita a opção pela remuneração de origem.

146.º

Nestas normas, admite-se expressamente que possa ocorrer o exercício de funções de natureza policial ou militar, fora da estrutura orgânica da GNR e da PSP, ainda que em acumulação com outras funções de natureza não policial, havendo, nesse caso, lugar ao pagamento do suplemento por serviço nas forças de segurança, se for feita a opção pela remuneração de origem, o que contrariando, só por si, o pressuposto em que assenta a conclusão do Parecer em causa – o de que os “agentes da PSP e da GNR”, “mercê do destacamento nos cargos de motoristas”, não exercem os “cargos de origem”, o que faz cessar o direito ao “suplemento por serviço nas forças de segurança”, por cessarem “as razões pelas quais se justificava aí a atribuição do suplemento por serviço nas forças de segurança” – conduziria, necessariamente, a outra ponderação e a diferentes conclusões.

147.º

Na situação em apreço, não se verifica a “anomalia de sistema” referida nos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que conduziu à conclusão a que alude o Relato, pois não há aqui lugar ao recebimento de remuneração acessória sem contrapartida de trabalho ou particularidades de trabalho que a mesma remuneração visa retribuir – o suplemento de serviço nas forças de segurança é devido pelo exercício das funções policiais e o suplemento de risco é devido pelo exercício das funções de motorista.

148.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Com efeito, tendo os militares da GNR e o agente da PSP exercido funções policiais em acumulação com as funções de motorista (o Tribunal de Contas admite a possibilidade de acumulação destas funções no Relatório de Auditoria n.º 33/2012 – 2.ª S – Auditoria à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), é-lhes legalmente devido o pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 298/2009 e no n.º 5 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 299/2009, uma vez que os militares da GNR e o agente da PSP optaram pela remuneração base devida na situação jurídico-funcional de origem, e o pagamento, a título de suplemento de risco, da gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, atribuída nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99 e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, aos motoristas.

149.º

Exercendo os militares da GNR e o agente da PSP, em acumulação, duas funções distintas, tinha que lhes ser reconhecido o direito aos suplementos correspondentes a essas funções, legalmente atribuídos: pelo exercício de funções fora da estrutura orgânica da GNR e da PSP, fundamentadamente qualificadas como de natureza policial, há lugar ao pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, o qual constitui “um acréscimo remuneratório mensal” atribuído “com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas” das funções e no “risco, penosidade e disponibilidade permanente”; tendo exercido, a par destas, as funções de motorista ao serviço do TC, têm direito ao suplemento de risco que é atribuído em atenção “à especial perigosidade das funções específicas que desempenham” (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 381/89) estes motoristas.

150.º

Resta, pois, apreciar se, não obstante a imprestabilidade da fundamentação do Relato da Auditoria retirada dos Pareceres para que remete - pois já vimos que a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentação deste Pareceres não é transponível para o âmbito aplicativo da legislação vigente -, será válida a conclusão de que os dois suplementos legalmente devidos têm a mesma natureza, não sendo, conseqüentemente, cumuláveis.

151.º

Ora, a simples enunciação dos fundamentos de atribuição dos suplementos permite concluir que estes não têm a mesma natureza, porquanto não são coincidentes os fundamentos para a sua atribuição, não havendo, assim, qualquer obstáculo à sua cumulação.

152.º

A gratificação mensal no valor de 30% da remuneração base, legalmente atribuída nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 545/99 e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 381/89, a título de suplemento de risco, tem por fundamento a "especial perigosidade das funções específicas" que os motoristas desempenham.

153.º

E o suplemento de serviço nas forças de segurança é atribuído "com fundamento no regime especial da prestação de serviço, no ónus e restrições específicas" das funções de segurança e policiais, "no risco, penosidade e disponibilidade permanente" (n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 298/2009 e n.º 1 do artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 299/2009).

154.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O abono em acumulação dos dois suplementos fundamenta-se na circunstância de os militares da GNR e do agente da PSP, para além das funções inerentes à categoria de motorista, e de estarem expostos à especial perigosidade do exercício de funções de motorista ao serviço do TC – especificidade do exercício de funções que é compensada pela atribuição do suplemento de risco – exercerem funções com uma vertente de segurança policial, que acarretam um regime especial da prestação de serviço, ónus e restrições específicas das funções de segurança e policial, risco, penosidade e disponibilidade permanente – compensados pelo suplemento de serviço nas forças de segurança.

155.º

Durante o exercício de funções, os militares da GNR estiveram sujeitos, para além dos deveres aplicáveis a todos os motoristas, também aos deveres previstos nos artigos 6.º a 16.º do Decreto-Lei n.º 297/2009 - Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, inerentes à condição e exercício de funções como militar da GNR e sujeitos às regras do Regulamento de Disciplina da GNR (Lei n.º 145/99, de 1 de setembro). De igual modo, o agente da PSP está sujeito aos deveres previstos nos artigos 5.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 299/2009 - Estatuto do Pessoal Policial da PSP, inerentes à condição e exercício de funções policiais e sujeito às regras do Regulamento Disciplinar da PSP (Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro).

156.º

Não pode, pois, concluir-se que haja uma duplicação de remunerações da mesma natureza, uma vez que estes dois suplementos não são “teleologicamente orientad[o]s como contrapartida retributiva de homólogas especificidades de prestação de trabalho”.

157.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em conclusão, não sendo possível afirmar um princípio geral de ser interdito acumular suplementos (como se reconhece no Parecer n.º 47/92 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República), não existindo qualquer norma legal que impeça a acumulação dos dois suplementos em questão e não visando estes suplementos a retribuição de trabalho ou especificidades de trabalho essencialmente idênticas, não se vislumbra qualquer fundamento jurídico que permitisse não pagar aos militares da GNR e ao agente da PSP um dos dois suplementos legalmente devidos.

158.º

Não podendo nenhum deles ser considerado como indevido, nem se vê como haveria de fazer-se a escolha ou estabelecer o critério de "preferência" por um dos suplementos, designadamente pelo suplemento de risco, porquanto a função de motorista não é a única efetivamente exercida, pelo que não pode afirmar-se que só em relação a esta existe causa de atribuição.

159.º

De resto, parece paradoxal admitir-se, como admite o Relato, que o suplemento de risco não é "incompatível" com o suplemento de disponibilidade permanente, que tem por único fundamento a disponibilidade permanente, mas já o é com o suplemento de serviço nas forças de segurança, que é atribuído com fundamento no regime especial da prestação de serviço, nos ónus e restrições específicas das funções de segurança e policiais, no risco, penosidade e (também, mas não só) na disponibilidade permanente - tudo fatores distintos dos que são considerados na atribuição de suplementos pelas funções de risco e (mesmo) pela disponibilidade permanente dos motoristas, pois esta, no caso dos militares da GNR e do agente da PSP, resulta de um dever imposto estatutariamente pela condição militar ou policial, cujo conteúdo se encontra enunciado no artigo 16.º do Decreto-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lei n.º 297/2009 e no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 299/2009 (o que a distingue da disponibilidade permanente exigível aos motoristas que não têm aquela condição).

160.º

Em face de tudo o que fica exposto, é de concluir que o Relato da Auditoria não apresenta qualquer fundamento legal (nem ele se descortina), do que qual se possa *validamente* concluir que foram pagos indevidamente pelo TC aos militares da GNR António Manuel de Almeida Ribeiro e Fernando Afonso Fernandes Rodrigues e ao agente da PSP António Manuel Fernandes Dias verbas respeitantes ao suplemento por serviço nas forças de segurança nos meses em que receberam subsídio de risco.

IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA

161.º

Em bom rigor e em boa coerência argumentativa, a resposta do signatário ao Relato poderia finalizar aqui, sem mais, pois a fundamentada não verificação de qualquer ilegalidade faz cair pela base a imputação de responsabilidade pela sua prática. Só por um assumido ónus de completude na resposta a todas as questões suscitadas no Relato, o signatário se vai pronunciar, cingindo-se ao essencial, sobre essa imputação, fazendo-o a título subsidiário, e sem conceder no que foi alegado a título principal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

162.º

A hipótese de imputação de responsabilidade reintegratória e sancionatória do signatário é suscitada no Relato em relação ao pagamento de suplemento de disponibilidade permanente ao diretor de serviços do NADIJ e à chefe de divisão da DAF e ao pagamento de subsídio de refeição a magistrados, em dias em que são abonadas ajudas de custo, pela assinatura das respetivas *autorizações de pagamento*, no âmbito da competência delegada ao Presidente (pelo Conselho Administrativo), para a prática desse ato.

163.º

São presentes ao signatário, para assinatura, largas dezenas de autorizações de pagamento, fundamentalmente de despesas de dois tipos: aquisição de bens e serviços (quinzenalmente) e vencimentos (mensalmente).

164.º

Quanto às primeiras, o signatário, quando é caso disso (pela natureza ou pelo montante da despesa), procede a uma cuidadosa análise dos documentos de suporte anexados, pedindo ainda, em situações pontuais, esclarecimentos verbais suplementares à Secretária-Geral, que lhe foram sempre dados, em termos plenamente justificativos.

165.º

Já quanto aos vencimentos, são apresentados para assinatura, juntamente com as restantes autorizações, apenas mapas com verbas globais a pagar (exceto nos pagamentos a recibo verde, de que consta o nome do destinatário), que o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

signatário assina sem qualquer reserva ou prevenção dubitativa, uma vez que se trata de despesas decorrentes diretamente de preceitos legais.

166.º

É essa diferença de natureza entre os dois tipos de despesa que justifica que a deliberação de delegação de competência as distinga expressamente, fixando um teto máximo para as despesas de funcionamento, mas não para as despesas mensais com vencimentos.

167.º

Pelos referidos mapas, o signatário não tem qualquer possibilidade de tomar conhecimento do que é pago a cada funcionário e qual a composição analítica de cada uma dessas prestações, o que só seria possível com a consulta dos respetivos processos individuais.

168.º

Uma tal consulta é, por padrões mínimos de razoabilidade, inexigível, para este efeito.

169.º

Sempre faltaria, por conseguinte, mesmo a ter-se por verificada qualquer das ilegalidades em causa – o que não se concede – a possibilidade de estabelecer o *nexo de imputação subjetiva*, pressuposto necessário tanto da responsabilidade reintegratória (artigo 61.º, n.º 5, da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto), como da responsabilidade sancionatória (n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º da mesma Lei).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lisboa, 27 de janeiro de 2015

O Presidente do Tribunal Constitucional

(Joaquim de Sousa Ribeiro)

À atenção de
16/1/2015

Rui Manuel Moura Ramos

Exm^o Senhor

Juiz Conselheiro José Tavares

Director-Geral do

Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 Lisboa

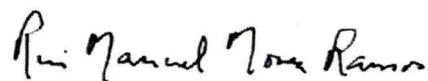
Vossa referência

Proc. n.º 19/2014 – AUDIT

Assunto: Auditoria ao Tribunal Constitucional – gerência de 2013

Tendo sido notificado para me pronunciar, querendo, sobre o teor do relato relativo à auditoria financeira ao Tribunal Constitucional que incidiu sobre a gerência de 2013 deste órgão de soberania, junto em anexo a minha pronúncia sobre o referido texto.

Com os melhores cumprimentos



(Rui Manuel Moura Ramos)

Coimbra, 15 de Janeiro de 2015.

BGTC 16 1 15 794

PRONÚNCIA SOBRE O RELATO DA AUDITORIA

O signatário foi notificado, na qualidade de Presidente do Tribunal Constitucional (e, nesta qualidade, de membro por inerência do seu Conselho Administrativo – cfr. o n.º 1 do artigo 47.º-D da LTC) «nas gerências de 2007 a 2011 e de 2012», para, querendo, exercer o contraditório sobre o teor do relato da auditoria ao Tribunal Constitucional (Processo N.º 19/14 – AUDIT) que incidiu sobre a gerência de 2013 deste órgão de soberania, previsto no Título VI (Tribunal Constitucional), da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição da República Portuguesa.

É ao exercício deste direito que correspondem as considerações que seguem, que se vão limitar, para além dos aspectos em que é posta em causa a responsabilidade do signatário (Suplemento de disponibilidade permanente e Suplemento por serviço nas forças de segurança, pagos, respectivamente, a dois funcionários e a dois Guardas da GNR que prestavam serviço no TC), a duas outras questões cujo relevo entendemos que o justifica: o regime financeiro do TC, pela importância de que se reveste, e a legalidade do Despacho do seu Presidente, de 1 de Março de 2000, que atribuiu a cada Juiz Conselheiro um veículo para uso pessoal, conduzido pelo próprio, por envolver a contestação de uma situação cuja legalidade nunca foi posta em causa ao longo de cinco Presidências do Tribunal Constitucional.

Os temas em questão serão abordados pela ordem por que são tratados no relato.

A) Regime financeiro do Tribunal Constitucional.

O relato desconsidera (artigo 43) «a ligação entre o regime financeiro – autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira – e a importância ou independência funcional da entidade», por não serem «critérios atendíveis na LBCP» e conclui (no artigo 47) que «o conjunto dos elementos interpretativos (...) e a comparação com o regime de autonomia administrativa estabelecido para os outros tribunais superiores, não permitem ir além da afirmação que o TC tem um regime de autonomia administrativa, atípico, com poderes financeiros reforçados».

Sendo, como é consabido (Sousa Franco, *Manual de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, v. I e II, 4ª edição – 11ª Reimpressão, Coimbra, 2007, Almedina, p. 163), muito variadas as formas de autonomia financeira, a caracterização de um determinado regime financeiro implica a consideração de todos os elementos pertinentes. Ora, afigura-se-nos inequívoco que «o Tribunal Constitucional dispõe de uma particular autonomia no domínio administrativo e financeiro, que o subtrai à gestão governamental a que, nessas matérias, os tribunais em geral se encontram sujeitos, em maior ou menor medida, através do Ministério da Justiça» (assim

José Manuel Cardoso da Costa, *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 3ª edição revista e actualizada, Coimbra, 2007, Almedina, p. 25). Autonomia que, no plano financeiro, se revela «no facto de ele dispor de um orçamento próprio que integra um capítulo específico dos “Encargos gerais do Estado” do Orçamento do Estado e na competência do Tribunal para aprovar a respectiva proposta; e depois na definição de um “regime financeiro próprio”, regime esse essencialmente caracterizado, de uma parte, pela atribuição ao Tribunal da competência para gerir autonomamente a dotação orçamental que lhe for consignada no Orçamento do Estado (...) e, de outra parte, pela atribuição de receitas próprias» (*ibidem*, p. 26). O que nos leva igualmente a reconhecer «que este regime financeiro corresponde verdadeiramente (...) ao tradicional regime de “autonomia financeira” da contabilidade pública portuguesa: mostra-o não só o facto de ele contemplar a existência de receitas próprias, mas ainda, e sobretudo, o modo como nele se dispõe acerca da gestão, pelo Tribunal, da dotação do orçamento do Estado que lhe é consignada. Assim, e para além de lhe caber, quanto a tal gestão, a competência ministerial comum em matéria financeira, são particularmente relevantes as seguintes três outras notas: a de a requisição mensal de fundos se fazer por conta dessa “dotação global”, a de ser atribuída, em exclusivo, ao Presidente do Tribunal a competência para dispensar o regime duodecimal e para solicitar a antecipação de duodécimos e a transferência para a receita própria do Tribunal do “saldo de gerência” da mesma dotação» (*ibidem*, p. 27, nota 26). Acrescendo que se trata de um regime que, como o recorda igualmente o autor que temos vindo a citar, «se acha definido na própria lei do Tribunal Constitucional, que é uma “lei orgânica”, [pelo que] não poderá o mesmo ser revogado, ou transitoriamente suspenso, nem pela lei anual do Orçamento nem pelo decreto orçamental».

A conclusão a que chegamos abona-se ainda no ensinamento de Sousa Franco (*op. cit.* p. 165-166), que considera que o regime-regra típico, normal e supletivo da autonomia financeira, obedece aos seguintes princípios: existência de orçamento privativo, condicionado, mais ou menos amplamente pelo OE, e de receitas próprias; administração e contabilidade privativas; atribuição da gestão financeira a um conselho administrativo colegial e das funções operacionais a uma repartição de contabilidade; elaboração por iniciativa própria dos projectos de orçamento; requisição dos fundos que constem da dotação ao departamento ministerial competente; e transferência dos saldos da dotação não utilizados para o ano seguinte para ulterior aplicação de acordo com o princípio da não consignação. Estando todos estes elementos presentes no caso do Tribunal Constitucional [artigos 5.º e 47.º-A a 47.º-F da LTC, disposições (com excepção da primeira) inseridas neste diploma em 1998 e dotadas de uma imperatividade reforçada que subtrai a sua alteração ao legislador comum, mesmo de natureza parlamentar], não vemos pois como negar a este poder do Estado a autonomia administrativa e financeira que se tem como decorrente da sua reunião. E não consideramos, naturalmente, bastante, para contrariar tal conclusão, nem as dissonâncias e incongruências que o tecido legal possa revelar nem os termos da inscrição da dotação orçamental atribuída a este órgão de soberania.

O que nos leva a concluir que este regime pode ser caracterizado como de autonomia financeira, ainda que se revista de alguma atipicidade.

B) Legalidade do Despacho do Presidente do Tribunal Constitucional de 1 de Março de 2000.

No seu artigo 123, o relato sustenta que o DL n.º 561/99 se não aplica ao TC porque o seu regime não é de autonomia administrativa e financeira. Acabámos de manifestar a nossa discordância com esta última proposição. De todo o modo, há que recordar que o relato acrescenta nesse número que nenhum tribunal superior dispõe deste regime financeiro. Independentemente do que acima deixámos dito quanto à correcta caracterização do regime financeiro do Tribunal Constitucional, este entendimento não deixa de nos suscitar alguma perplexidade, quanto ao sentido da intervenção legislativa constante do DL 561/99. Como conciliar, na verdade, a afirmação do relato de que nenhum tribunal superior dispõe desse regime financeiro com a preocupação (exclusiva) de criar uma norma competencial destinada a «regular a utilização, pelos respectivos magistrados, dos veículos dos tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira»? Não se trata assim de negar apenas a aplicabilidade ao TC do referido diploma, mas de negar a possibilidade de esta intervenção legislativa possuir qualquer sentido útil. Note-se que o Decreto-lei em questão não se limita a referir a existência de tribunais superiores dotados de autonomia administrativa e financeira (no elenco dos quais não poderia deixar de incluir-se o TC) como erige essa autonomia em fundamento único (e bastante) do regime nele consagrado – e que se traduz precisamente na atribuição da competência em causa (a exercer através de despacho) ao Presidente dos tribunais em causa.

Não vemos pois como negar a existência de norma habilitante para a emissão do Despacho de 1 de Março de 2000.

Para o caso (hipótese que cremos não poder afastar, pelas razões que se acabam de referir) de se entender que o DL n.º 561/99 é aplicável ao TC, o relato adianta, no seu artigo 124, que o n.º 2 do artigo único daquele diploma indica que tal utilização se fará de acordo com o «disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março», sublinhando que nada justifica a exclusão dos n.ºs 1 e 2 deste preceito (onde se delimita o universo dos titulares de órgão do Estado com direito a veículo de uso pessoal). No entanto, sendo o sentido da remissão para o regime desta disposição limitado «à utilização pelos magistrados dos veículos da respectiva frota» não se alcança que ela possa abranger outras regras que não as que se reportam, naquele artigo 4.º, aos termos da referida utilização (contemplados nos seus n.ºs 3 e 4). O que melhor se compreende quando se atentar em que, diferentemente do que ocorre com o DL n.º 50/78 que atribui o direito a um veículo de uso pessoal às entidades elencadas no n.º 1 do seu artigo 4.º, o que se faz no DL n.º 561/99 é determinar a quem cabe a competência para regular a utilização, pelos respectivos magistrados, dos veículos da frota de certos tribunais (os tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira). Competência que é atribuída ao presidente destes tribunais e que o Presidente do Tribunal Constitucional exerceu, no Despacho de 1 de Março de 2000, «afectando ao uso pessoal de cada juiz, tal como definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, uma viatura automóvel da frota do Tribunal, a qual poderá ser conduzida pelo próprio». Está pois em causa, ainda que nos mesmos termos

do disposto para os veículos de uso pessoal a que determinadas entidades têm direito, uma afectação de veículos da frota do Tribunal.

Correspondendo assim o Despacho de 1 de Março de 2000 ao exercício da competência atribuída ao seu autor pelo diploma legal que lhe serve de norma habilitante não vemos como se pode questionar a sua legalidade. E a alegação, feita no artigo 127 do relato, de que tal competência seria singular, por não ter correspondência em prerrogativa de nenhum outro supremo titular dos órgãos de soberania, faz tábua rasa, ignorando-a, da expressa previsão do DL n.º 561/99, que explicitamente a atribui aos Presidentes dos tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira.

C) Suplemento de disponibilidade permanente

O relato distingue, a este propósito, duas situações: a do Director de Serviços do NADU e a da Chefe de Divisão da DAF, que trata separadamente. Analisaremos também de forma distinta os dois casos, pese a identidade da questão essencial neles discutida.

1) Director de Serviços do NADU

O relato considera ilegal o processamento, ao assessor principal do quadro de pessoal do Tribunal a quem foi autorizada («de Novembro de 2007 a Dezembro» de 2013, período em que exerceu as funções de Director do NADU) a opção pela remuneração base devida no lugar de origem, do suplemento de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º do Decreto-lei n.º 545/99. E funda-se no n.º 3 daquela disposição, que exclui da atribuição (feita pelo n.º 1 do mesmo artigo ao pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional) de um suplemento mensal de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base os oficiais de justiça, o pessoal dirigente e o pessoal dos Gabinetes.

A interpretação que fazemos do referido artigo 26.º não autoriza, no entanto, que da norma nele contida se possa retirar a conclusão pretendida pelo relato. Assim, e em nosso entender, daquela norma resulta que se pretendeu atribuir o referido suplemento de disponibilidade permanente a todo o pessoal da secretaria e dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional, justificando-se a limitação prevista no n.º 3 pela preocupação de excluir dessa atribuição aqueles funcionários cuja disponibilidade permanente já era objecto de contraprestação remuneratória pelos estatutos funcionais respectivos. Não se trata assim da circunstância de a esses funcionários não ser exigida, tal como aos demais, essa disponibilidade (e de, conseqüentemente, ela não ser objecto de contraprestação remuneratória). Mas, diferentemente, do facto de, sendo tal disponibilidade permanente considerada já na fixação do montante remuneratório correspondente ao estatuto respectivo, a atribuição do suplemento previsto no n.º 1 daquele artigo 26.º se vir a traduzir, caso tivesse lugar, num duplo pagamento dessa disponibilidade. No caso do pessoal dirigente, designadamente, estando, como se recorda, a isenção de horário adstricta ao exercício destes cargos, a norma do n.º 3 vem assim limitar-se a explicitar o que sempre se deveria ter por consagrado, ainda que o legislador não tivesse tido o cuidado de o precisar.

Mas sendo este o entendimento que flui do preceito que analisamos ele é inoperante face à situação a que se reporta o relato, uma vez que ao funcionário em questão (que, repetimos, se encontrou, durante o período considerado, sujeito ao regime de disponibilidade permanente válido para todos os funcionários do Tribunal) não foi paga a remuneração correspondente ao pessoal dirigente, mas a que decorria do seu lugar originário (de assessor principal do quadro de pessoal do TC). Nestes termos, se o suplemento previsto no artigo 26.º da LTC não tivesse sido processado, aquele funcionário seria o único funcionário do TC a quem (mau grado a prestação efectiva de trabalho além do horário previsto, incluindo a abertura da biblioteca em sábados e domingos, por ocasião de processos de fiscalização preventiva, que o TC julga em prazos muitos curtos) tal disponibilidade não teria sido objecto de compensação remuneratória, o que constituiria, ademais, uma flagrante violação do princípio da igualdade -- interpretar a norma do artigo 26, n.º 3, em termos de entender que ela não autoriza o pagamento a um funcionário que presta serviço no Tribunal Constitucional do subsídio de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º da LTC quando na remuneração paga a esse funcionário tal disponibilidade não é objecto de compensação remuneratória contrariaria de facto o princípio da igualdade, que o artigo 13.º da Constituição expressamente acolhe. E nem a circunstância de tal ter resultado, em primeira linha, de uma opção do funcionário em questão mitigaria o absurdo dessa conclusão. Na verdade, a opção pelo vencimento de origem constitui um direito do interessado (consagrado, por último, no artigo 154.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho), não podendo ser tratada em termos de o prejudicar, retirando-lhe suplementos remuneratórios correspondentes a disponibilidade efectivamente proporcionada e a trabalho realmente realizado.

Há ainda que adiantar que, salvo melhor opinião, não se afigura pertinente a jurisprudência invocada na nota 181 do relato. Ela refere-se, com efeito, à cessação do pagamento de suplementos remuneratórios que tenham perdido a sua razão de ser. Ora, o suplemento remuneratório a que o funcionário em questão tinha direito, pelo n.º 1 do artigo 26.º, só perderia a sua razão de ser (uma vez que ele continuou vinculado a prestar aquela disponibilidade e a prestou efectivamente) se a remuneração que recebeu incluísse a contraprestação daquela disponibilidade (o que seria o caso, desde logo, se ele tivesse percebido a remuneração correspondente ao cargo dirigente que passou a exercer; o que, como se deixou dito, não ocorreu, ainda que por força de uma opção sua). E o mesmo se diga do Parecer citado na mesma nota. Este refere-se à hipótese de o funcionário não poder assegurar, ainda que por razões de doença, a necessária disponibilidade; ora a situação presente é uma em que ele continuou a assegurar tal disponibilidade, tendo ademais efectivamente prestado o serviço a que ela corresponde.

Cremos assim perfeitamente justificado, e devido, o processamento do suplemento remuneratório previsto no artigo 26.º do DL 545/99 na hipótese (que é a que nos interessa) de o funcionário que se encontra a exercer funções de direcção não receber (ainda que em virtude de uma opção própria) a remuneração a elas correspondente, mas antes a que se reporta ao seu cargo de origem. Na verdade, a *ratio* da norma contida no n.º 3 daquele artigo é apenas, como vimos, a de explicitar que não há lugar ao pagamento do suplemento de disponibilidade quando a remuneração efectivamente percebida é já calculada tendo em conta

a disponibilidade permanente do funcionário; o que ocorre na verdade se a remuneração recebida é a de pessoal dirigente. Mas já não, como vimos, quando o que está em causa é o processamento da remuneração de pessoal não dirigente (no caso, tratava-se de um assessor do quadro do TC). Na verdade, o não processamento do subsídio de disponibilidade neste caso, numa situação em que o funcionário se encontra adstricto a essa disponibilidade permanente e até a cumpriu *de facto*, consubstanciaria um desrespeito das razões que estiveram na base da sua criação e uma violação flagrante do princípio da igualdade na aplicação do normativo em causa.

Resta acrescentar que, para assim conduir, nos limitámos a interpretar o n.º 3 do artigo 26.º de acordo com a sua razão de ser -- limitar a atribuição do subsídio de disponibilidade permanente àqueles funcionários em relação aos quais essa disponibilidade não é remunerada (como não é no caso em que a remuneração processada corresponde à que é auferida pelo cargo de assessor principal) -- nele não detectando qualquer lacuna. Pelo que nos afastamos da conclusão do artigo 139 do relato, uma vez que se nos afigura claro que a base legal para a cumulação da remuneração base com o suplemento mensal de disponibilidade permanente reside na circunstância de só assim ter efectiva contrapartida remuneratória a disponibilidade assegurada pelo funcionário (ou, o que é o mesmo, de a situação em causa não conduzir a uma dupla remuneração de tal disponibilidade, que é o que, muito justamente, aquele n.º 3 visou evitar que sucedesse).

Não houve assim, em nosso entender, contrariamente ao afirmado no artigo 140 do relato, qualquer pagamento a mais ao Director do NADU no período considerado, mas apenas, no montante aí referido, a remuneração da disponibilidade permanente garantida por aquele funcionário (e que não foi retribuída por qualquer outro modo), pelo que a despesa em causa tem conformidade legal, não existindo violação dos preceitos legais aí mencionados.

2) Chefe de Divisão da DAF

O relato considera igualmente ilegal, no seu artigo 143, a atribuição do mesmo suplemento de disponibilidade permanente à Chefe de Divisão da DAF «por tal estar expressamente vedado pelo n.º 3 do artigo 26.º do DL n.º 545/99». Mas já vimos que, na interpretação que acolhemos e acima deixámos explicitada, esta disposição se limita a precisar que daquele subsídio não podem beneficiar os funcionários cuja disponibilidade permanente fosse já remunerada (por resultar já da natureza do cargo a que corresponde a remuneração por eles auferida), o que manifestamente não é o caso da funcionária em questão. Na verdade, a remuneração por ela recebida (correspondente, em vista da opção pelo vencimento base da carreira de origem, à de funcionário da carreira superior) não inclui (ao contrário do que ocorre com a que corresponde ao exercício de funções dirigentes) uma qualquer contraprestação retributiva para a disponibilidade permanente assegurada pelo funcionário. O que legitima, por isso, a sua cumulação com o suplemento de disponibilidade permanente, podendo afirmar-se que, nestas circunstâncias, o não pagamento deste subsídio a um funcionário que tenha exercido o direito de optar pelo vencimento da carreira de origem o colocaria numa situação desigual relativamente à dos demais, por estes verem, ao contrário daquele, remuneratoriamente compensada a disponibilidade permanente por todos garantida. O que não poderia deixar de

se considerar uma aplicação do normativo em questão lesiva dos valores constitucionalmente consagrados (tal como atrás melhor se deixou explicitado).

O relato acrescenta, no seu artigo 144, carecer neste caso de sentido (e de base legal) a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente calculado sobre a remuneração base de origem numa entidade (a DGO) onde não existe um suplemento similar. Não podemos também acompanhar uma tal alegação, que se nos afigura manifestamente improcedente. Na verdade, o suplemento de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º do Decreto-lei n.º 545/99 compensa remuneratoriamente, como vimos, a disponibilidade permanente que é exigida ao pessoal que exerce funções na secretaria e serviços de apoio do Tribunal Constitucional. Ele visa pois, como se afirma, em relação a um caso análogo, no Parecer Jurídico citado na nota 182 do relato, «ressarcir os funcionários que exercem funções nos serviços pelo ónus específico, o qual depende, objectivamente, da prestação efectiva de serviço ou da real disponibilidade para o fazer». Assim sendo, o que releva para que a sua percepção seja devida é a existência de tal prestação efectiva ou da disponibilidade para a realizar (ambas existentes na situação em questão), e não os condicionalismos relativos ao vínculo que se estabelece entre o funcionário e a Administração. Designadamente, a circunstância de no serviço de origem da funcionária em questão não existir suplemento similar não nos parece poder ser mobilizada utilmente neste contexto. Salvo melhor opinião, ela apenas revela que nesse serviço não é exigida tal disponibilidade permanente aos funcionários respectivos, pelo que não havia razões para ela ser remuneratoriamente compensada. O que pode relevar para a concessão do subsídio é a prestação efectiva do serviço (ou da real disponibilidade para tanto) e essa decorre naturalmente das condições em que este é exercido na entidade onde o funcionário desenvolve a sua actividade (o Tribunal Constitucional, portanto, no caso que nos ocupa) e não das que vigoram naquela ao qual ele se encontrava adstricto anteriormente à nomeação em causa. Afigura-se assim irrelevante, para o sentido e a base legal da concessão do suplemento de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º do Decreto-lei n.º 545/99 ao pessoal que presta serviço no Tribunal Constitucional, a existência ou não de suplementos similares nas entidades cuja remuneração base (por ser aquela que o funcionário auferia anteriormente à nomeação) foi considerada para o cálculo daquele suplemento. Relevante para esse efeito é apenas, no nosso entender, a circunstância de, no Tribunal Constitucional, existir um tal suplemento para compensar remuneratoriamente a disponibilidade assegurada pelos funcionários que aí prestam serviço. E de a remuneração em concreto auferida a título destas funções (no caso, a remuneração base de origem na DGO) não incluir (como incluiria se no caso fosse paga a remuneração correspondente ao cargo dirigente para o qual aquele foi nomeado) qualquer contraprestação remuneratória pela disponibilidade permanente assegurada pelo funcionário em questão.

Não existiu assim, também em nosso entendimento, contrariamente ao afirmado no artigo 145 do relato, qualquer pagamento a mais à Chefe de Divisão da DAF no período considerado, mas apenas, no montante aí referido, a remuneração da disponibilidade permanente garantida por aquela funcionária (e que não foi objecto de remuneração por qualquer outro modo), pelo que a despesa em causa tem conformidade legal, não existindo violação dos preceitos legais aí mencionados.

Não tendo existido pagamentos a mais não se verificaram assim os danos para o erário público referidos nos artigos 141 e 146 do relato, pelo que se não configura a verificação das eventuais infracções financeiras descritas nos números 181 a 191 do relato. De qualquer modo, ainda que tais infracções se tivessem verificado, o que se contesta pelas razões que se deixaram enunciadas, sempre a eventual responsabilidade sancionatória se encontraria parcialmente prescrita, por ter já decorrido o prazo prescricional de cinco anos, não se podendo entender, contrariamente ao afirmado na nota 241 do relato, que o carácter continuado da eventual infracção impeça o decurso deste prazo em relação a algumas das eventuais infracções integradas na infracção a que se reconhece um carácter continuado.

D) Suplemento por serviço nas forças de segurança

O relato, no seu artigo 150, considera não cumuláveis, por constituírem «subsídios funcionais, atribuídos em função da especificidade do serviço, revestindo essencialmente a mesma natureza», o «suplemento de risco» e o «suplemento por serviço nas forças de segurança», pagos em simultâneo de Outubro de 2011 a Maio de 2013 a dois militares da GNR a exercerem funções no TC, acolhendo a este respeito o entendimento do Parecer n.º 52/1997, do Conselho Consultivo da PGR. E entende, no artigo 152, ter sido indevido o pagamento àqueles militares do suplemento por serviço nas forças de segurança nos meses em que receberam o subsídio de risco. Considera ainda, no artigo 155, que o montante mensal estimado de dano não é materialmente relevante.

Não se nos afigura poder afirmar-se que o «subsídio de risco» e o «suplemento por serviço nas forças de segurança», com o serem subsídios funcionais, atribuídos em função da especificidade do serviço, sejam forçosamente não cumuláveis, uma vez que, na situação em causa, os militares que os receberam foram, pelo respectivo comando, autorizados a exercer, no TC, funções inerentes à categoria (militar) de que são titulares, o que resulta da modalidade (mobilidade interna na categoria) do regime ao abrigo do qual o seu exercício de funções foi autorizado. Circunstancialismo este (o exercício de funções de natureza policial e consequente direito ao suplemento de serviço nas forças de segurança) que justifica, tornando-o devido, o pagamento do suplemento de serviço nas forças de segurança, por constituir a contrapartida das particularidades do trabalho (como vimos, efectivamente prestado) realizado pelos agentes em causa. Assim, entendemos que as especificidades da prestação de trabalho de que o «subsídio de risco» e o «suplemento por serviço nas forças de segurança» constituem contrapartida retributiva têm natureza distinta, nada obstando à sua cumulação, pelo que se não pode falar em pagamentos indevidos.

De todo o modo, refira-se que o relato reconhece no artigo 150 que o TC não pagou a estes militares da GNR o suplemento de disponibilidade permanente previsto no artigo 26.º do DL n.º 545/99 e que foi pago aos motoristas não pertencentes às forças de segurança por lhes ter pago o suplemento por serviço nas forças de segurança, desta forma analisando

Rui Manuel Moura Ramos

correctamente a orientação seguida pelo TC de só não pagar aquele primeiro suplemento àqueles elementos do pessoal que presta serviço nesta instituição cuja disponibilidade permanente era objecto, diferentemente do que acontecia nas situações mencionadas *supra*, no ponto C), de contrapartida na remuneração recebida.

Rui Manuel Moura Ramos

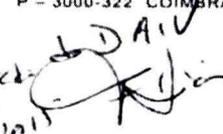
José Manuel Moreira Cardoso da Costa

FACULDADE DE DIREITO
P - 3004-545 COIMBRA

RES. RUA MACHADO DE CASTRO, 173-4.º D
P - 3000-322 COIMBRA

*A. Almeida
96/1/2015*

DA IV



Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. F. Tavares
Lisboa

S/ Referência

Ofício nº 18009 /19 Dez.2014

Proc. nº 19/2014 - AUDIT

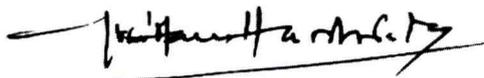
DA IV

(Auditoria ao Tribunal Constitucional)

Senhor Director-Geral,

Cumpre-me e tenho a honra de remeter a Vossa Excelência a «Resposta» anexa, acompanhada de um documento, destinada ao Processo em referência.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, *também pessoais*



Coimbra, 23 de Janeiro de 2015

José Manuel Moreira Cardoso da Costa

FACULDADE DE DIREITO
COIMBRA

JM

Tribunal de Contas
Proc. nº 19/2014 - AUDIT
DA IV
Auditoria ao Tribunal Constitucional - gerência de 2013

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator
Venerandos Juizes Conselheiros

JOSÉ MANUEL MOREIRA CARDOSO DA COSTA, notificado, na qualidade de Presidente do Tribunal Constitucional no ano de 2000, para responder ao Relato da Auditoria em epígrafe, na parte respeitante a despacho por si então proferido, vem dizer o seguinte:

A) Objecto da resposta e contexto do Despacho.

1. No que ao signatário respeita, a Auditoria assinalou um despacho por ele emitido em 1 de Março de 2000, pelo qual 11 veículos automóveis do Tribunal Constitucional foram afectados ao uso de 11 dos respectivos Juizes Conselheiros (todos, menos o Presidente e o Vice-Presidente) e concedida autorização para tais veículos serem conduzidos pelos Juizes Conselheiros aos quais ficaram afectos, estabelecendo-se, a um tempo, o padrão mensal do volume de combustível a gastar por esses veículos e custeado pelo Orçamento do Tribunal, bem como um limite máximo para o pagamento de portagens de auto-estrada.

Entende-se no Relato da Auditoria que tal despacho enfermou de ilegalidade.

2. O signatário continua a entender – e não vê como esse seu entendimento possa ser erróneo – que o mesmo despacho foi, e é, perfeitamente legal.

Antes, porém, de ir mais directamente ao ponto, impõe-se ao signatário que esclareça o contexto, ou as circunstâncias, que levaram à prolação do Despacho – e impõe-se-lhe isso tanto mais quanto só ele, e não os seus sucessores na presidência do Tribunal, conheceu directamente e mesmo interveio nesse contexto.

3. Assim, importa desde logo dizer que a atribuição de veículos para uso singular («uso pessoal», sem a pretensão de agora apurar em toda a extensão o que isso signifique, o que ainda se fará adiante) dos Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional (para além do Presidente e do Vice-Presidente) não partiu da iniciativa e não traduziu uma decisão própria do Tribunal, e muito menos do seu Presidente: partiu, sim, de uma iniciativa política e traduziu-se num compromisso da mesma natureza. Explicando:

Tratou-se de que, no quadro da revisão da Lei do Tribunal Constitucional, operada em 1998 (Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro), no seguimento da Revisão Constitucional de 1997, e no quadro, bem assim, da larga renovação da composição do Tribunal, que teve lugar a seguir, em Março desse mesmo ano de 1998, foi entendido pelos Partidos Políticos (através, naturalmente, dos seus máximos dirigentes) cuja intervenção e acordo eram (e foram) determinantes para o sucesso daquelas revisões e dessa renovação – foi entendido, por esses Partidos e responsáveis políticos, que, além dos veículos de representação do Presidente e do Vice-Presidente, também os restantes Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional deveriam ter à sua disposição, facultado pelo Estado, um veículo automóvel próprio, atentos (naturalmente) o relevo, a particularidade e o supremo lugar institucional das suas funções, e à semelhança do que sucedia, e sucede, em outros países (p.ex., a Espanha ou a Itália).

Ora – salvo no que concerne ao veículo oficial do Vice-Presidente (até então não previsto na Lei do Tribunal Constitucional) – uma tal opção e a correspondente decisão não foram solicitados pelo Tribunal, nomeadamente quando apresentou ao Governo, e bem assim aos Partidos parlamentares, o projecto de alterações à Lei, que veio a dar lugar à citada Lei nº 13-A/98. Não fez essa solicitação o Tribunal, nem a fez seguramente (fosse a que título fosse) o signatário – o qual, ao tempo, já presidia e iria continuar a presidir àquele.

7/11/99

4. O Tribunal Constitucional, pois, só *ex post* veio a ter ciência do que assim fora acordado e do compromisso que assim fora assumido. Ao Tribunal coube, sim, executá-lo.

Mas – importa dizê-lo, porque um tal desenrolar dos factos confirma o que vem referindo-se – para isso precisou o Tribunal da intervenção do Governo, já que, desde logo, não dispunha de meios financeiros que lhe permitissem adquirir os veículos automóveis destinados ao uso dos Juizes Conselheiros.

E, assim, foi o próprio Governo – vindo deste modo (alguns meses depois de concluído o processo de renovação do Tribunal) cumprir o compromisso assumido pelos Partidos supra referidos (entre eles, naturalmente, aquele de onde emergia) – a assegurar essa aquisição, através da disponibilização de uma verba destinada especificamente para o efeito. (Não se recorda já o signatário do modo preciso como tal se operou: se – e será o mais provável – pela via de uma transferência para o Orçamento do Tribunal, se através da utilização directa de uma verba governamental. Como quer que haja sido, o ponto é todavia irrelevante para quanto interessa aqui).

5. Entretanto, porém, logo o Tribunal Constitucional se deu conta de que a execução da «decisão política», de proporcionar aos respectivos Juizes Conselheiros o uso de viatura automóvel individualizada, necessitava de uma clarificação de ordem legal, que a tanto conferisse suporte seguro.

E, dando-se o Tribunal conta disso, terá inclusivamente encarado a possibilidade – se a memória não trai o signatário – de promover, para o efeito, uma nova e limitada alteração da sua Lei, em que o ponto ficasse esclarecido.

Entendeu-se – entenderam o Tribunal e o Governo – que tal, porém, não seria necessário, nem desejável, podendo e devendo a questão resolver-se, e com contornos mais amplos, através de um simples decreto-lei: a isso veio justamente o Decreto-Lei nº 561/99, de 21 de Dezembro. Eis aqui, pois, a sua génese.

6. Notar-se-á que o Decreto-Lei nº 561/99 não refere, nem no preâmbulo, nem no articulado, o Tribunal Constitucional. É que – se essa era a situação a que se impunha de imediato ocorrer – o Governo entendeu (por razões que facilmente se intuem) deixar aberta a possibilidade (ainda que só hipotética) de, em alguma medida, também noutros tribunais

supremos virem a ser afectas viaturas dos respectivos parques automóveis ao serviço individual de Juízes Conselheiros. Daí o âmbito genérico do diploma e a sua referência aos «tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira».

E não se estranhe a fórmula (transcreveu-se a do preâmbulo, mais precisa): é que eram os «tribunais supremos» (e só) que estavam (ou poderiam estar) em causa; e partiu-se do entendimento de que estes tinham (era o caso, ao tempo, do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas) ou poderiam vir a ter (eram os casos do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo) «autonomia administrativa e financeira»: veja-se, confirmando a asserção feita, o preâmbulo do Decreto-Lei nº 177/2000, de 9 de Agosto (que veio justamente definir a autonomia, em termos financeiros, dos dois últimos). Não importa saber se era rigorosamente assim, quanto à qualificação da «autonomia» em causa (mas, adiante, ver-se-á que era; e, de resto, nem o malgrado e saudoso Professor Doutor António Sousa Franco, que subscreveu o diploma – isto é, o Decreto-Lei nº 561/99 –, ia equivocar-se a esse respeito): seja como for, o facto é que, como decorre de todo o contexto do diploma – e sendo certo (agora considerando o plano «literal») que os tribunais em causa tinham ou viriam a ter uma específica autonomia em matéria financeira, fosse a sua mais precisa qualificação – era aos tribunais referidos, e muito particularmente ao Tribunal Constitucional, que o diploma se dirigia. Isto é fora de toda a dúvida.

Por outro lado, há que atentar no disposto no nº 2 do artigo único do diploma, ao tornar aplicável à situação o artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78: é que, reportando-se este último preceito ao «uso pessoal» de viaturas automóveis por titulares de cargos públicos, fora de toda a dúvida é também que, objectivo do Decreto-Lei nº 561/99 foi, não apenas conferir aos presidentes dos tribunais supremos a competência descrita no nº 1 da sua única disposição, mas, desde logo, conferir base legal segura à afectação de veículos automóveis ao «uso pessoal» de Juízes Conselheiros dos tribunais por ele (potencialmente) abrangidos, e, de imediato, aos Juízes do Tribunal Constitucional.

7. Publicado o Decreto-Lei nº 561/99, veio então o signatário a poder proferir, em 1 de Março seguinte, o Despacho aqui em causa – usando formalmente (como lhe cumpria) a competência que aquele lhe atribuíra, mas limitando-se substancialmente a dar corpo (como no despacho se assinala) a uma regulamentação assumida pelo colégio dos juizes do Tribunal Constitucional (cfr. *documento junto*)

B) Legalidade do Despacho: os destinatários do Decreto-Lei nº 561/99.

8. Se, desconhecendo-se o seu contexto, a matéria do Decreto-Lei nº 561/99 poderia eventualmente suscitar alguma interrogação (ou demandar alguma explicação), conhecido esse contexto, tudo se torna claro – e a legalidade do subsequente Despacho do signatário torna-se transparente.

Vejamo-lo, pois, considerando os vários argumentos que no Relato da Auditoria se invocam em sentido contrário.

9. O primeiro desses argumentos tem a ver com a alegada falta de «autonomia financeira» do Tribunal Constitucional e demais tribunais supremos: o diploma, visando tribunais que dispusessem dessa autonomia, não podia, conseqüentemente, abranger nem um, nem outros.

Ora, como começou por esclarecer-se – e este *elemento histórico* da interpretação da lei é aqui, e por si, decisivo – foi precisamente esses tribunais (e em primeira linha o Tribunal Constitucional, ainda que não expressamente mencionado) que o Decreto-Lei nº 561/99 visou. E indicou-os e designou-os globalmente com a fórmula que adoptou porque partiu do princípio ou do pressuposto de que os mesmos tribunais se revestiam da qualidade invocada, ou seja, de que dispunham de «autonomia administrativa e financeira».

Sendo assim, e como também já se deixou dito, é desde logo irrelevante, para o efeito que aqui importa, que tal qualificação seja inexacta, isto é, que o legislador se haja equivocado quanto a ela: suposto que assim foi, então é só essa conclusão que deve tirar-se, isto é, a de que o legislador do Decreto-Lei nº 561/99 não usou a expressão mais adequada para referir o objecto da sua regulamentação. E de tal modo que, demonstrado (como o contexto histórico do diploma insofismavelmente mostra) que esse – o designado de modo alegadamente erróneo – era o objecto da mesma regulamentação, não há senão que aplicar-lhe esta última, pese o equívoco, meramente «expressivo», do legislador.

E a conclusão, no caso, tanto mais não pode ser outra, quanto a alternativa seria esvaziar o Decreto-Lei nº 561/99 de todo e qualquer conteúdo e alcance normativo. Pois, se esse diploma não se aplicasse ao Tribunal Constitucional e aos outros tribunais

supremos (o Tribunal de Contas e os Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo – e só estes porque é convicção absoluta do signatário que os Tribunais da Relação nunca estiveram na mira do legislador governamental) – se o diploma não valesse para esses tribunais, para quais valeria? Certamente para nenhuns – pois, se tal qualidade não convém àqueles, menos ainda se encontraria algum outro dispondo de «autonomia administrativa e financeira»!

Vale isto por dizer que, nessa alternativa, o Decreto-Lei nº 561/99 se apresentaria assim como um diploma emitido para o vazio – isto é, seria, em si mesmo, um «equivoco» (para não dizer que havia sido um «logro»). Ora, é evidente que uma tal conclusão não pode, de modo algum, admitir-se.

Eis, no que fica dito, quanto, pois, por si já bastaria para não duvidar de que o objecto da disciplina do Decreto-Lei nº 561/99 são o Tribunal Constitucional e os mais tribunais supremos referidos.

C) Legalidade do Despacho: a «autonomia administrativa e financeira» do Tribunal Constitucional.

10. Pese o acabado de dizer, não pode o signatário deixar também sem contestação a premissa normativo-conceitual de que arranca o argumento que vem considerando-se – a premissa, isto é, de que o Tribunal Constitucional não disporia de «autonomia administrativa e financeira».

E não pode, nem deve deixar de fazê-lo, porque ainda neste ponto o signatário conhece bem a «história», e nela participou; para além de que, não apenas enquanto Presidente do Tribunal, mas também noutra veste, no seu ensino universitário, e com a inerente responsabilidade, sempre entendeu e tem continuado a entender que o Tribunal Constitucional dispõe, não apenas de «autonomia administrativa», mas igualmente de «autonomia financeira» – sejam quais forem as palavras, ou a falta delas, com que se depare na legislação àquele respeitante. (Veja-se, a esse respeito, o seu escrito *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 3ª ed., Coimbra, 2007, p. 27 e nota 27).

11. É certo que não tem deixado de ocorrer uma como que «timidez» legislativa, no reconhecimento expresso de «autonomia financeira» ao Tribunal Constitucional.

Mas, a verdade é também que, logo desde o início, o legislador não se limitou a atribuir-lhe «autonomia administrativa». Logo acrescentou e esclareceu que o Tribunal teria «orçamento próprio», inscrito nos «encargos gerais da Nação» (hoje «Encargos Gerais do Estado») do Orçamento do Estado: assim se dispôs – e continua a dispor – no artigo 4º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, sobre a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (doravante, Lei do Tribunal Constitucional).

Ora, o que tal significava era que o Tribunal Constitucional nunca poderia ser tratado, do ponto de vista jurídico-financeiro, como um serviço inscrito num qualquer Ministério (v.g., o Ministério da Justiça ou então eventualmente – e em paralelo com o que ao tempo sucedia com a Presidência da República – na Presidência do Conselho de Ministros), e antes havia de ser considerado como uma unidade orgânico-financeiramente autónoma (no mesmo plano, pelo menos, do de qualquer «Ministério»), podendo gerir o seu orçamento, uma vez este aprovado pela Assembleia da República, sem interferência governamental (como, evidentemente, a natureza da instituição impunha).

Não dispondo o Tribunal, ao tempo, de «receitas próprias», dir-se-á que lhe faltava isso, para se poder qualificá-lo como dotado «autonomia financeira», no sentido tradicional da ciência das Finanças: mas o que se lhe assegurava, em boa verdade, era uma autonomia superior, em certo sentido, a essa – e indo seguramente além da mera «autonomia administrativa».

Foi a isto – foi a esta específica «autonomia» – que o Decreto-Lei nº 172/84, de 2 de Maio (complementando, nesse ponto, o Decreto-Lei nº 149-A/83, de 5 de Abril, sobre a organização dos serviços do Tribunal Constitucional), veio dar expressão e concretizar, ao criar o Conselho Administrativo do Tribunal, ao definir os órgãos internos competentes para autorizar as suas despesas e ao explicitar que o Tribunal dispunha, em matéria de gestão financeira, de competência idêntica à ministerial (artigos 2º a 5º).

12. Esta, a definição do regime financeiro do Tribunal Constitucional que se manteve até à Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro – a qual, por sua vez, veio transpor tal definição para a Lei do Tribunal (assegurando-lhe assim a correspondente dignidade e garantia formal, de «lei de valor reforçado» que é) e, a um tempo, conferir a essa definição a unidade sistemática e a completude que, de algum modo, ainda lhe faltava.

O «Regime Financeiro» do Tribunal passou assim a constar de um capítulo próprio (o Capítulo IV, com essa epígrafe) da sua Lei – onde, além de se recolherem as regras anteriores, mas mais clarificadas, relativas ao Conselho Administrativo e à autorização de despesas, se acrescentaram outras, visando conferir coerência ao quadro de autonomia, em matéria financeira, que se entendia ser o adequado ao lugar institucional do Tribunal Constitucional. Assim:

– dotou-se o Tribunal de *receitas próprias* – e não de quaisquer receitas «marginais», mas, antes de tudo, das que forem produto do exercício da sua mesma função jurisdicional (como são as custas e multas processuais), e, depois, dos saldos de gerência (devendo entender-se que de toda a gerência);

– consequentemente, deixou-se exclusivamente nas suas mãos a aprovação do orçamento correspondente a estas receitas – enquanto, relativamente ao Orçamento do Estado e à sua aprovação, se tornou claro que é ao próprio Tribunal (e não ao Governo) que cabe discutir a correspondente dotação na Assembleia da República (é esse o alcance do disposto na parte final do nº 1 do artigo 47º-A);

– e, em matéria de execução orçamental, consignou-se que as requisições mensais de fundos pelo Tribunal seriam feitas por conta da sua *dotação global*, podendo o seu Presidente *dispensar o regime duodecimal* ou determinar a *antecipação de duodécimos* (artigo 47º-E).

Ora, estes são justamente os elementos que caracterizam um regime de «autonomia financeira», no sentido jurídico-financeiro mais técnico ou mais estrito (são particularmente sugestivas, a esse respeito, além das receitas próprias, as normas sobre a transferência de saldos, sobre a requisição «global» de fundos ou sobre a completa autonomia de gestão dos duodécimos). Donde que, se logo desde o início o Tribunal Constitucional dispunha de uma *específica* autonomia – indo mesmo além, em certos aspectos, da que caracterizava os serviços com «autonomia financeira» –, agora também esta integra substancialmente esse específico regime financeiro do Tribunal Constitucional.

13. Posto isto, há-de considerar-se irrelevante o facto de o artigo 4º da Lei do Tribunal haver-se mantido inalterado, com a referência apenas à «autonomia administrativa»: a verdade é que, substancialmente, o específico regime financeiro do

Tryle

Tribunal passou a integrar os elementos característicos da «autonomia financeira» e isso é o que importa.

Por isso, o Tribunal (de quem partiu a iniciativa da alteração da Lei, e foi o verdadeiro autor «material» dessa alteração) nem sequer propôs, por desnecessário, o complemento da letra do preceito. O que se pretendia ficava assegurado.

Não é de estranhar, assim, que (como já se referiu acima) o próprio legislador governamental, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 177/2000 – em que acabou por estender aos Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo (e ainda aos Tribunais da Relação) parte essencial do regime que a Lei nº 13-A/98 estabelecera para o Tribunal Constitucional –, haja qualificado este regime (como, de igual modo, o regime financeiro do Tribunal de Contas), implícita mas inequivocamente, como de «autonomia administrativa e financeira».

E não se invoque, *ex adverso*, quanto dispõem os diplomas fundamentais relativos à contabilidade pública e à administração financeira portuguesa – a Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, contendo as Bases da Contabilidade Pública, e o Decreto-Lei nº 155/92, estabelecendo o Regime da Administração Financeira do Estado – sobre o regime de «autonomia financeira», os seus pressupostos e os termos da sua atribuição. E, isso, por várias e decisivas razões:

– em primeiro lugar – e não questionando já que tais diplomas, reportando-se aos «serviços e organismos da Administração Central do Estado» tomam esta expressão num amplo sentido, que abrange todos os órgãos do Estado, e não apenas o sector governamental e administrativo propriamente dito (caso em que os tribunais não seriam incluídos) – porque a própria Lei de Bases da Contabilidade Pública exclui do seu âmbito de aplicação, quanto aos pressupostos da autonomia financeira (artigo 6º, nº 3), «os serviços e organismos que tenham autonomia administrativa e financeira por *imperativo constitucional*»: ora o Tribunal Constitucional não pode deixar de caber nesta excepção, atenta a sua natureza (note-se que inexistente qualquer preceito constitucional expresso a garantir a «autonomia financeira» de algum organismo, mesmo organismo superior do Estado, pelo que o «imperativo» de que a lei fala é um imperativo institucional implícito, que precisamente há-de decorrer da natureza do organismo);

– depois, porque nem a Lei de Bases da Contabilidade Pública, nem (muito menos, se é possível) o diploma sobre o Regime da Administração Financeira do Estado, tinham a

1917

virtualidade (formal) de impedir que lei parlamentar subsequente – e, para mais, uma «lei de valor reforçado», como é a Lei do Tribunal Constitucional – viesse, ao arrepio de uma e outro, estabelecer para certo organismo um regime de «autonomia financeira», ainda que não o nomeando expressamente assim;

– e, por último, e em definitivo, porque, com a Lei nº 13-A/98 foi atribuído ao Tribunal Constitucional, em matéria de gestão financeira, um regime que vai seguramente muito além do da simples «autonomia administrativa» (no sentido clássico do conceito na ciência das Finanças) – um regime, pois, que não se vê como deixar de qualificar também como de «autonomia financeira»: se assim se preferir, e em qualquer caso, de *autonomia financeira específica*.

14. Eis quanto amplamente basta para o ponto aqui em causa – ou seja, para que, em qualquer caso, não se possa sequer dizer que, na redacção do Decreto-Lei nº 561/99, o legislador se equivocou, na qualificação das entidades constituindo o universo dos seus destinatários.

Na verdade, e face a quanto fica exposto, antes se há-de entender que era perfeitamente compreensível que tal legislador, tendo em vista (agora ou no futuro) os tribunais supremos, e antes de mais o Tribunal Constitucional (este no imediato), se lhes tivesse referido como os «tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira».

D) Legalidade do Despacho: o âmbito da remissão para o artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78.

15. O segundo argumento invocado contra a legalidade do Despacho do signatário de 1 de Março de 2000, sobre a atribuição de veículos de «uso pessoal» aos Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reconduz-se, no essencial, ao seguinte:

– ao definir os poderes dos presidentes dos tribunais a que se reporta (já vimos que os tribunais supremos) em matéria de utilização pelos respectivos juizes de veículos dos parques desses tribunais, o Decreto-Lei nº 561/99 inclui, entre esses poderes, os relativos à situação contemplada no artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78, que é a do «uso pessoal» de veículos oficiais por titulares de cargos públicos;

– só que, essa extensão, ou remissão, há-de entender-se como feita na íntegra, e, portanto, abrangendo desde logo o nº 1 do mesmo artigo 4º, o qual limita tal uso aos titulares de cargos nele referidos;

– donde que, não se incluindo a generalidade dos Juizes do Tribunal Constitucional (como de quaisquer outros tribunais supremos) entre esses titulares, não era legítimo alocar aos primeiros o uso, nesses termos, de veículos do Tribunal.

Salvo o devido respeito, não será difícil mostrar e concluir, porém, que igualmente este argumento não logra proceder.

16. Desde logo, ele é contrariado pelo elemento histórico – no caso, particularmente impressivo – da interpretação da lei, a saber, pelo contexto, acima descrito, em que surgiu o Decreto-Lei nº 561/99.

Na verdade, o que justamente se pretendeu com tal diploma (consoante se descreveu) foi abrir a possibilidade da atribuição de veículos do parque automóvel dos tribunais supremos ao uso dedicado ou exclusivo de juizes dos mesmos tribunais – para além daqueles aos quais já fosse reconhecida esse direito ou essa prerrogativa, por força dos respectivos regimes organizatório ou estatutário.

Ora, sendo assim, claro é que a remissão para o artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78 só pode incluir a matéria do preceito (o «uso pessoal» de veículos) e os seus nºs 2, 3 e 4: – a remissão para a matéria do preceito, porque, de outro modo, e só com o nº 1 do seu artigo único, o Decreto-Lei nº 561/99, não viabilizava aquele uso; – a remissão para os nºs 2, 3 e 4, porque importava definir e regular o mesmo uso; – mas não a remissão para o nº 1, porque, então, estar-se-ia, contraditoriamente, a retirar aquilo que se pretendia conceder, subvertendo e destruindo completamente, afinal, o objectivo da lei.

Compreender-se-á bem que não pode ser.

17. Mas não é apenas no plano do elemento histórico da interpretação que o argumento agora em apreço se mostra totalmente improcedente: tal ocorre ainda numa perspectiva lógico-sistemática, e levando somente em consideração o teor normativo do Decreto-Lei nº 561/99.

É que, se a remissão que nele se faz para o artigo 4º do Decreto-Lei 50/78 for (como se pretende no Relato da Auditoria) uma remissão «integral», abrangendo o nº 1, então o diploma é ininteligível ou perfeitamente inútil:

– ininteligível, porque, se não veio dispor sobre a utilização «pessoal», pelos generalidade dos juízes dos tribunais supremos, de veículos da respectiva frota, mas sobre um uso diverso, não se vê então qual haja sido o seu objecto;

– inútil, porque, se foi esse uso (pessoal) que se teve em vista, mas limitado aos juízes daqueles tribunais que constem do elenco do nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78 (ou de disposição legal específica, como entretanto veio a ser o caso do Presidente do Tribunal Constitucional), a emissão do Decreto-Lei nº 561/99 terá sido obviamente desnecessária, porquanto a atribuição de veículos a esses juízes, para tal uso, já estava assegurada por essas disposições.

18. O argumento não pode seguramente, pois, subsistir.

De todo o modo, e a propósito dele, não devem ainda deixar de pôr-se em evidência duas notas.

A primeira é para lembrar que, nos termos exactamente do artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78, a atribuição de um veículo do parque automóvel do Estado para «uso pessoal» do titular de certo cargo não significa pô-lo à disposição «integral» e «discricionária» do mesmo, para todo e qualquer fim (de serviço ou, então, de puro interesse próprio, individual, familiar, lúdico, etc.) que bem entenda: o «destino *normal*» de tal veículo é tão-só a sua «*utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções*», só «circunstâncias excepcionais» o podendo o titular em causa dar-lhe outro uso (nº 3 do artigo citado).

Ora, assim sendo, já não será estranho que, atento o relevo das respectivas funções, e em prol delas, se haja entendido e decidido (nos termos reportados *ab initio*) alargar tal faculdade à generalidade dos juízes do Tribunal Constitucional – e se haja desejado não excluir (ao menos hipoteticamente) a possibilidade de estendê-la igualmente a juízes de outros tribunais supremos. Foi um tal uso (assim, pois, «vinculado» ao princípio legal) que o signatário concedeu e regulou pelo seu despacho ora em causa – como se vê, de resto, pelos condicionamentos e limites que no mesmo despacho são impostos.

E sendo este o uso de veículos que estava em causa, não se vê por que não havia o despacho de abranger também esse uso por Juízes residentes na Grande Lisboa – o que no Relatório da Auditoria se questiona, sem que (há que dizê-lo aqui com todo o respeito, mas também toda a lealdade e franqueza) se perceba porquê.

19. A segunda nota destina-se a chamar a atenção para os termos, extremamente genéricos e de grande plasticidade, em que o Decreto-Lei nº 561/99 veio admitir a possibilidade de alocação de viaturas de «uso pessoal» (no sentido que agora se recordou e deixou clarificado) a juízes dos tribunais supremos (insiste-se em que só estes, como decorre do Preâmbulo do diploma, e não igualmente os tribunais da relação estavam em causa).

Em boa verdade, o legislador, confrontado com a necessidade de dar cobertura a um «compromisso político» relativo aos juízes do Tribunal Constitucional, fica-se pelo mínimo necessário e não assume, ele próprio, nenhum compromisso: abre a possibilidade – que passa a ser assim uma *possibilidade legal*, como importava que fosse – da concretização desse compromisso, confere-lhe (por razões de conveniência político-insitucional que facilmente se intuem) um âmbito generalizado, mas, para deixar tudo em aberto, remete a concretização dessa possibilidade, nesse âmbito generalizado, para a competência dos presidentes dos tribunais.

Não deve causar isto, pois, a perplexidade que a tal respeito se expressa no Relatório da Auditoria (quando se alude a que «nenhum outro supremo titular dos órgãos de soberania» tem «prerrogativa semelhante»): não se trata de nenhuma «prerrogativa», mas simplesmente de dispor as coisas de um modo em que a concretização da possibilidade antes referida vinha (como veio) a ficar, desde logo, dependente de condições de diverso tipo (já não condições legais, mas antes financeiras, logísticas e outras) que a pudessem viabilizar e, por outro lado, aberta a diferentes graus de realização (a possibilidade, por exemplo, de noutros tribunais supremos se afectarem veículos apenas a certos magistrados, como, v.g. os vice-presidentes ou os presidentes de secção).

Em suma: o legislador bem sabia que uma coisa era facultar o «uso pessoal» de viaturas a 11 juízes do Tribunal Constitucional (afectação cujas condições materiais, na prática, já estavam asseguradas) e, outra, alargá-la (e, seguramente, sem a mesma

justificação, incluindo justificação «funcional») às dezenas de juizes que integram os restantes tribunais supremos no seu conjunto.

20. Eis por que tão-pouco procede o desenvolvimento argumentativo que se faz no Relato da Auditoria, quando – para contrariar a definição antes exposta, e única possível, do alcance do Decreto-Lei nº 561/99 – se acena com a perspectiva da atribuição de viaturas para uso próprio a todos os juizes, já não só dos tribunais supremos, mas de todos os tribunais superiores, «com as correspondentes implicações retributivas».

Diga-se, desde já, que, se fosse esse o desígnio do legislador, não seria nunca a sua concretização, por muito excessivo e até absurdo que esse objectivo fosse, que, em termos de «legalidade», seria passível de censura – mas unicamente, no plano «político», a opção tomada por aquele.

Mas, realmente, não foi esse o desígnio nem foi essa a perspectiva do legislador – como já decorria da caracterização que ele próprio faz do «uso pessoal» de viaturas do Estado, por um lado, e como emerge, por outro lado, da limitação do âmbito do Decreto-Lei nº 561/99 aos tribunais «supremos» e por fim, dos termos «abertos» em que a possibilidade ou faculdade em questão foi por ele contemplada.

E) Legalidade do Despacho: a violação da reserva legislativa absoluta da Assembleia da República.

21. O desenvolvimento argumentativo acabado de considerar relaciona-se já, entretanto, com o último argumento com que no Relatório da Auditoria se questiona a legalidade do Despacho do signatário, de 1 de Março de 2000.

Tal argumento é o seguinte: a afectação de veículos de uso pessoal, bem como o suporte de despesas de combustível e de portagens, constitui uma remuneração indirecta; tal direito (a veículo de uso pessoal) não está previsto, para a generalidade dos juizes do Tribunal Constitucional, nem na respectiva Lei, nem no Estatuto dos Magistrados Judiciais, para o qual essa remete, nem no Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, aos quais aqueles juizes são equiparados (e de onde consta apenas a referência, no ponto em causa, ao Presidente do Tribunal); por outro lado, o estatuto remuneratório dos magistrados e dos titulares de cargos políticos constitui reserva absoluta de

competência legislativa da Assembleia da República; donde que, o Despacho do signatário, sem poder basear-se (não se diz, mas vai implícito) nos diplomas legais referidos, ao afectar os veículos ao uso dos Juizes e a dar cobertura a gastos de combustível e de portagens, é ilegal – intrometendo-se (também não se diz, mas será a conclusão) na disciplina de matéria de reserva legislativa parlamentar.

O argumento assenta, pois, em duas premissas: a de que o Despacho dispôs em matéria do estatuto remuneratório dos juizes e a de que não tinha lei em que basear-se.

Ora – e salvo sempre o devido respeito – ambas as premissas são inexactas.

22. Começando pela segunda, claro é que a mesma pressupõe a rejeição – que no Relato da Auditoria se faz – do sentido e do alcance que devem ser atribuídos ao Decreto-Lei nº 561/99: como antes procurou cuidadosa e exaustivamente mostrar-se não há motivo, porém, para tal rejeição.

Assim, é indiferente que, seja a Lei do Tribunal, seja o Estatuto dos Magistrados Judiciais, seja o Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, não hajam podido servir de base ao Despacho aqui em causa: ele sempre terá o seu suporte legal no Decreto-Lei nº 561/99.

Quer isto dizer que – diversamente do que se refere no Relato da Auditoria – ao mesmo Despacho, *recte*, às despesas que originou, tão-pouco falta a base ou o pressuposto da alínea *a*) do nº 6 do artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental.

23. E não se diga contra o que acaba de referir-se – mas reconhece-se que o Relatório da Auditoria não vai, pelo menos expressamente, a esse ponto – que se estará, de todo o modo, perante uma base legal inidónea, porque constante de um decreto-lei, e não de uma lei da Assembleia da República, como a matéria de que trata (o estatuto remuneratório dos juizes) imporia.

Semelhante contra-objecção não seria invocável – antes de mais porque, em termos de gestão financeira e de execução orçamental (como, de resto, da actuação administrativa em geral), os órgãos e agentes aos quais cumpre essa tarefa têm de guiar-se pelas disposições legais que a regem, não lhes sendo lícito (isto é, não dispondo da faculdade e, muito menos, não lhes sendo imposta a obrigação) averiguar da constitucionalidade daquelas disposições. Consequentemente também não lhes poderá ser assacada qualquer

responsabilidade, mormente financeira, pela aplicação de normas que venham a ser havidas como inconstitucionais.

De outro modo, entrariamos na mais completa anarquia e, ao cabo, na anomia administrativa: saber da constitucionalidade das leis é função dos tribunais (e, por último, do Tribunal Constitucional), e não da Administração (mesmo quando são órgãos do poder judicial a exercê-la, como era o caso aqui). Indiferente era, pois, para o efeito aqui em vista, que o Decreto-Lei nº 561/99 fosse, ou não, organicamente inconstitucional.

24. Mas a o argumento *ex adverso*, ora hipoteticamente considerado, não seria (ou não será) procedente, ainda por outra razão – a de que o Decreto-Lei nº 561/99 não é realmente inconstitucional, porque não invade a reserva parlamentar. E não a invade porque – ao contrário do que se entende no Relato da Auditoria – não está em causa aqui o estatuto remuneratório dos magistrados. Com isto, porém, entra-se já, a um tempo, na análise da primeira premissa do argumento ora em apreço, contra a legalidade do Despacho do signatário.

Essa premissa é – como se disse – a de que a atribuição de veículo para «uso pessoal» e as conseqüentes despesas constituem «remuneração indirecta». Ora, desde logo se haverá de dizer que ela prova de mais: se assim for, haverá igualmente de considerar-se como uma remuneração da mesma natureza a atribuição de veículo de «uso pessoal», com os inerentes custos, a todas as entidades às quais, nos termos do Decreto-Lei nº 50/78 ou da Lei nº 4/85, de 9 de Abril (Estatuto dos Titulares de Cargos Políticos) ou de preceito especial, essa faculdade seja reconhecida – e não consta que tal haja sido alguma vez considerado, para qualquer efeito.

Designadamente (e o ponto é determinante): o «uso pessoal» de viaturas do Estado pelos titulares de cargos a que esse direito é inerente, não é considerado como «remuneração indirecta» e «accessória» para efeitos fiscais, em sede de IRS – e, se assim qualificado, deveria sê-lo, na lógica desse imposto, como resulta do disposto do nº 1, alínea *c)*, e do nº 3, alínea *b)*, do artigo 2º do respectivo Código. Ora a verdade é que a atribuição de veículo para uso próprio apenas é tributada na hipótese prevista no nº 8) da alínea *b)* do citado nº 3 do artigo 2º – que nada tem a ver com titulares de funções públicas.

Mas acresce que a não consideração como «remuneração indirecta» da atribuição de veículo de «uso pessoal» a titulares de cargos públicos se impõe ainda por um outro

fundamento: é que esse uso, ainda que designado de «pessoal» é, como se viu (supra, nº 18), um uso, salvo «circunstâncias excepcionais», vinculado ao serviço e para o desempenho dele – algo que se destina a tornar mais fácil (e cómodo, se se quiser) o seu desempenho e a permitir o cumprimento pelos seus titulares das suas obrigações e compromissos oficiais. Não é – em princípio – mais do que isso; o que significa que, salvas as devidas proporções, se assemelha, em natureza, à atribuição do direito a viajar na 1ª classe dos comboios à generalidade dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

Ora, não é isto o que se passa com a situação prevista no referido nº 8) da alínea b) do artigo 2º do Código do IRS – a qual, por isso, gera tributação: quando aí se fala da «utilização pessoal», por trabalhadores ou membros dos órgãos sociais das empresas, de veículos postos por estas à sua disposição, é mesmo de uma utilização em proveito próprio (ou também em proveito próprio) desses veículos, livremente decidida pelos respectivos beneficiários. É o que explica a sua sujeição a IRS.

25. Até aqui, mostrou-se como, em si mesma, a atribuição ou (e com mais rigor) a «afecção» de veículos ao «uso pessoal» de titulares de cargos públicos, em geral e no caso particular em apreço, não pode, em si mesma, ser havida como uma remuneração indirecta.

Resta só acrescentar que, se isso é assim em geral, muito menos pode sê-lo no caso em que tal alocação ou afectação de veículos tenha lugar ao abrigo do Decreto-Lei nº 561/99 – e para o efeito de se aferir da constitucionalidade deste diploma.

E a razão é simples: é que, neste caso, não se estará a realizar ou concretizar o «direito» de ninguém – pois que o Decreto-Lei em causa não cria, nem «estabelece», em favor dos juizes dos tribunais supremos, o direito ao uso de viatura de «uso pessoal». Limita-se a abrir uma possibilidade, que pode vir a ser concretizada ou não, pode vir a ser concretizada em maior ou menor medida e, uma vez concretizada, pode sempre vir a ser revogada pela mesma via – tudo isso dependendo das circunstâncias que em cada situação e em cada tempo ocorram.

Ora, não se tratando de conferir um *direito* aos juizes – um direito que ficasse a integrar o respectivo «estatuto» – não se impunha aqui a intervenção (reservada) do legislador parlamentar. E, isto, ainda que – ao contrário do que antes se procurou mostrar – a alocação de veículo de «uso pessoal» houvesse de ser considerada uma «remuneração

indirecta» – mesmo quando revestindo o carácter de mera possibilidade e o carácter precário que sempre assume, no quadro do Decreto-Lei nº 561/99.

Vista a questão por outra perspectiva: qualquer que haja sido o seu objectivo subjacente, o artigo único do Decreto-Lei nº 561/99 é uma simples norma atributiva de uma competência de natureza administrativa aos presidentes dos tribunais supremos (para a gestão das respectivas frotas automóveis) – e, por isso, perfeitamente ao alcance do legislador governamental (como correntemente tem acontecido).

F) Síntese e conclusão.

26. Pelas razões expostas, e em resumo:

a) O Decreto-Lei nº 561/99, de 21 de Dezembro, ao referir-se aos «tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira», reporta-se e dirige-se aos tribunais supremos da ordem jurídica portuguesa e aos respectivos juizes, a saber: além do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo.

b) Tal diploma, atento o disposto no nº 2 do seu artigo único e a remissão que nele se faz para o artigo 4º do Decreto-Lei nº 50/78, de 28 de Março, faculta a possibilidade de, mediante decisão do respectivo Presidente, ser afectada aos Juizes Conselheiros desses Tribunais viatura do correspondente parque automóvel, para «uso pessoal», tal como definido no nº 3 do mesmo artigo 4º.

c) A afectação de veículo automóvel para «uso pessoal», nos termos referidos, e as despesas (nomeadamente de combustível e portagens) a ela consequentes, não constituem «remuneração indirecta» dos Juizes Conselheiros que venham a beneficiar dessa afectação. Por outro lado,

d) A possibilidade de poderem vir a dispor de viatura automóvel de «uso pessoal», sempre nos termos referidos, não constitui um «direito estatutário» (de natureza remuneratória) dos mesmos Juizes Conselheiros. Consequentemente,

José Manuel Moreira Cardoso da Costa

FACULDADE DE DIREITO
COIMBRA

e) O Decreto-Lei nº 561/99, que veio abrir essa possibilidade, não versa matéria da reserva absoluta de competência da Assembleia da República e podia ser constitucionalmente emitido pelo Governo.

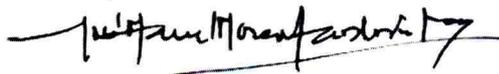
27. Deste modo, e conforme se solicita e espera que seja reconhecido:

i) O Despacho emitido pelo signatário, na qualidade de Presidente do Tribunal Constitucional, em 1 de Março de 2000, dispondo sobre a afectação de veículos do parque automóvel do Tribunal ao «uso pessoal» dos respectivos Juízes Conselheiros, tendo a sua base e havendo sido proferido ao abrigo do disposto no mesmo Decreto-Lei nº 561/99, não enfermou (ou enferma) de qualquer ilegalidade.

ii) Por consequência, a sua emissão não pode ter gerado para o signatário (ou para outrem) qualquer responsabilidade de natureza financeira – ainda que prescrita –, em razão dos encargos ou despesa pública a haja dado lugar.

Junta-se: cópia de Acta.

Coimbra, 23 de Janeiro de 2015





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Visto
17/2/2015
F. F. Tavares

- Da entrada.
- AO DAIV.
2015-02-02
João

Exm^o. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F. F. Tavares

Lisboa, 2 de fevereiro de 2015

Catarina Teresa Rola Sarmento e Castro e João Eduardo Cura Mariano Esteves, notificados, na qualidade de membros do Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional na gerência de 2013, para se pronunciarem sobre o teor do relato elaborado no âmbito do Processo n.º 19/2014 - AUDIT, do Tribunal de Contas, subscrevem integralmente o conteúdo da pronúncia sobre o referido relato apresentada pelo Presidente do Tribunal Constitucional, Conselheiro Joaquim Sousa Ribeiro.

Com os melhores cumprimentos,

Catarina Sarmento Castro
João Eduardo Cura Mariano Esteves

DGTC 3 2 15 1947

A a linc de DAIV
16/1/2015



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Ex.mo Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av.da República, 65
1050-189 LISBOA

Dar entrada

AO D. G. IV.

2015-01-16

Proc. N.º 19/2014-AUDIT DAIV
Ofício 18007, de 19.12.14

ENTREGUE EM MÃO

Vem a signatária entregar, em anexo, resposta em contraditório ao relato da Auditoria ao Tribunal Constitucional, **Proc. N.º 19/2014-AUDIT DAIV**

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 15 de Janeiro de 2015

A Secretária-Geral do Tribunal Constitucional

Manuela Baptista Lopes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Resposta ao ofício do Ex.mo Director-Geral do Tribunal de Contas

Ofício 18007, de 19.12.14

Proc. N.º 19/2014-AUDIT DAIV

1. Por ofício 18007, de 19.12.14, Proc. N.º 19/2014-AUDIT DAIV, foi-me enviado o relato de Auditoria ao Tribunal Constitucional – ano de 2013, notificando-me, “na qualidade de Secretária-Geral e membro do Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional, nas gerências de 2012 e de 2013, para, até ao dia 16 de janeiro de 2015” me pronunciar, querendo, sobre o teor do relato cuja fotocópia autenticada se anexa”.

Foi-me especialmente chamada a atenção “para a situação suscetível de, eventualmente, configurar infração financeira, indicada em especial no mapa inserido no Anexo 10.”

2. Fui nomeada secretária-geral do Tribunal Constitucional (TC) por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional n.º 14414/2012, de 30 de Outubro de 2012, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 215, de 7 de Novembro de 2012.

A nomeação foi feita para produzir efeitos a partir de 15 de Outubro de 2012.

3. No que diz respeito à minha resposta, em termos individuais, embora obviamente institucionais, existem duas questões:

3.1. A questão das autorizações de pagamento por subsídios de disponibilidade permanente pagos ao director de serviços e à chefe de divisão;

TCBE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

3.2. A questão das autorizações de pagamento por subsídio de refeição aos Conselheiros em dia de sessão do TC.

4. Previamente à resposta a estas duas questões:

4.1. Refira-se que, quanto à responsabilidade, não se entende que se possa conceber que o secretário-geral do Tribunal Constitucional possa pôr em causa despachos do Presidente do Tribunal Constitucional. Ao secretário-geral compete dirigir o funcionamento dos serviços do Tribunal Constitucional, salvo o dos Gabinetes, mas sob a superintendência do Presidente do Tribunal (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro). Daí que – mesmo a considerar-se terem ocorrido pagamentos indevidos, o que se não concede, como adiante se intenta demonstrar – decorreriam eles de um acto prévio de autorização por parte de entidade supra-ordenada, pelo que seria sempre inexigível outro comportamento por parte da signatária. A ter havido pagamentos indevidos, a signatária teria agido sem culpa, em cumprimento de um dever de obediência, pelo que não haveria lugar à efectivação de uma qualquer responsabilidade sua.

4.2. Por outro lado, na atribuição de responsabilidades reintegratórias e sancionatórias feita pelo relato do Tribunal de Contas (TdC), são liminarmente ilibados (“absolvidos”) os membros dos Conselhos Administrativos que não os Presidentes e os secretários-gerais.

A utilizar o termo “absolvidos”, este só deverá estar entre aspas, porque o relato, por si só não relevando da função jurisdicional do TdC, não tem capacidade “condenatória”. Mas do que estamos a tratar é, mesmo que numa fase preliminar, se não de uma responsabilidade penal em sentido próprio, pelo menos de uma responsabilidade sancionatória parapenal. Ou talvez devamos mesmo falar linearmente de responsabilidade financeira *punitiva*. Por alguma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

razão o processo no Tribunal de Contas se rege pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) e, supletivamente, em matéria sancionatória, pelo Código de Processo Penal (art.º 80.º, alínea c) da mesma lei).

Sem querer imputar responsabilidades a outros, mas, desde logo, por exigências de rigor jurídico, tem de afirmar-se que não parece que a “absolvição” dos membros dos Conselhos Administrativos, à excepção dos Presidentes do Tribunal Constitucional ou dos seus secretários-gerais, configure uma boa interpretação jurídica.

Aparentemente, só são postos em causa o(s) Presidente(s) e o(s) secretário(s)-geral(ais) por serem estes os que têm competência delegada do Plenário e dos CA.

Ora, não parece que a competência delegada exonere os delegantes das responsabilidades que lhes caibam.

Das três concepções principais sobre a natureza jurídica da delegação de poderes (teoria da alienação, teoria da autorização e teoria da transferência de exercício) apenas se subscrevêssemos a teoria da alienação poderíamos exonerar o delegante das suas responsabilidades.

No entanto, esta teoria, que é a mais antiga, é precisamente afastada porque não explica o regime da delegação de poderes. Na verdade, nesta o delegante não renuncia aos seus poderes em favor do delegado, exonerando-se da sua responsabilidade, mas igualmente auto-desapossando-se da sua competência. Quer se perfilhe a tese da autorização, quer a tese da transferência de exercício, o delegante não se vê privado dos seus poderes nem exonerado da sua responsabilidade. Os poderes continuam a pertencer ao delegante que transfere o seu exercício (teoria da transferência de exercício, que se defende)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

432

e dele continua a ter a responsabilidade¹. No caso, a competência de gestão financeira é primariamente do Tribunal Constitucional (= do seu Plenário) e do Conselho Administrativo:

“Cabe ao Tribunal Constitucional, relativamente à execução do seu orçamento, a competência ministerial comum em matéria de administração financeira... podendo delegá-la no Presidente” (art. 47.º-C, n.º 1 da Lei Orgânica do TC - Lei 28/82, de 15 de Novembro, doravante LOTC).

Ao Conselho Administrativo (CA) cabe “promover e acompanhar a gestão financeira do Tribunal” (art.º 47.º-D, n.º 2, LOTC)”.

As autorizações de pagamento por subsídios de disponibilidade permanente pagos ao director de serviços e à chefe de divisão e dos subsídios de refeição aos Conselheiros em dia de sessão do TC, que adiante se analisarão com mais

¹ “...«de acordo com o direito aplicável, a responsabilidade dos funcionários e agentes que fazem parte dos órgãos colegiais» [é] «em princípio solidária». O mesmo se afirma no acórdão recorrido, com o apoio de Trindade Pereira (*O Tribunal de Contas*, vol. I, pp. 176 e 177).

Mas, sendo esta a regra, não basta que algum dos membros do órgão colegial não tenha intervindo pessoalmente na autorização, processamento ou pagamento da despesa para ser exonerado de responsabilidade por ela. É necessário que se tenha oposto expressamente a qualquer daqueles actos ou, pelo menos, que neles não tenha intervindo, mas, neste último caso, só quando o devesse legalmente fazer.

É que a lei não obriga a que todos os membros dos órgãos colegiais participem directamente em todas as deliberações. Pense-se, por exemplo, no caso da delegação de poderes em algum ou alguns dos seus membros: os actos, nestas situações, são válida e definitivamente praticados sem necessidade de qualquer intervenção ratificadora dos restantes membros, mas o conselho administrativo continua com os poderes de avocação e revogação e com a faculdade de dar instruções ou directivas ao delegado ou delegados sobre o modo como deverão ser exercidos os poderes delegados. E porquê? A resposta é-nos dada por Freitas do Amaral e é bem clara: «**Porque o delegante continua a ser o principal responsável pela totalidade da função**» (*Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1976, p. 672). (Relevo acrescentado). In Acórdão do Tribunal de Contas 107/93, 2.ª Secção – Recurso n.º2/92, Processo 1781/89, publicado em Diário da República, II série, n.º 240, de 13.10.93.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Handwritten signature

cuidado, são, aliás, meros actos de execução² de autorizações de despesas anteriores, vinculativas e não imputáveis à signatária.

4.3. Estranha-se que, não tendo sido detectadas falhas graves na prestação de contas, mas tão-somente deficiências e eventuais falhas de eficácia sem gravidade substantiva, o juízo formulado sobre a conta (ponto 180 do relato) seja um juízo desfavorável.

4.4. Estranha-se que extractos do relato (ponto 196) tenham sido enviados ao Director-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e ao Director Nacional da PSP sem aguardar as respostas ao contraditório.

5. As questões agora colocadas no relato e especificamente dirigidas à secretária-geral, para efeitos de exercício de contraditório, foram colocadas pelo Tribunal de Contas ao “Conselheiro Presidente e Presidente do Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional” por ofícios não datados, que deram entrada por telecópia em 23.10.14 e em 27.11.14, Proc. N.º 19/2014-Audit DAIV, do Senhor Conselheiro João Ferreira Dias. A questão do suplemento de disponibilidade foi respondida pelo CA do TC em anexo a ofício do Presidente, de 13.11.14 e a questão da não dedução do subsídio de refeição foi respondida pela mesma entidade em anexo a ofício do Presidente do TC com data de 3.12.14.

² Conferir excerto de parecer do Ministério Público citado no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/14 – 3.ª secção – PL RO n.º 10-SRA/2013: “...O ato de pagamento, verificada a sua regularidade formal e a correspondência com a autorização de despesa, traduz-se hoje num ato de mera execução de uma vontade anterior e muitas vezes externa e superior.” Acessível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/3s/ac015-2014-3s.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

5.1. Liminarmente, registre-se que a signatária participou na elaboração das duas respostas e concorda com o seu teor.

6. Questão relativa ao pagamento de subsídios de disponibilidade permanente ao director de serviços e à chefe de divisão

Estranha-se o pouco ou nenhum relevo que o relato dá à argumentação que foi aduzida nas respostas às questões colocadas. Dir-se-ia mesmo que as respostas não foram convenientemente lidas.

Quanto a esta primeira questão, o relato só se refere à resposta do CA no ponto 134. Este ponto transcreve a parte final de um dos parágrafos do n.º 4 da resposta do CA, isolando-o e dando-o como síntese dessa mesma resposta, o que está longe de corresponder ao texto.

Sublinhe-se: de uma resposta em 8 pontos, 5 páginas, do Conselho Administrativo, o relato isola parte de um parágrafo, a meio da resposta do CA, considerando-o conclusivo. Os argumentos jurídicos apresentados antes e depois desse parágrafo não são contemplados, muito menos refutados. O relato cita simplesmente uma parte de um parágrafo que apenas constata pragmaticamente a impossibilidade de cativar técnicos superiores para funções de maior responsabilidade oferecendo-lhes a contrapartida ... de remuneração inferior. Os argumentos jurídicos são pura e simplesmente ignorados.

Para além de reafirmar a argumentação jurídica expressa na resposta do Conselho Administrativo, na qual, como disse supra, colaborei e com a qual concordo, acrescento que a solução alternativa – a de não permitir a opção pelo vencimento de origem, acrescido de suplemento de disponibilidade permanente, exigindo que o director de serviços e a chefe de divisão exercessem as suas funções com perda remuneratória – **enferma de inconstitucionalidade**. Na verdade, a **interpretação normativa conjugada dos n.ºs 1 e 3 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro,**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

10/13

defendida no relato, viola o art. 59.º, n.º 1, alínea a) da Constituição. Esta norma dispõe:

"1. Todos os trabalhadores... têm direito:

a) À retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, ..."

A interpretação defendida no relato conduz a que trabalho de natureza mais complexa e qualitativamente mais exigente devesse ser remunerado por quantitativo inferior... não restando ao trabalhador senão: a) exercer as funções dirigentes em situação de exercício de facto (mas não de direito), mantendo a remuneração anterior; b) exercer as funções dirigentes em situação de nomeação por remuneração inferior; c) não aceitar o cargo. Esta última hipótese poderia conduzir o serviço em que o trabalhador em causa estivesse integrado a optar por um trabalhador menos qualificado para o exercício do cargo apenas por não poder competir com a remuneração que o mesmo auferia por desempenho de funções menos complexas.

Há também, na interpretação normativa que o relato dá ao art.º 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, conjugando-o com o n.º 3 do mesmo artigo e excluindo do âmbito de aplicação do n.º 1 o pessoal dirigente, mesmo que os nomeados não optem pelo vencimento de dirigente, **inconstitucionalidade por violação do princípio constitucional da proporcionalidade, com expressão, entre outros, no art.º 266.º da Constituição** que estabelece os princípios fundamentais pelos quais se deve reger a Administração Pública. Na verdade, a Constituição impõe que:

"Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios... da proporcionalidade..". Há, nesta interpretação feita pelo relato, patente **violação do princípio da proporcionalidade** como se constata pelas consequências já referidas da citada interpretação.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

14/32

6.1. De qualquer modo, mesmo admitindo que a interpretação do relato pudesse estar correcta – o que não se concede –, não se entende que no relato, na questão relativa ao suplemento por serviço nas forças de segurança, se faça, em ordem a poder concluir-se pela não verificação de prejuízo para o erário público, uma como que “compensação” entre os pagamentos que o TC efectuou e aqueles que, segundo o relato, o TC deveria ter efectuado e, no caso do director de serviços e da chefe de divisão, não se proceda a idêntica operação de “compensação” entre o que o primeiro teria recebido se continuasse como técnico superior e o que a segunda teria recebido se tivesse exercido no TC as funções de técnica superior e aquilo que efectivamente receberam respectivamente como director de serviços e chefe de divisão.

Na verdade, também aí não se verifica dano para o erário público, como ficou sobejamente demonstrado na resposta do CA, pelo que, sem conceder, em qualquer dos casos, mesmo na posição assumida pelo relato, se não encontra preenchido o pressuposto da responsabilidade reintegratória a que se alude no art.º 59.º, n. 4 da Lei n.º 98/97: - “Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade” (com sublinhado aqui acrescentado). “O núcleo da previsão legal incide sobre o empobrecimento do património público por acção ou omissão de um concreto agente”.³

³ Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, “O Julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano IV, n.º 2, Setembro de 2011.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

WLB

7. Quanto à segunda das questões - o pagamento do subsídio de refeição aos juízes conselheiros em dia de sessão:

O relato do TdC transcreve parcialmente, no ponto 165, o 2.º parágrafo da pág. 5 da resposta do CA.

Neste caso, poderá entender-se que o relato não se limita a transcrever uma mera constatação fáctica, como na questão relativa ao pagamento do suplemento de disponibilidade a dois dirigentes.

O relato parte de um dos dois últimos parágrafos que podem considerar-se a conclusão dos argumentos invocados e das razões expendidas para o entendimento do Tribunal.

Mas o relato, citando a conclusão, não considera, muito menos contradita, a argumentação jurídica feita anteriormente na resposta do CA do TC.

Ignora completamente a argumentação em favor da interpretação de que as ajudas de custo referidas no art.º 32.º da LOTC têm uma natureza jurídica distinta das ajudas de custo previstas no Decreto-Lei 106/98, de 24 de Abril e, por isso, não estão sujeitas ao mesmo regime.

7.1. A questão está conexcionada com o regime de autonomia administrativa e financeira de que o TC está dotado (arts. 47.º-A a 47.º-F, LOTC).

Este regime de autonomia administrativa e financeira destina-se, precisa e concomitantemente com muitos outros aspectos do regime jurídico aplicável ao TC, a garantir a imprescindível independência do Tribunal Constitucional.

O relato do TdC (ponto 47, *in fine*) admite que “o TC tem um regime de autonomia administrativa, atípico, com poderes financeiros reforçados”.

Pergunta-se por que razão não conclui o relato que, a haver atipicidade de regime, é a atipicidade de um regime de autonomia, administrativo e financeiro.

Seria então um regime administrativo e financeiro atípico e não um regime de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

autonomia administrativa atípico. É, de facto, um regime de autonomia administrativa e financeira.

O relato do TdC (ponto 41) refere que o Tribunal Constitucional não preenche os requisitos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º da Lei 8/90, de 20.2 (Lei de bases da Contabilidade Pública). Mas a Lei 8/90 não assume valor prevalecente em relação à LOTC, como o mesmo artigo, no seu n.º 3, prevê: "*O disposto nos números anteriores não é aplicável aos serviços e organismos que **tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional***" (relevo acrescentado), o que se não tem dúvida que é o caso. A autonomia administrativa e financeira do Tribunal Constitucional está em termos conceptuais (=substantivos) reconhecida na Constituição, mesmo que possa não o estar formalmente (=literalmente). Decorre também do princípio da separação de poderes por ser exigida pelo poder de fiscalização do TC, nos termos constitucionais, do poder legislativo *lato sensu*.

Ademais, a unidade do ordenamento jurídico implica, numa interpretação "global", aliás necessariamente "sob a égide da Constituição", que se não "compartimentem" matérias e sectores da regulação normativa, a tal ponto, como parece decorrer do relato, que se atribua um valor absoluto às leis especificamente de cariz orçamental-financeiro em óbvio e, salvo o melhor respeito, totalmente indevido, atropelo à paralela ou superior força jurídica de outras fontes de direito, ou que se ignorem relações de especialidade legitimamente fundadas nessas fontes. Na verdade, não se ignorando o valor reforçado (cfr. seu art.º 3.º) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.8, actualmente na versão republicada em anexo à Lei n.º 41/2014, de 10.7) ou o valor (esse não reforçado) das leis do Orçamento do Estado, o que parece, na postura adoptada no relato, é esquecer-se a própria Constituição e o valor também reforçado que a Constituição atribui às Leis orgânicas como é o caso da que rege a organização e funcionamento do Tribunal Constitucional (LOTC). Não sendo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

4/5
JCB

aqui adequados maiores aprofundamentos, sempre se dirá, sem conceder, que nem sequer seria necessário tal apelo, porquanto uma interpretação harmoniosa de ambos os regimes – o orçamental-financeiro “geral” e o específico/especial do Tribunal Constitucional, contendo também uma parte orçamental-financeira – facilmente, afigura-se, permitirá concluir que se não contrariam ou sequer minimamente colidem. Senão, vejamos:

A LEO, no seu art.º 2.º, n.º 1, inclui dentro do “sector público administrativo” «os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social» e, no n.º 2, dispõe que: “Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados”. Sendo que, no n.º 3 do mesmo art.º 2.º, se consigna:

“São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
- c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei”.

Admitindo sem mais, em benefício da exposição, que, para efeitos orçamentais, um órgão de soberania inserido no topo da organização constitucional, com funções jurisdicionais supremas, se possa enquadrar, na sua vertente administrativa e para efeitos orçamentais-financeiros, na classificação de “sector público administrativo”, óbvio se torna, salvo o devido respeito pela opinião contrária, que não é um serviço integrado, daqueles que, nos termos da LEO, não dispõem de autonomia administrativa e financeira.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Como poderia o Tribunal Constitucional ser um serviço integrado se a sua Lei Orgânica, como o próprio relato reconhece, atribui ao Tribunal todos os poderes de gestão orçamental-financeira, mesmo aqueles que em relação aos serviços e fundos autónomos ficam reservados ao Governo?

E quanto ao argumento, de que o relato se socorre em favor da não autonomia financeira, de o orçamento do Tribunal Constitucional ter figurado – aliás sem, até agora, espelhar as receitas próprias – nos mapas orçamentais dos serviços integrados, sendo certo que idêntica opção se faz no Orçamento do Estado para 2015, aí já incluindo todas as receitas e despesas em nome do princípio da unidade orçamental, tal afigura-se não ser suficientemente relevante para infirmar a autonomia financeira do Tribunal Constitucional, porque essa opção claramente releva de decisões operativas ou de cariz técnico e não de um juízo crítico de natureza substantiva subjacente, sabendo-se que os mapas anexos ao OE são meramente **instrumentais** e não modificam, por si, a natureza jurídica das instituições: – podem, quando muito, ser um indicador e, a sê-lo, então até agora só têm indicado que a questão é mais que dificultosa, tanto assim que, como se referiu, nem sequer neles vinham figurando as receitas próprias do Tribunal, dada a sua natureza/regime especialíssimo.

Em suma, quanto a este ponto, a opção a nível dos instrumentos operativos orçamental-financeiros (por via, reafirma-se, de uma indevida interpretação do art.º 22.º, n.º 4, alínea a), da LEO em “acrítica” não assunção da autonomia financeira do Tribunal Constitucional) da inclusão das receitas e despesas do Tribunal Constitucional nos ditos “serviços integrados” é ainda meramente instrumental⁴ (confronte-se o n.º 3 com o n.º 4, do mesmo artigo), porque lhe não correspondem minimamente as características dos serviços integrados, os que integram a chamada administração directa do Estado, isso face aos

⁴ Ver Acórdão do TC n.º 358/92, publicado em Diário da República - 1.ª série A, nº 21, de 26.01.1993, pág. 297.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

LCB

poderes de que o Tribunal dispõe na matéria, por força da sua Lei Orgânica (cfr., em contraste, o art.º 46.º, n.º 2 da LEO).

E que a LEO tem que “conviver” com as especificidades decorrentes de regimes especiais ou mesmo de regimes inarredáveis por força de outros imperativos constitucionais decorre desde logo da previsão autonomizada do regime de contas da Assembleia da República e do Tribunal de Contas (art.ºs 78.º e 79.º) ou da autonomia universitária (art.º 94.º).

Por outro lado, a Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP, Lei n.º 8/90, de 20.2), tem como objecto, conforme o seu art.º 1.º, n.º 1, o regime financeiro, o controlo orçamental e a contabilização das receitas e despesas “dos serviços e organismos da Administração Central e dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos”, aí genericamente designados (art.º 1.º, n.º 2) sob a expressão “serviços e organismos da Administração Central”. O Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), constante do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6, porque de desenvolvimento do regime estabelecido na referida LBCP tem, naturalmente, o mesmo âmbito de abrangência. Torna-se evidente, salvo o melhor respeito por opinião contrária, que **o Tribunal Constitucional não é subsumível a uma tal categorização**. Mas, sem conceder, ainda que o fosse, também à luz da LBCP resulta insofismável que o regime financeiro estabelecido para o Tribunal Constitucional pela LOTC – e, realce-se (sempre sem prejuízo do valor também reforçado dessa Lei Orgânica) que os preceitos sobre o regime financeiro foram aditados pela Lei n.º 13-A/98, de 26.2, **por isso posteriormente à Lei n.º 8/90** – não se enquadraria em qualquer caso no regime financeiro estabelecido pela LBCP para o “regime geral” da sua Secção I, de mera autonomia administrativa (veja-se, por exemplo, o disposto no art.º 2.º, n.º 4) e nem inteiramente sequer no “regime excepcional” da Secção II, o da autonomia administrativa e financeira, mas, neste caso, “por excesso” de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

1432

autonomia financeira do Tribunal Constitucional em relação aos serviços e fundos autónomos, desde logo porque seria inadmissível defender-se a necessidade de verificação dos pressupostos do art.º 6.º, n.º 1 ou 4, ou a possibilidade de reversão de tal regime também legalmente contemplada, pelo que só restaria reconhecer que a autonomia administrativa e financeira decorre, conforme o n.º 3 do mesmo artigo, de **imperativo constitucional** (conforme já se referiu supra, ponto 7.1). Paralelas considerações hão-de ser feitas perante a disciplina do RAPE, no qual, no regime de autonomia administrativa, se prevêem meros poderes de gestão corrente para os dirigentes dos serviços e organismos que a detêm (cfr. art.º 4.º), mais claramente aí se inserindo o regime financeiro do Tribunal Constitucional nos dispositivos referentes à autonomia administrativa e financeira (conquanto podendo, ainda, “extravasá-lo”). E nem se diga que à autonomia administrativa e financeira tem que corresponder necessariamente a personalidade jurídica e a autonomia patrimonial, porquanto os art.ºs 9.º da LBCP e 44.º do Decreto-Lei n.º 155/92 têm que ser interpretados em termos hábeis, como doutrinariamente já foi reconhecido⁵ e, ainda que, sem conceder, não fossem objecto de

⁵ Vital Moreira, *Projecto de lei-quadro dos institutos públicos*, Lisboa, 2001, 4.2.3 (referindo-se aos art.ºs 8.º e 43.º, que, não obstante, no texto legal são os art.ºs 9.º e 44.º):

«(...) Não se ignora aqui o art. 8º da Lei de Bases da Contabilidade Pública (que considera automaticamente providos de personalidade jurídica os serviços e fundos financeiramente autónomos) nem o artigo 43º do RAPE (Decreto-Lei nº 155/92, de 28-7), que identifica, sem mais, uns e outros. Primeiro, porque não se afigura constitucionalmente admissível a personificação por via geral e abstracta de substratos tão heterogéneos como podem ser os serviços e fundos autónomos. Segundo, porque, a tomar-se à letra tal identificação, isso significaria a criação de centenas de pessoas colectivas públicas “por atacado”, inclusive direcções gerais e direcções regionais, o que não pode ter sido desejado pelo legislador.

De resto, a legislação posterior não deixa de admitir genericamente a existência de organismos financeiramente autónomos sem personalidade jurídica. Por exemplo, o diploma regulador das despesas públicas e contratação pública menciona expressamente os “organismos dotados de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Handwritten signature

interpretação restritiva, sempre devem os referidos preceitos ser interpretados com ressalva de outras disposições constitucionais e legais (especiais ou de valor reforçado, como a LOTC) anteriores ou supervenientes⁶, ou seja, tais preceitos, mesmo que levados à letra – e não o devem ser – não têm valor supralegal (muito menos, obviamente, podem contender com as regras e princípios constitucionais, como aliás se ressalva no antes citado n.º 3 do art.º 6.º da LBCP) e têm que compatibilizar-se com os demais ditames do ordenamento jurídico de igual ou superior valor e/ou de especialidade de regime.

Tudo o que vem de dizer-se não significa que aqui se defenda que o Tribunal Constitucional não deva, pura e simplesmente, obedecer no seu regime orçamental-financeiro a normas constitucionais e legais aplicáveis a outros organismos e estruturas do Estado. O que se defende é, sim, que **o regime orçamental-financeiro do Tribunal Constitucional encontra a sua sede, em primeiro lugar, para além das normas constitucionais ou à luz delas, na LOTC** e só depois, por remissão desta, ou supletivamente se for o caso, e no respeito desse enquadramento superior e ou especial, nas leis de âmbito geral, estas primariamente aplicáveis aos organismos que integram a Administração Central do Estado e, dentro destes, ao regime mais compatível com a sua (do Tribunal Constitucional) natureza e regime especial, ou seja o dos fundos e serviços autónomos, e sempre sem prejuízo da sua autonomia reforçada (do Tribunal Constitucional). O que se contesta é que, nesse quadro que aliás

autonomia administrativa e financeira *com ou sem personalidade jurídica* [Decreto-Lei n.º 197/99, de 8-6, al. b, do n.º 1 do art. 17.º].

Portanto, a personalidade jurídica a que se refere a citada norma da Lei de bases da Contabilidade Pública só pode ser entendida num sentido restrito, e seguramente impróprio, de *capacidade jurídica jurídico-financeira*, sem relevância quanto aos demais aspectos jurídico-administrativos e jurídico-privatísticos (capacidade negocial, património próprio, responsabilidade patrimonial, etc.) (...).».

⁶ Nota anterior.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

reconhece como especial, o relato venha dele a fazer tábua rasa de seguida optando pelo apelo directo à LBCT, como faz no Ponto 41, em que se chega a convocar a necessidade de lei ou decreto-lei para atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, ou da definição dos requisitos exigíveis para tanto, e a existência de meios de fiscalização internos por essa lei preconizados, assim esquecendo a existência do regime especial que começou por afirmar – ademais consagrado numa Lei de valor reforçado, como é exigido pela Constituição – e se embrenhe numa verdadeira petição de princípio, por assumir a aplicação da LBCP para justificar o que, numa nítida relação de especialidade, à partida está fora desse quadro, afinal dando como demonstrado o que resta por demonstrar!

Em suma:

O relato do TdC, partindo de uma concepção apriorística de que o regime aplicável ao TC tem de ser idêntico a um qualquer regime comum e não relevando a especificidade do TC na orgânica constitucional do Estado, tudo faz para interpretar as “atipicidades” que detecta como atipicidades de um regime comum, não pondo sequer a hipótese de se não tratar de atipicidades, mas sim de um regime distinto.

No caso, trata-se de um regime administrativo e financeiro que é aquele que a lei atribui ao TC, conformemente às exigências **constitucionais** que a sua imprescindível independência impõe.

O TC tem orçamento próprio, aprovado pelo Plenário dos seus juízes (art. 47-A, n.º 2, LOTC). Relativamente ao orçamento de receitas gerais, apresenta o respectivo projecto ao Governo nos prazos determinados para a elaboração da proposta de lei do Orçamento do Estado, a submeter à Assembleia da República. Elementos adicionais eventualmente solicitados são fornecidos pelo TC à Assembleia da República e não ao Governo (art. 47-A, n.º 1, LOTC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Aliás, a existência de um orçamento independente de um Tribunal Constitucional (de um qualquer Tribunal Constitucional e não especificamente do Tribunal Constitucional de Portugal), para além do orçamento integrado no orçamento de receitas gerais, é vista na literatura como uma importante **base** da sua independência. Cito

“Guarantees of the Independence of Constitutional Justice

A. The Financing (the Budget) of the Constitutional Court as the Basis of its Independence

Most constitutional/judicial review bodies have an independent budget separate from the whole State budget, and they are fully independent concerning its control. In addition, the financing of some newly introduced Constitutional Courts (e.g. in the Russian Federation, Lithuania, Belarus) is regulated in greater detail than other previously established Courts” ⁷

A própria independência, a nível regulamentar, de um Tribunal Constitucional na organização dos seus serviços é muitas vezes vista como uma garantia da sua independência. Cito:

“The Constitutional Court autonomously organises its internal work. It is regulated in the Rules of Procedure of the Constitutional Court. These Rules define the Court operating procedures as well as functions of the Secretariat of the Constitutional Court.....

The Rules of Procedure and other acts, adopted by the Court, prove its regulatory autonomy in the organisation of its work.

As to administrative autonomy of the Constitutional Court, it is manifested in autonomous regulation of organisational and personnel issues of the

⁷ G. Harutyunyan, A. Mavcic. *The Constitutional review and its development in the modern world (A comparative Constitutional analysis)*. Yerevan - Ljubljana, 1999.

<http://www.concourt.am/Books/harutyunyan/monogr3/book.htm>

Também acessível em <http://www.concourt.am/Books/harutyunyan/monogr3/intr.htm>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

nybl

functioning of the Constitutional Court Secretariat (Apparatus). The Secretariat ensures the Constitutional Court activities in administering constitutional justice”⁸.

7.2. A lei portuguesa adoptou, no regime jurídico aplicável ao Tribunal Constitucional, várias soluções normativas que constituem aflorações desta independência que considerou constitucionalmente imperativo reconhecer ao Tribunal Constitucional, para além da autonomia financeira: o Tribunal participa na constituição da sua própria composição, cooptando 3 dos seus 13 membros (art. 22.º, n.º 1 da Constituição; 132.º, n.º 1 da LOTC); elege o seu Presidente e Vice-presidente; compete exclusivamente ao Tribunal Constitucional o exercício do poder disciplinar sobre os seus juízes, ainda que a acção disciplinar respeite a actos praticados no exercício de outras funções (art.º 25.º, n.º 1, LOTC); o secretário-geral do Tribunal Constitucional é nomeado pelo Presidente do Tribunal, ouvido o seu Plenário (art. 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro).

Refira-se ainda, num nível de considerações distinto, que não cabem nesta sede, que o Presidente do Tribunal Constitucional é membro por inerência do Conselho de Estado (art.º 142.ª, alínea c) da Constituição).

7.3. A interpretação que o TC dá às normas do art. 31.º, n.ºs 1 e 2 da LOTC e que está plasmada na resposta que o Conselho Administrativo deu à questão colocada pelo ofício Proc.º n.º 19/2014-Audit DAIV, que deu entrada no TC em 27.11.14, é consentânea com a natureza jurídica distinta da daquelas outras

⁸ Petr. P. Miklashevich, *Separation of powers and independence of Constitutional Court or Republic of Belarus*. Report. 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice Rio de Janeiro, Brazil, 16-18 January 2011.

Acessível em http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/BLR_Miklashevich_E.pdf



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

10/2

ajudas de custo que se destinam a cobrir despesas de viagem, refeições e alojamento. Às primeiras – as do art.º 31.º, n.ºs 1 e 2 da LOTC – não se aplica o regime do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, como está explicitado na resposta do CA cujos argumentos jurídicos o relato não contradita.

A afirmação do relato (ponto 169) de que “A *ratio* do art. 32.º da LOFPTC é idêntico ao do artigo 27.º do EMJ”, cujo teor é o seguinte:

“Ajudas de custo

1 - São devidas ajudas de custo sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontre sediado o respectivo tribunal ou serviço.

2 - Os juízes do Supremo Tribunal de Justiça residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem”,

é infirmada pela redacção do art. 32.º da LOTC, cuja redacção se transcreve:

“Ajudas de custo

1. Os juízes residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que participem, e mais dois dias por semana.

2. Os juízes residentes nos concelhos indicados no número anterior têm direito, nos mesmos termos, a um terço da ajuda de custo aí referida”.

7.3.1. Ou seja:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Nos termos do Estatuto dos Magistrados Judiciais, os magistrados têm direito a ajudas de custo sempre que se desloquem em serviço para fora da comarca onde se encontra sediado o respectivo tribunal ou serviço.

No caso do Supremo Tribunal de Justiça, os seus juizes, residentes fora de um certo número de concelhos que a norma enumera, têm direito a ajudas de custo fixadas por cada dia de sessão em que participem.

Diversamente, os juizes do Tribunal Constitucional têm direito a ajudas de custo (de diferente natureza) **qualquer** que seja o concelho em que residem (ainda que estas "ajudas de custo" sejam reduzidas no caso de juizes residentes em concelhos que a norma enumera) por cada dia de sessão em que participem e têm direito, todos eles, independentemente do concelho de residência, a "ajudas de custo" mais dois dias por semana.

É manifesta a diferença de regime. Se, como é frequente, os juizes do Tribunal Constitucional trabalharem nos seus gabinetes (todos dispõem de gabinete próprio no Tribunal Constitucional) fora dos dias em que têm sessão, seja ela de plenário ou da secção a que pertencem não têm direito a estas ajudas de custo. Mas, nos dias de sessão, têm direito a 100% da ajuda de custo (ou 33,3% no caso de juizes residentes em determinados concelhos) e têm ainda direito a mais dois dias, suplementares, por semana. Para quê mais dois dias por semana se a lógica fosse a da compensação de viagem, alojamento e refeições? Qual a teleologia da norma?

Aliás, as despesas de viagem estão previstas autonomamente nos n.ºs 3 e 4 do art. 32.º da LOTC.

Qual seria a lógica, no caso de se aceitar a interpretação do relato do TdC, de, nos dias de sessão, deduzir, na sua totalidade, o subsídio de refeição aos juizes do TC residentes em determinados concelhos e aos mesmos juizes, mas residentes noutros concelhos, reduzir o subsídio de refeição em apenas um terço que é o que eles recebem? Se se tratasse de um regime de ajudas de custo como o do Decreto-Lei n.º 106/98 e estivesse em causa evitar o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

pagamento em duplicado do subsídio de refeição (duplicação operada pelo facto de as pessoas em causa receberem, pela "via normal", o subsídio de refeição e receberem-no também pela via das ajudas de custo) qual a *ratio* de admitir que o subsídio de refeição de uns é de 100% e o de outros é de 33,3% do valor em causa? Qual a razão da distinção das refeições?

8. Perpassa por todo o relato uma parificação do Tribunal Constitucional com o Supremo Tribunal de Justiça. Esta igualização é ilegítima.

Não está obviamente em causa a importância, a dignidade, a relevância institucional do Supremo Tribunal de Justiça. Mas, de entre os Tribunais, só o Tribunal Constitucional é um órgão constitucional *a se*, com a dignidade de garante último da Constituição e de guardião dos valores constitucionais que a mesma consagra, *maxime* os valores da dignidade da pessoa humana, do Estado de direito democrático baseado no respeito e garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e da separação e interdependência de poderes (artigo 2.º da Constituição).

Só o Tribunal Constitucional pode erradicar normas da ordem jurídica, declarando-as inconstitucionais com força obrigatória geral.

O Tribunal Constitucional tem funções de Supremo Tribunal Eleitoral relativamente à eleição do Presidente da República e à eleição para o Parlamento Europeu.

O Tribunal Constitucional tem ainda competências noutros processos eleitorais e em processos relativos a partidos políticos, coligações e frentes.

Estas competências eleitorais estão em linha com o facto de o Tribunal Constitucional ser o garante do Estado de direito democrático que se baseia, designadamente, na soberania dos cidadãos expressa, nomeadamente, na participação eleitoral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

1432

O TdC não tem relação hierárquica externa de supraordenação relativamente ao TC no que diz respeito à interpretação de normas jurídicas.

O Tribunal de Contas é “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (art. 214.º, n.º 1 da Constituição), mas não tem competência de interpretação autêntica de normas jurídicas, Aliás, esta competência só a tem o Tribunal Constitucional e limitada à conformidade constitucional das normas que estiverem em causa (e à conformidade legal nos termos previstos na Constituição) e lhe forem submetidas para apreciação de constitucionalidade (princípio do pedido, nos termos do art.º 51.º, n.º 5 da LOTC).

O TC não integra qualquer ordem judicial, seja ela a hierarquia dos tribunais judiciais ou a hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais (arts. 209.º, 210.º e 212.º da Constituição). Legislar sobre a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional integra a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (art.º 164.º, alínea c) da Constituição). A lei que regula estas matérias tem a natureza de lei orgânica (art. 166.º, n.º 2 da Constituição) e é, por isso mesmo, uma lei de valor reforçado (art.º 102.º, n.º 3 da Constituição).

Todas estas especificidades legais são aspectos de um regime normativo que se dirige e destina a preservar a necessária independência do Tribunal Constitucional. Este é o garante último da ordem constitucional, dos princípios e valores que a Constituição exige que sejam respeitados, um dos quais é o princípio fundamental da separação de poderes (“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado ... na separação e interdependência de poderes” - art. 2.º; “Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição”- art.º 11.º, n.º 1, ambos da Constituição).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

9. Por tudo isto que, em síntese, se afirma, o Tribunal Constitucional é um órgão constitucional sem paralelo que não pode ser tratado analogamente ao Supremo Tribunal de Justiça ou a qualquer outro tribunal superior.

Ao Tribunal Constitucional, para além das menções que lhe são feitas no Título da Parte III (Organização do poder político) da Constituição relativo aos Tribunais (Título V) é dedicado todo um título autónomo na Constituição (Título VI) no qual se define o órgão, se regula a composição e o estatuto dos seus juizes, se estabelecem as suas competências e se prevêm questões relativas à sua organização e funcionamento.

Para além disto, todo um outro título da Constituição – o Título I (Fiscalização da constitucionalidade) da Parte IV (Garantia e revisão da Constituição) – é dedicado à fiscalização da constitucionalidade que é a tarefa essencial e primeira do Tribunal Constitucional.

Como é sabido, o modelo português de fiscalização de constitucionalidade é um modelo misto, que combina características do modelo concentrado e do modelo difuso de fiscalização de constitucionalidade.

Enquanto modelo difuso, o sistema português impõe a todos os tribunais que apreciem a constitucionalidade das normas que devam aplicar: “Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados” (artigo 204.º da Constituição).

Na vertente de modelo concentrado de fiscalização da constitucionalidade, a Constituição consagra a existência de um Tribunal Constitucional com competência exclusiva para a fiscalização abstracta da constitucionalidade (preventiva, sucessiva e por omissão) e com competência de recurso em matéria de fiscalização concreta de constitucionalidade. Assim, a última palavra, em matéria de constitucionalidade das normas jurídicas, cabe sempre ao Tribunal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaria-Geral

Não pode o Tribunal de Contas, na análise e interpretação de normas jurídicas que se apliquem ao Tribunal Constitucional fazer tábua rasa desta sua especificidade.

Não está em causa o facto de o Tribunal Constitucional estar sujeito à lei e à Constituição. Essa sujeição é geral. O que está em causa é a visão que transpira no relato do Tribunal de Contas acerca do Tribunal Constitucional como um qualquer outro serviço do Estado. **Essa visão é, ela própria, inconstitucional.** O Tribunal Constitucional não integra nem a administração directa (constituída pelos serviços sujeitos ao poder de direcção dos membros do Governo), nem a administração indirecta do Estado (constituída por organismos sujeitos a superintendência do Governo). É antes, repete-se, um órgão constitucional autónomo, dotado de governo próprio.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2015

Manuela Baptista Lopes

A atribuição do DAIV
14/1/2015
F. J. C.

Proc. n.º 19/2004 – AUDIT.

DAIV

Ex.^{mo} Senhor

Juiz Conselheiro Relator

TRIBUNAL DE CONTAS

LISBOA

PRONÚNCIA DE MARIA DE FÁTIMA HORTINS AMADO FERREIRA RIBEIRO MENDES

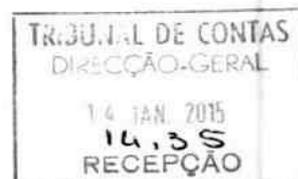
1. Está em causa, no que à Signatária diz respeito, a questão da legalidade do processamento e pagamento ao Licenciado ANTÓNIO ERNESTO FERREIRA DUARTE SILVA do suplemento de disponibilidade permanente, na sequência da opção por este da remuneração devida no lugar de origem, quando nomeado Diretor de Serviços do NADIJ (Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica) do Tribunal Constitucional.

I. A QUESTÃO DA INVOCADA ILEGALIDADE DA INCLUSÃO DO SUPLEMENTO DE DISPONIBILIDADE PERMANENTE

2. Segundo o Relato, a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente a titulares de cargos dirigentes intermédios no Tribunal Constitucional não tem suporte legal, porquanto, por um lado, a opção pelo vencimento base de origem não pode incluir este suplemento e, por outro, o estatuto remuneratório atual também não pode incluí-lo porque a norma legal que o suporta expressamente afasta a sua aplicação (art. 26.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro).

3. A Signatária entende, salvo o devido respeito, que não existe qualquer ilegalidade na atribuição do suplemento de disponibilidade permanente ao referido Diretor de Serviços.

Pede vénia para chamar a atenção para a génese dessa remuneração qualificada como suplementar.



4. Após a criação do Tribunal Constitucional, verificou-se uma situação de disparidade de remunerações relativamente a funcionários que exerciam funções idênticas, a qual gerava mal estar entre os funcionários e se configurava como objetivamente injusta.

Sem considerar especificamente a situação dos Juízes, titulares de órgão de Soberania – cujo estatuto remuneratório, é idêntico, “*no que toca a honras, direitos, categorias, tratamento, vencimento e regalias*”, ao dos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça (art. 30.º da Lei do Tribunal Constitucional) – e a situação dos Magistrados do Ministério Público, coexistiam três estatutos diversificados em matéria remuneratória: o dos assessores e secretários dos gabinetes do Presidente e dos Juízes, equiparado ao de idênticas categorias dos assessores e secretários de gabinetes ministeriais; o dos oficiais de justiça, constante do respetivo Estatuto; e, finalmente, o dos funcionários administrativos com as remunerações correspondentes às categorias do regime geral da função pública (cfr. Decreto-Lei n.º 149-A/83, de 5 de abril, diploma respeitante à organização, composição e funcionamento da secretaria e serviços de apoio do Tribunal Constitucional, alterado pelo Decreto-Lei n.º 72-A/90, de 3 de março). Em 1990, foi ainda criado o gabinete do Ministério Público com estatuto semelhante ao dos gabinetes do Presidente e dos Juízes.

5. Em 1999, o diploma que substituiu o Decreto-Lei n.º 149-A/83, procurou introduzir correções num dos diferentes estatutos remuneratórios coexistentes, visando eliminar as injustiças mais gritantes, de forma a mitigar a discrepância remuneratória relativa a oficiais de justiça e trabalhadores da função pública que exerciam funções idênticas, nomeadamente nos Serviços de Contabilidade, recebendo remunerações muito diferentes.

Assim, o art. 26.º deste Decreto-Lei n.º 545/99 – inspirado aparentemente em preceito idêntico aplicável aos Serviços de Apoio da Procuradoria-Geral da República (cfr. art. 26.º do Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de agosto) – passou a dispor, sob a epígrafe de “*Suplemento*”.

“1. O pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, com exceção do referido no n.º 3, tem direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base.

2. O suplemento referido no número anterior é considerado para efeitos dos subsídios de férias e de Natal e está sujeito ao desconto de quota para aposentação.

3. *O regime previsto no n.º 1 não se aplica aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes.*”

6. O **suplemento de disponibilidade permanente** abonável durante 14 meses e com desconto de quota para aposentação surgiu pela primeira vez, ao que crê a Signatária, para contemplar os funcionários da Assembleia da República.

Trata-se de uma remuneração designada como suplemento **mas que, na realidade, integra a remuneração ou vencimento base** (era diverso, por exemplo, o regime do suplemento de função inspetiva para compensação dos ónus específicos inerentes ao seu exercício previsto no art. 12.º, do Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6 de abril, quanto aos inspetores da Administração Pública, na medida em que era abonado em 12 mensalidades, embora relevasse “*para efeitos de aposentação*”).

Torna-se, aliás, difícil estabelecer uma configuração única dos suplementos remuneratórios pagos na Administração Pública, na medida em que alguns desses suplementos têm a ver com “*particularidades estáveis de prestação do trabalho (por exemplo, envolve risco, é penoso ou insalubre, é feito por turnos, não está sujeito a horário de trabalho) ou nas condições ocasionais e transitórias da sua prestação (por exemplo, ocorre em dia de descanso semanal, complementar ou em feriado, ou fora do local de trabalho [...] Visam compensar o trabalhador pela onerosidade acrescida*” (Ana Fernanda Neves, “*O Direito da Função Pública*”, in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010, págs. 504-505).

A verdade é que, no caso do Tribunal Constitucional, **a atribuição desse suplemento foi feita apenas aos trabalhadores abrangidos pelo regime geral da função pública, com exceção dos cargos dirigentes**. Ficaram de fora os oficiais de justiça (que dispõem de um suplemento de disponibilidade próprio, abonável 11 meses por ano), e o pessoal dos Gabinetes (assessores e secretários).

É, assim, manifesto que este suplemento integra o vencimento ou remuneração do trabalhador, por não existirem razões específicas de onerosidade na prestação do seu serviço, antes se exigindo a todo o pessoal do Tribunal **uma disponibilidade permanente**.

Refira-se ainda que, quando estes trabalhadores se aposentam, a sua pensão é calculada tendo por base a remuneração total (vencimento e suplemento).

7. Deve, aliás, notar-se que, ao longo do tempo, tem havido iniciativas legislativas de integração dos suplementos de disponibilidade permanente nos vencimentos dos trabalhadores da função pública. Constitui exemplo paradigmático dessa situação o que ocorreu com as carreiras de Inspeção atrás referidas. O Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto, incluiu na remuneração base os suplementos remuneratórios auferidos pelos trabalhadores integrados naquelas carreiras – embora só fossem pagos em 12 mensalidades – estabelecendo compreensivelmente, numa norma transitória, que, quanto às comissões de serviço em curso, se continuaria a aplicar o disposto no Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6 de abril (estava-se aí em presença de um claro suplemento de risco ou de onerosidade, aplicável a todos os funcionários integrados nessas carreiras). Veja-se sobre esta evolução legislativa o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 29/2014 (in Diário da República, 2.ª Série, n.º 250, de 29 de dezembro, de 2014, págs. 32556 e segs.)

8. O que se deixou referido, mostra à saciedade que há **suplementos de disponibilidade permanente** de diferentes regimes.

O suplemento de disponibilidade permanente atribuído aos trabalhadores do Tribunal Constitucional submetidos ao regime geral de função pública – com exclusão das funções de cargos dirigentes, de oficiais de justiça e de pessoal dos Gabinetes – visou exclusivamente majorar o vencimento base daquelas categorias, de forma permanente, sendo abonado também com os subsídios de férias e de Natal e contando para a aposentação.

Nessa medida, esta situação não tem qualquer paralelo com a de pagamento aos técnicos superiores da Direção-Geral das Alfândegas do chamado Suplemento “A” abonável em 12 mensalidades e que não contava para a aposentação, visando compensar a disponibilidade noturna, em dias de descanso ou de feriados situação que foi objeto de apreciação pelo Acórdão do STA, de 14 de junho de 2005, (Proc. n.º 0458/04), citado no Relato.

9. Face a esta situação – que não foi minimamente tida em conta no Relato, na medida em que este se não interrogou sobre quais as razões pelas quais o legislador, indo ao encontro de propostas do próprio Tribunal Constitucional, discriminou positivamente uma certa categoria de trabalhadores, embora deixasse de fora os cargos dirigentes, na medida em que têm uma regulamentação específica de carácter geral e têm direito a despesas de representação – compreende-se que o Tribunal Constitucional, ainda antes de a Signatária ter desempenhado funções de Secretária Geral, tenha sempre considerado que o suplemento de disponibilidade permanente previsto no art. 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 545/99 integrava substancialmente o

vencimento base e, nessa medida, no caso de nomeação de titular de cargo dirigente que recaísse sobre técnico do Tribunal Constitucional submetido ao regime geral de função pública, aceitasse que a opção pelo vencimento base de origem abrangesse o referido suplemento.

10.No caso em apreço, a Signatária começou por despachar favoravelmente a opção exercida pelo Dr. Duarte Silva quando nomeado Diretor de Serviços do NADIJ em regime de substituição, pelo vencimento base, tendo sido abonado também o suplemento de disponibilidade permanente por integrar aquele.

11.Quando foi nomeado definitivamente Diretor de Serviços do NADIJ, o Dr. Duarte Silva exerceu a mesma opção, constando do Despacho n.º 3486/2008 do Sr. Presidente do Tribunal Constitucional a autorização para optar pelo seu “*vencimento de origem*” (e não pelo “*vencimento base*”, como consta de um das opções do art. 31.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, versão em vigor em 7 de janeiro de 2008, data do despacho de nomeação). Este Despacho reflete o entendimento de que só é aplicável *in casu* o n.º 1 do art. 26.º do referido Decreto-Lei n.º 545/99.

A entender-se que o vencimento de origem não integrava o suplemento de disponibilidade permanente impedir-se-ia, com toda a probabilidade, a escolha da pessoa mais adequada para exercer as funções dirigentes, **na medida em que lhe não seria exigível que diminuísse a sua retribuição para exercer funções de maior responsabilidade.**

12.É, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carecida de qualquer valor a invocação feita no Relato do disposto de parte do n.º 3 do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99 para pôr em causa a bondade jurídica da solução adotada no Tribunal Constitucional desde o ano 2000.

A exclusão da atribuição do suplemento de disponibilidade permanente aos titulares de cargos dirigentes no Tribunal Constitucional foi uma opção do legislador para manter a igualdade entre o exercício de funções idênticas entre os diferentes organismos do Estado, no plano objetivo, permitindo em todo o caso que o titular em concreto pudesse sempre optar pelo vencimento de origem, se lhe fosse mais favorável (note-se que, se o nomeado titular de cargo de direção intermédia não tivesse vínculo à função pública, **não poderia optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem numa instituição privada ou cooperativa** – cfr. art. 31.º, n.º 4, da citada Lei n.º 2/2004).

13. Contra este entendimento, **não procede o argumento baseado no princípio da igualdade que se ensaia no Relato.**

Contrariamente ao que já tem sido sustentado, a possibilidade de opção por um vencimento de origem por montante superior ao correspondente à categoria do cargo dirigente intermédio **não viola o princípio da igualdade, porquanto reconhece o direito do agente empenhado e competente que exerce funções mais bem remuneradas de não ser discriminado quando haja sido convidado ou tenha sido aprovado em concurso para exercer funções dirigentes.** A competência não pode ser fator discriminatório negativo, sendo incompreensível que um agente fosse na prática impedido de exercer funções para as quais tem perfil especialmente adequado por razões de não diminuição do seu estatuto remuneratório.

Não está – diferentemente do que é invocado no Relato, citando doutrina do Tribunal de Contas (cfr. pág. 34) – em causa qualquer comparação entre remunerações base, mas, pelo contrário, o impedimento prático e o afastamento efetivo do exercício de funções adequadas por causa do fator “*remuneração efetiva*” de um dos potenciais candidatos.

O argumento de igualdade invocado sempre será rebatível quando **há vencimentos de origem diversificados entre agentes candidatos em concurso à mesma função.**

14. **A Signatária suscita desde já e para todos os efeitos legais uma questão de inconstitucionalidade relativamente às normas conjugadas do n.º 3 do art. 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro** (preceito aditado pelo art. 2.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto) e do n.º 1 do art. 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, na interpretação sustentada no Relato.

De facto, **ao desconsiderar a origem histórica da atribuição do suplemento de disponibilidade permanente a uma parte apenas do pessoal em funções no Tribunal Constitucional e o respetivo regime – note-se que o suplemento é abonado durante o período de férias do funcionário e é pago também com o subsídio de Natal e o subsídio de férias, contando para a aposentação** - que se traduz de facto numa majoração do **vencimento independentemente do exercício efetivo de funções**, a interpretação preconizada conduz ao seguinte resultado: se for provido no cargo de Diretor de Serviços um Inspetor da Administração Pública que viu integrado em 2009 no seu vencimento o suplemento de disponibilidade permanente, este pode optar plenamente pelo vencimento de origem (isto, apesar de, no ano de 2001, o suplemento integrado só ser abonado em 12 mensalidades); em contrapartida se for

provido no cargo um técnico do Tribunal Constitucional, a sua remuneração baixará em 20%, segundo a tese adotada no Relato.

A violação do princípio de igualdade é flagrante!

Só numa interpretação literal e formalista dos preceitos em causa é possível defender tal discrepância.

15.Fica, assim, suscitada a presente questão de constitucionalidade para todos os legais efeitos.

II. EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA DA SIGNATÁRIA

16.Em 8 de janeiro de 2008, data do despacho de nomeação definitiva do Dr. António Duarte Silva como Diretor de Serviços do NADIJ (cfr. Despacho n.º 3486/2008, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 12 de fevereiro), estava em vigor o n.º 3 do art. 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação introduzida pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, com a seguinte redação:

“O pessoal dirigente pode, mediante autorização expressa no despacho de nomeação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem, não podendo, todavia, exceder, em caso algum, o vencimento base do Primeiro-Ministro.”

Tal significa que a opção tinha de ser feita *ab initio*, tendo de ser previamente autorizada no despacho de nomeação (mais tarde, denominado como “*despacho de designação*”).

Ao caso presente não são, pois, aplicáveis diplomas posteriores que permitem a opção pelo vencimento de origem a todo o tempo do trabalhador em comissão de serviço (cfr. art. 72.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, em especial a norma revogatória constante do seu art. 116.º, diploma entretanto revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; e art. 154.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, respetivamente Lei da Regime de Vinculação de Carreiras e Remuneração dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas e Lei do Regime do Contrato de Trabalhos em Funções Públicas).

Tal significa que a imputada infração financeira foi cometida em janeiro de 2008, só relevando o despacho inicial de nomeação e não as subsequentes renovações.

Nos termos da Lei do Tribunal de Contas, a **responsabilidade sancionatória extingue-se por prescrição ao fim de 5 anos**, prazo que se conta “*a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência*” (art. 70.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, redação em vigor).

Para antecipar a invocação do facto extintivo prescrição, ensaia-se no Relato a aplicação por analogia do art. 31.º, n.º 2, do Código Penal, transformando uma **INFRAÇÃO ÚNICA, DATADA NO TEMPO, NUMA INFRAÇÃO CONTINUADA** (“*realização plúrima do mesmo tipo de*” infração financeira), de forma a que não tenha começado a contar o prazo prescricional antes da cessação de funções do Dr. Duarte Silva pela aposentação do mesmo ocorrida em 2014.

Tal “*infração continuada*” subverte os princípios fundamentais de qualquer Direito Sancionatório Público.

Na realidade, sabe-se que o crime continuado destinou-se a beneficiar o autor do mesmo, **não o punindo pela acumulação ou concurso real de infrações, por razões de justiça e economia processual, atendendo à gravidade diminuída de uma tal infração, e, portanto, ao menor grau de culpa.**

É manifesto que, sendo a autorização para optar dada uma só vez e tendo a opção sido exercida uma só vez, não pode ver-se uma infração continuada em cada abono mensal (durante 14 meses por ano). Tal solução traduzir-se-ia num agravamento da situação do infrator e não num benefício. Acresce a isto que o Relato mostra que não foram as autorizações mensais de pagamento do suplemento de disponibilidade que foram consideradas como infração financeira, na medida em que, se fosse esse o entendimento, também teria sido proposta o sancionamento dos diferentes vogais do Conselho Administrativos do Tribunal (e não só do Presidente e da Secretária Geral), uma vez que competia a este órgão administrativo a autorização das despesas do tribunal, incluindo remunerações e suplementos (cfr. art. 47.º-D, n.º 3, alínea b), da Lei do Tribunal Constitucional, preceito aditado pela Lei Orgânica n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro).

Em qualquer caso, a conjugação das normas do art. 69.º, n.º 2, alínea c), 70.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do Tribunal de Contas com a norma do art. 30.º, n.º 2 do Código Penal (esta última aplicada analogicamente), na interpretação seguida no Relato, viola manifestamente a Constituição da República Portuguesa, nomeadamente o princípio do Estado de Direito Democrático contemplado no art. 2.º da mesma Constituição e os princípios gerais da Constituição Penal, bem como o

princípio de que qualquer processo sancionatório tem de assegurar ao arguido todas as garantias de defesa, nomeadamente a invocação da prescrição do procedimento em causa (art. 32.º, n.º 1, da Constituição, aplicável por força do n.º 10 do mesmo artigo).

Esta questão de constitucionalidade é suscitada desde já para todos os legais efeitos.

III. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA DA SIGNATÁRIA

17. Pelas razões referidas em I, não existe qualquer ilegalidade na consideração do concreto suplemento de disponibilidade atribuído aos trabalhadores submetidos ao regime da função pública que pertençam aos quadros do Tribunal Constitucional como integrando a remuneração base desses trabalhadores, nomeadamente porque se está na presença da majoração do vencimento durante 14 meses no ano que conta para a pensão de aposentação desse funcionário, não pressupondo necessariamente o exercício efetivo de funções (é abonado durante as férias e nos subsídios de Natal e de férias, não deixando de ser pago durante as baixas por doença).

Não existe, assim, um pressuposto necessário para que a Signatária incorra em responsabilidade reintegratória.

Em qualquer caso, sempre haveria de ser relevada a responsabilidade reintegratória da Signatária por ter agido sem dolo ou mera culpa (art. 64.º, n.º 2, da Lei do Tribunal de Contas), sendo certo que, além disso, o prazo de prescrição dessa responsabilidade reintegratória (de 10 anos) é **manifestamente desproporcionado, tendo em conta que o prazo de prescrição de obrigação de reposição por parte do trabalhador da Função Pública que recebeu indevidamente os montantes autorizados é apenas de 5 anos** (art. 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, versão atualizada). Suscita-se, por isso e desde já, também esta questão de inconstitucionalidade, relativa ao art. 70.º, n.º 1, 1.ª parte da Lei do Tribunal de Contas, para a hipótese de a norma em causa vir a ser aplicada à Signatária.

Termos em que conclui no sentido de que não ocorreu qualquer infração financeira praticada pela Signatária e que, a ter ocorrido, está extinta por prescrição a responsabilidade sancionatória da mesma Signatária, verificando-se, em qualquer caso, os pressupostos de relevação da responsabilidade, nos termos do n.º 8 do art. 65.º da Lei do

Tribunal de Contas. Por último, não existe responsabilidade reintegratória sendo certo que, a existir, sempre haveria de ser relevada por ausência de dolo ou culpa.

A Signatária visada

Leana de Fátima Ribeiro Fernandes

A' c. l. 19/14 do J. A. 14
19/1/2015

Teresa de Almeida Garrett

Rua Prof. Branco Rodrigues, 27

1200 - 362 Lisboa

16 de Janeiro de 2015

ASSUNTO: Auditoria ao Tribunal Constitucional — Proc. n.º19/2014 - Audit

Tendo sido notificada para, querendo, me pronunciar sobre o teor do relato da auditoria financeira ao Tribunal Constitucional, venho enviar umas breves considerações às duas questões susceptíveis de, eventualmente, configurarem infracção financeira da minha responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

 = Teresa de Almeida Garrett

Maria Teresa Bahia de Almeida Garrett foi notificada, para, querendo, se pronunciar sobre o teor do relato da auditoria financeira ao Tribunal Constitucional (Processo N.º 19/14 – AUDIT), na qualidade de Secretária-Geral e de membro do Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional nas gerências de 2011 e de 2012.

Limitar-se-á a responder brevemente às duas questões tratadas no relato de auditoria susceptíveis de, eventualmente, configurarem infracção financeira da sua responsabilidade: autorização de pagamento do suplemento de disponibilidade permanente ao Director de Serviços do NADIJ e à Chefe de Divisão da DAF.

1. O relato considera ilegal a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente aos dois dirigentes referidos (artigos 182 e 188) por força da aplicação do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-lei n.º 545/99 que exclui o pessoal dirigente (além dos oficiais de justiça e do pessoal dos Gabinetes) do direito a um suplemento de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base, atribuído ao pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, consagrado no n.º 1 do mesmo artigo.
2. De acordo com a interpretação feita no relato, a atribuição do suplemento depende da categoria do cargo exercido — pessoal não dirigente ou pessoal dirigente — e não da remuneração efectiva auferida pelo respectivo funcionário dirigente.
3. Não é essa a interpretação que seguimos. Em nosso entendimento a exclusão feita pelo n.º 3 visa apenas aclarar que não deverá ser pago o suplemento de disponibilidade permanente àqueles funcionários cujo estatuto funcional já inclui uma contraprestação remuneratória pela disponibilidade permanente ou isenção de horário.
4. Tendo ambos os dirigentes visados optado pelo vencimento de origem (que não correspondia a nenhuma das três categorias previstas na norma de exclusão), mandava a norma do n.º 1 do artigo 26.º aboná-los com o suplemento de disponibilidade permanente, em termos de igualdade com todos os outros funcionários que exercem funções no Tribunal Constitucional e que não auferem vencimentos que já incluem esse abono.
5. O relato, não pondo em causa o direito de opção dos funcionários pelo

vencimento de origem, invoca, na nota 182, em defesa da interpretação que faz, a jurisprudência administrativa consagrada nos acórdãos do STA 01212/06, de 5 de Junho de 2008, e 01146/04, de 3 de Março de 2005, afirmando que “a opção pelo vencimento de origem implica a cessação do pagamento de suplementos ou complementos remuneratórios atribuídos em função de particularidades ou condicionantes inerentes à prestação de trabalho, na origem, ou que pressuponham o desempenho efectivo do cargo”. Salvo melhor opinião, a jurisprudência referida não é aplicável aos casos em análise.

6. Em primeiro lugar, a disponibilidade permanente é exigida a todos que exercem funções no Tribunal Constitucional e deve ser devidamente remunerada: ou através do abono de um suplemento remuneratório, ou através de um vencimento que já é calculado tendo em conta essa disponibilidade (de pessoal dirigente, nomeadamente).
7. Quer o Director de Serviços do NADIJ quer a Chefe de Divisão da DAF asseguraram a disponibilidade permanente que é exigida no Tribunal Constitucional e prestaram-na efectivamente durante o período em causa. O vencimento auferido, embora por sua opção, não incluía a remuneração dessa disponibilidade.
8. Sendo assim, consideramos não ter havido qualquer pagamento a mais ao Director de Serviços do NADIJ e à Chefe de Divisão da DAF. Tendo sido autorizada a opção pelo vencimento de origem, só a cumulação da remuneração base com o suplemento mensal de disponibilidade permanente permitiu remunerar a efectiva disponibilidade assegurada pelos funcionários, sem violação do princípio de igualdade.
9. Não se verificaram assim os danos para o erário público referidos nos artigos 141 e 146 do relato, pelo que se não configura a verificação das eventuais infracções financeiras descritas nos números 181 a 191 do relato.

✓ = *tenese de D. Genet*

A 2.ª Direcção do J.A. 15/1/2015



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

Exm^o. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Ilustre Conselheiro Dr. José Tavares
Avenida Barbosa du Bocage - 61
1069-045 Lisboa

V/Ref. ^a	V/Data	N/Ref. ^a	N/Data
1802	22/dezembro/2014	ECFP-2/15	14.janeiro.2015

ASSUNTO: Auditoria ao Tribunal Constitucional – gerência de 2013

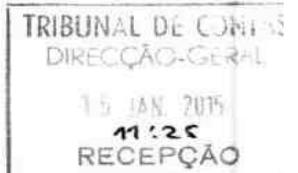
Exm^o. Senhor Diretor-Geral,

Na sequência do V/ ofício supra referido, junto envio a V. Exa. em anexo, a pronúncia da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos ao relato (extrato) Auditoria ao Tribunal Constitucional – gerência de 2013, Processo n.º 19/14 – AUDIT.

Com os melhores cumprimentos

Margarida Salema d'Oliveira Martins
Presidente da ECFP

DGTC 15 1.15 701



OBSERVAÇÕES DA ECFP

17. (e notas de rodapé 31 e 32)

A definição legal da ECFP é a que consta da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, de valor reforçado relativamente à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. Aliás só após a entrada em vigor da LO 2/2005, foi constituída a ECFP, que iniciou funções em 30 de janeiro de 2005. A própria sigla utilizada para a LO 2/2005 – “LOECFP” - é redutora pois esta lei orgânica contém outra matéria relativa aos processos de apreciação das contas e à competência do Tribunal Constitucional.

18. (e notas de rodapé 34, 35 e 36)

Notas de rodapé 34 – Os atuais vogais da ECFP iniciaram funções na data da sua tomada de posse, em 9 de abril de 2013.

19. (nota de rodapé 37)

Nota de rodapé 37 – Cfr. artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LO 2/2005.

20. (e nota de rodapé 38)

Nota de rodapé 38 – Cfr. n.º 3 do artigo 13.º da LO 2/2005. Os referidos contratos podem ser celebrados por ajuste direto e a sua eficácia depende unicamente da respetiva aprovação pelo Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 13.º. Acresce que, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 13.º, o Tribunal Constitucional pode requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas, nos termos do artigo 24.º da LO 2/2005. Na primeira situação, a iniciativa é da ECFP, enquanto na segunda é do Tribunal Constitucional.

32. (e notas de rodapé 57 e 58)

O Presidente da ECFP e os vogais a correspondente à de sub-inspetor-geral de Finanças, acrescentando, em ambos os casos, o respetivo suplemento de função inspetiva – 57. Os vogais em exercício da ECFP, desde que iniciaram funções em 9 de abril de 2013, não recebem o suplemento de função inspetiva 58/59.

Nota de rodapé 57 – Cfr. artigo 8.º, n.º 1, da LO 2/2005.

Nota de rodapé 58 – O T.C. por razões de natureza legal aplicáveis aos dirigentes da Inspeção-Geral de Finanças entendeu que os vogais não teriam direito a suplemento da função inspetiva.

Nota de rodapé 59 – Os membros da Entidade que exerçam funções docentes ou de investigação científica no ensino superior podem continuar no exercício dessas funções, sem prejuízo de, quando as mesmas forem exercidas em estabelecimento de ensino público, poderem requerer a suspensão dos prazos dos respetivos contratos, ou dos prazos para a apresentação de relatórios ou prestação de provas a que estejam adstritos (Cfr. artigo 8.º, n.º 9, da LO 2/2005).

Quaisquer que sejam as funções exercidas pelos membros da Entidade, estes podem optar por exercer as suas funções na ECFP em regime de exclusividade ou em regime de acumulação, auferindo neste último caso, 50% da respetiva remuneração (artigo 8.º, n.º 10, da LO 2/2005).

34. (e notas de rodapé 61 e 62)

Quando os membros da Entidade forem magistrados judiciais ou do Ministério Público, funcionários ou agentes da administração central, regional ou local ou de institutos públicos exercem os seus cargos em comissão de serviço ou em regime de requisição, conforme os casos, com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem (61).

Os magistrados judiciais e do Ministério Público podem ser designados membros da Entidade em comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, não determinando esse provimento a abertura da vaga no lugar de origem ou naquele para que, entretanto, tenham sido nomeados (62).

Nota de rodapé (61) – Cfr. artigo 8.º, n.º 6, da LO 2/2005

Nota de rodapé (62) – Cfr. artigo 8.º, n.º 8, da LO 2/2005

62. (e nota de rodapé 112)

Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal a que nos termos gerais de direito haja lugar, os infratores das regras respeitantes ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais previstas nos capítulos II e III ficam sujeitos às sanções previstas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 28.º e nos artigos 29.º a 32.º da Lei n.º 19/2003¹¹². O TC é competente para aplicar as coimas previstas na lei^{112-A}, com ressalva das sanções penais.

Nota de rodapé 112 – A ECFP entende que ou se transcrevem todos os artigos referidos ou não se transcreve nenhum. Em qualquer caso chama-se a atenção para que o aí indicado n.º 5 do

artigo 28.º da L 19/2003 foi expressamente revogado pelo artigo 4.º, alínea a), da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, sendo hoje o crime de financiamento proibido um crime público.

Nota de rodapé 112-A – O processo contraordenacional quer das contas partidárias anuais quer das contas das campanhas eleitorais rege-se pela LO 2/2005.

63. (e notas de rodapé 113 e 114)

A ECFP é competente para aplicar as sanções previstas na LO 2/2005¹¹³. Destas decisões da Entidade cabe recurso de plena jurisdição para o TC, em plenário¹¹⁴.

Nota de rodapé 113 – Cfr. artigo 46.º, n.º 2, da LO 2/2005.

Nota de rodapé 114 – A ECFP tem competência contraordenacional restrita à violação dos deveres de comunicação e colaboração previstos respetivamente nos artigos 16.º e 15.º da LO 2/2005 e circunscritos às entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º da LO 2/2005.

A ECFP não aplicou, entre 2009 e 2013, coimas, ao abrigo das referidas disposições legais.

64. Observ: De notar que o TC pode sancionar outras entidades (pessoas singulares, pessoas coletivas, administradores etc.) nos termos dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 19/2003.

65. Observ: O valor das coimas a pagar é fixado pelo TC nos Acórdãos sancionatórios.

66. Observ: A ECFP carece, no seu trabalho de auditoria das contas dos partidos, controlar o efetivo pagamento das coimas aplicadas pelo TC para efeito de registo contabilístico. Também compete à ECFP verificar se as coimas não foram pagas nem registadas nas contas ou se por não terem sido pagas, prescreveram. Este controlo deveria poder ser feito em circularização pela via do serviço da Administração Financeira/Tributária competente, ou através dos tribunais de execução, já que os próprios partidos não dispõem de meios de controlo desse tipo (1).

(1) A lei (artigo 32.º, n.º 3, da Lei 19/2003) prevê apenas a suspensão da Subvenção Estatal para os partidos políticos que não apresentem contas mas não prevê sanção direta para o não pagamento das coimas do TC.

107. Os contratos de aquisição de serviços de auditoria externa foram adjudicadas, ou pela ECFP ou pela Secretária-Geral do TC entre 2009 e 2013, na sua maioria com as empresas AB-ANTÓNIO BERNARDO SROC, Unipessoal, Lda. (AB), ANA GOMES & CRISTINA DOUTOR, SROC e AMÁVEL CALHAU, RIBEIRO DA CUNHA e ASSOCIADOS relacionados com as auditorias

externas efetuadas entre 2009 e 2013 às contas anuais dos partidos políticos (de 2008, de 2009, de 2010, de 2011 e de 2012), às contas de campanha de eleições presidenciais (de 2011) às contas de campanha das eleições dos deputados à Assembleia da República (de 2009 e de 2011), às contas de campanha para o Parlamento Europeu (de 2009), às contas de campanha das assembleias legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (de 2008 e de 2011) e às contas de campanha de eleições autárquicas (de 2009).

Dos contratos celebrados com a empresa "AB - António Bernardo, SROC", dois deles foram adjudicados, através de procedimentos concursais (um concurso público e um concurso limitado por prévia qualificação e os restantes por ajuste direto, nalguns casos com consulta prévia a três entidades. O montante total dos contratos celebrados com esta empresa (excluindo pois os resultantes de procedimento concursal) é assim de 146.765,67 Euros.

Tais contratos foram elaborados de acordo com o CCP ao abrigo dos artigos 13.º e 24.º da LO 2/2005.

108. À ECFP foram afetados, em regime de partilha com o TC, dois veículos (para o efeito de poderem ser utilizados em alternativa, dado que por terem uma antiguidade assinalável sofrem avarias sistemáticas (1)). Tal afetação foi efetuada verbalmente, por mútuo acordo, e são veículos utilizados para os serviços da ECFP e também para serviços do TC, consoante as necessidades.

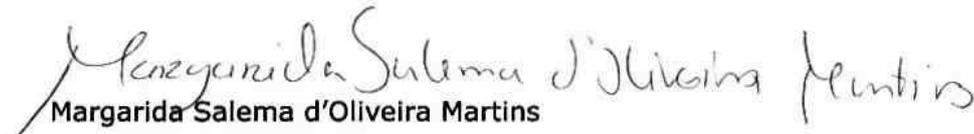
(1) São 2 viaturas PEUGEOT 406, de matrícula 82-83-OS, de 5-1-2000 e 65-58-OX, de 31-1-2000.

116. As viaturas utilizadas pela ECFP têm associados os respetivos cartões de abastecimento e acesso à Via Verde que estão na posse do respetivo motorista que os utiliza para preencher as necessidades de serviço da ECFP ou do TC.

117. A ECFP entende muito útil que a utilização dos referidos veículos seja sujeita a um registo diário de identificação dos percursos efetuados para efeitos de controlo.

Lisboa, 8 de janeiro de 2015

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos


Margarida Salema d'Oliveira Martins
(Presidente da ECFP)

Atividade do JAIU
16/1/2015

Tribunal de Contas – Processo n.º 19/14 -AUDIT

Relato – Auditoria ao Tribunal Constitucional – Ano 2013

RESPOSTA

de

António Ernesto Ferreira Duarte e Silva

(Ex-Director de Serviços do NADIJ)

1. Pertencendo ao quadro técnico superior do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica (NADIJ) do Tribunal Constitucional (TC) e sendo desde 1998, precedendo concurso, Assessor Principal, fui nomeado Director de Serviços do NADIJ - primeiro, em regime de substituição, desde 1 de Novembro de 2007, e depois, em comissão de serviço, com efeitos desde 2 de Janeiro de 2008 -, tendo então sido verbalmente informado pelos serviços competentes que tinha o direito a optar pela remuneração devida no lugar de origem.

2. O exercício deste direito - que me permitiria manter o subsídio de disponibilidade permanente criado para o pessoal que exerça funções no TC, pelo artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro - tinha várias razões e vantagens que, de seguida, se resumem:

a)- essa possibilidade era permitida pelo disposto no Estatuto do Pessoal Dirigente;

b)- não sendo eu remunerado enquanto pessoal dirigente, não era abrangido pela excepção prevista no n.º 3 do citado artigo 26.º, sobre a aplicação do regime de suplemento mensal de disponibilidade permanente;

c)- a opção permitiria obviar a que, como Director de Serviços do NADIJ, passasse a auferir um vencimento inferior àquele de que beneficiaria se me mantivesse no exercício das funções de Assessor Principal;

d)- impedir-se-ia também por esse meio que a minha remuneração fosse inferior à do pessoal que desempenhava funções sob minha direcção;

e)- tinha sido essa a via acolhida para remunerar o anterior Director de Serviços do NADIJ.

3. A opção pelo vencimento de origem foi expressamente autorizada pelo Presidente do Tribunal Constitucional, conforme despacho n.º 3486, de 7 de Janeiro de 2008.

4. Tendo agora de aprofundar a questão, parece-me que aquelas “informações, razões e vantagens” (*supra*, em 1. e 2.), têm suficiente suporte legal quer no citado artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99 quer no regime das «condições de atribuição dos suplementos remuneratórios», então vigente e depois enunciado no artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, muito embora esta última legislação não seja referenciada no “Relato” notificado.

5. De facto, quanto a este último diploma, são relevantes, pelo menos, as disposições do n.º 1 (conceito de suplemento remuneratório), do n.º 2 (beneficiários) e do n.º 4 (condição de exercício efectivo de funções) constantes desse artigo 73.º. A questão central do regime centra-se, como é sabido, no exercício (efectivo) de funções. Ora, em especial quanto ao alcance de tal condição, aconteceu que, por condicionantes objectivas (sobretudo, de recrutamento de pessoal), nem sequer fui substituído nas tarefas que antes desempenhava como Assessor Principal do NADIJ - e continuei a desenvolvê-las, como vou sumariamente expor e comprovar.

6. Assim, e depois de nomeado Director de Serviços, além da direcção do NADIJ (cfr. artigo 15.º do já citado Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro), mantive o encargo efectivo das seguintes competências específicas do NADI, enunciadas no artigo 14.º do mesmo Decreto-Lei n.º 545/99 (e que, antes, desenvolvia como Assessor Principal):

a)- coordenação da edição atempada (em formato material e, depois, em edição e-book, de acesso gratuito) das colectâneas quadrimestrais dos “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, nomeadamente quanto à elaboração dos “sumários” de cada acórdão - como pode ser comprovado pelas dezenas de volumes editados, cuja organização e supervisão sempre me coube desde que ingressei no NADIJ;

b)- Indexação de muitas centenas de livros e muitas centenas de artigos de revistas (ou seja, monografias e periódicos) para carregamento da “base de dados” da Biblioteca do TC, mediante o adequado tratamento (jurídico) das espécies, por áreas de direito, descritores e resumos;

c)- elaboração de relatórios, para intervenção do TC em conferências e eventos internacionais – publicamente acessíveis, com indicação de autoria, nas áreas específicas do “site” do TC;

d)- autoria de artigos, relacionados com a jurisdição constitucional, publicados em edições promovidas pelo TC ou em revistas jurídicas.

7. Ou seja, durante todo o tempo em que, nomeado em comissão de serviço, sucessivamente renovada, exerci funções como Director de Serviços do NADIJ, também, executei o essencial das tarefas que anteriormente me tinham cabido como Assessor Principal do mesmo NADIJ e pelo desempenho das quais tinha direito a receber um subsídio de disponibilidade permanente. Mas não acumulei vencimentos nem acumulei o vencimento de dirigente com o suplemento de disponibilidade permanente; limitei-me a optar pelo vencimento de origem (por a este, sim, acrescer o suplemento de disponibilidade).

8. Em 5 de Maio de 2009, foi celebrado entre mim (segundo outorgante) e o Tribunal Constitucional um “Contrato por tempo indeterminado”, legalmente previsto “para os trabalhadores nomeados definitivamente que em 1 de Janeiro de 2009 transitaram para o contrato de trabalho em funções públicas”, o qual, entre outras disposições, expressamente previa na sua Cláusula Sexta (Remuneração): «1. A remuneração base do Segundo Outorgante é fixada nos termos do disposto no artigo 214.º do RCTFP, sendo de 2.900,72 Euros, correspondente à 11.ª posição remuneratória da categoria e ao nível remuneratório 48 da tabela remuneratória única. 2. À remuneração base acresce o subsídio de disponibilidade, previsto no art.º 26.º, n.º 1 do Decreto 545/99, de 14 de Dezembro e devido nos termos do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. 3. Sobre a remuneração incidem os descontos legalmente previstos». Obviamente, continuei no exercício de funções de Director de Serviços do NADIJ, em comissão de serviço, com opção pelo vencimento de origem, conforme o citado despacho do Presidente do TC, do ano anterior. O “Relato” não faz qualquer menção a este contrato – o qual, nomeadamente, integra, para efeitos de descontos obrigatórios, o subsídio de disponibilidade na minha remuneração, assim reiterando o disposto do n.º 2 do artigo 26.º do citado Decreto-Lei n.º 545/99, quanto ao regime próprio dos suplementos de disponibilidade do pessoal que exerça funções no TC.

9. Do “Relato” não resulta clara qual a norma supostamente infringida no procedimento seguido, mas, em qualquer caso, desde já suscito a questão de inconstitucionalidade daquela que, segundo os subscritores do “Relato”, determina que «a opção pelo vencimento de origem não pode incluir este suplemento [de disponibilidade permanente]» (cfr. n.º 133.).

10. De facto, os subscritores do “Relato” limitam-se, na nota 182, a remeter para a jurisprudência administrativa constante de dois acórdãos do STA - citando apenas que «[n]este sentido, a conexão incidível não se coloca entre ‘Suplemento’ e ‘Vencimento de origem’, mas entre ‘Suplemento’ e ‘Exercício de cargo’ (...)» -, sem esclarecer como tal citação e jurisprudência indicam ou interpretam uma norma determinada e se ela vem ao caso; usam, ainda, uma citação do Parecer Jurídico n.º 22/2004, da Consultadoria Jurídica da DGO, relativo ao pagamento do subsídio de disponibilidade permanente a funcionários da PGR com problemas de saúde. Mas assim não fica indicada ou esclarecida devidamente qual a norma (ou conjugação de normas) em causa, aparentemente relativa às condições de atribuição dos suplementos remuneratórios constantes do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

11. Ora, como me foi legalmente autorizada a opção pelo vencimento de origem, como à remuneração base acrescia o subsídio de disponibilidade permanente, previsto no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto 545/99, de 14 de Dezembro e devido nos termos do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e dado que continuei no efectivo exercício de funções no NADIJ, como explicitiei *supra*, em 5, 6 e 7, a questão de inconstitucionalidade que desde já suscito é a seguinte: a norma (ou conjugação de normas) que o “Relato” aplica no caso concreto, interpretada no sentido de impedir que o Director de Serviços do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica do Tribunal Constitucional, caso tenha optado pelo vencimento de origem, receba o suplemento de disponibilidade permanente previsto pelo artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, é inconstitucional por violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição da República Portuguesa (referente aos direitos dos trabalhadores e à retribuição do trabalho).

12. As consequências retiradas nos pontos 140. e 141. do “Relato” são, para mim, pelo menos preocupantes: eu teria recebido a mais (de Novembro de 2007 a Dezembro de 2013) a quantia de 45.210,30 euros, ou seja, deveria, como Director de Serviços, ter recebido efectivamente menos 20% (percentagem do subsídio de disponibilidade) de remuneração do que receberia se me tivesse limitado a ser Assessor Principal (em que teria direito a esse subsídio). Como esta quantificação pareceu excessiva, os subscritores do “Relato” atribuíram-me o vencimento de dirigente, retirando os efeitos à minha opção pela vencimento base e concluindo que, então, «o dano para o erário público, nesse período, é de 35.752,25 Euros (valores ilíquidos com redução remuneratória), que é o resultado da diferença entre a remuneração que auferi[u] (remuneração base e suplemento mensal de disponibilidade permanente), no montante de 277.996,11 Euros, menos a remuneração de director de serviços (que poderia ter auferido), no montante de 242.243,

86 Euros [...]». Ou seja, embora “o dano para erário público” seja menor, a conclusão é na mesma que eu, remunerado enquanto Director de Serviços do NADIJ, deveria ter auferido, durante todos estes anos, uma remuneração inferior à que teria direito se me tivesse limitado a ser Assessor Principal do NADIJ.

13. Em conclusão, a atribuição do suplemento de disponibilidade permanente obedeceu, no meu caso, às condições legais; o “Relato” não invoca devidamente a legislação aplicável nem identifica e interpreta a norma supostamente violada; essa norma ou conjugação de normas (aparentemente relacionada com o regime legal de atribuição do suplemento de disponibilidade permanente), tal como aplicada no caso concreto, sofre de inconstitucionalidade material; as consequências que, sumariamente, são retiradas da eventual “infração financeira” são injustas.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2015

António Ernesto Duarte Silva

A. Almeida
16/1/2015
DAIV

TRIBUNAL DE CONTAS

AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 2013 DO TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PROCESSO N.º 19/14-AUDIT

RELATO

CONTRADITÓRIO DE DULCE NÍDIA PINHEIRO DA FONSECA MONTEIRO O'NEIL MARQUES, NOS TERMOS DO ARTIGO 13.º DA LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS, ENQUANTO CHEFE DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA E MEMBRO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO.

Como nota introdutória, diríamos que será de realçar que em mais de 30 anos de existência o Tribunal Constitucional nunca foi auditado por qualquer entidade interna, pois não dispõe de órgão interno, ou externa, pelo que é bem-vinda a presente auditoria, atendendo ao seu caráter pedagógico.

Quanto ao Relato, contesta-se e/ou acrescenta-se informação relevante no que respeita aos seguintes pontos e conclusões:

SIGLAS (pág. 4)

Desconhece-se para o que remete a referência “*DDIJ - Divisão de Documentação e Informação Jurídica*”. Tratando-se de lapso, dever-se-á proceder à necessária correção.

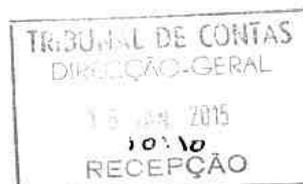
Onde consta “*Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional*” deverá constar *Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional*.

PONTO 24 (pág. 10)

Questiona-se quanto à referência à Portaria n.º 615/2000, de 19 de agosto, que aprovou o então *quadro de pessoal* da Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional. O referido *quadro de pessoal* foi substituído, em 2009, pelo mapa de pessoal previsto no artigo 5.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, atual artigo 29.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

PONTOS 25 e 26 (pág. 11)

Questiona-se quanto à referência às Portarias que aprovaram os então *quadros de pessoal* dos Serviços de Apoio e dos Gabinetes do Tribunal Constitucional. Os referidos *quadros de pessoal* foram substituídos, em 2009, pelo mapa de pessoal previsto no artigo 5.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, atual artigo 29.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.



PONTO 36 (pág. 13)

O orçamento de receitas próprias do Tribunal Constitucional é gerido através de ficheiros *Microsoft Excel* e não por “um conjunto de folhas *Excel*” conforme, de forma redutora, é descrito no Relato.

O *Microsoft Excel* é um potente *software* para criação e manutenção de folhas de cálculo eletrónicas que permite efetuar os mais variados cálculos de uma forma simples e relacioná-los ou liga-los facilmente entre si.

De entre as potencialidades do *Microsoft Excel* destacam-se a possibilidade de ligação de ficheiros a outros ficheiros ou folhas *Excel*, o tratamento de dados, a resolução de problemas que, manualmente, teriam de ser resolvidos utilizando papel, lápis, borracha e calculadora.

Note-se que desde a criação do Tribunal Constitucional e até ao ano 2011, o seu orçamento de receitas próprias foi escriturado manualmente nos livros de contabilidade próprios da década de 80, de tamanho A2 (42,0 cm x 59,4 cm). Não eram elaborados balancetes de execução orçamental da despesa.

Entre 2012 e 2014, a escrituração manual deu lugar a registos em ficheiros informáticos *Excel* elaborados pela Divisão Administrativa e Financeira (DAF), nos quais se procurou reproduzir, tanto quanto possível, os anteriores livros de contabilidade.

De entre as evidentes melhorias que decorriam de um sistema de controlo em suporte informático – redução de erros, fácil acesso à informação contabilística, fácil circulação de informação via email, ... - uma das mais evidentes para a DAF era garantir e reportar a execução mensal do orçamento de receitas próprias, o que foi conseguido através da criação de uma folha de cálculo *Balancete de Execução* alimentada pelas folhas *Excel* de identificação de pagamentos por rubrica económica da despesa.

PONTO 52 (pág. 17)

A referência a “*fundos de manei*o permanentes” carece de retificação para “fundos de maneio”.

Se é verdade que no artigo 47.º-D, alínea c) da LOFPTC (introduzido em 1998) consta a referência a *fundos permanentes*, é também verdade que aqueles fundos deram lugar, para os serviços integrados no Sistema de informação Contabilística da Direção-Geral do Orçamento (SIC) aos fundos de maneio previstos no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

É nos termos daquele artigo que o Tribunal Constitucional procede à constituição anual de fundos de maneio.

PONTO 54 (pág. 18)

Do mapa da conta de gerência de 2013 do Tribunal Constitucional não consta o total de receita própria efetiva indicado no Quadro 1 do Relato (€ 561.813,65). O valor constante no referido mapa é de € 548.067,35 pelo que a Fonte do Quadro 1 não será, pelo menos na sua totalidade, o “*mapa da conta de gerência do TC - 2013*”.

PONTO 55 (pág. 19)

Do mapa da conta de gerência de 2013 do Tribunal Constitucional não consta o total de despesa própria efetiva com aquisição de bens e serviços na fonte de financiamento RP indicado no Quadro 2 do Relato (€ 632.773,72). O valor constante no referido mapa é de € 611.326,45 pelo que a Fonte do Quadro 2 não será, pelo menos na sua totalidade, o “*mapa da conta de gerência do TC - 2013*”.

PONTO 66 (pág. 21)

A DAF encetou contactos com a Autoridade Tributária e Aduaneira em março de 2013 para desenvolvimento de projeto para implementação do Documento Único de Cobrança na 4.ª Secção da Secretaria Judicial (confrontar anexos).

Aquela proposta esteve suspensa durante vários meses e foi retomada em dezembro de 2013.

Em 2014, o projeto não teve o desejável desenvolvimento por manifesta impossibilidade da chefe de Divisão assumir a sua coordenação.

A respetiva despesa foi orçamentada para o corrente ano 2015 prevendo-se a sua implementação no decurso do ano.

PONTO 72 (pág. 23)

A DAF elaborou relatório de atualização e monitorização do PGRCIC de 2013 em janeiro de 2014, o que submeteu à consideração da Senhora Secretária-Geral (confrontar anexos).

O documento final disponibilizado no *site* do Tribunal Constitucional, contendo a compilação dos contributos da DAF, do Centro de Informática, do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica e da Secretaria Judicial não foi elaborado pela DAF.

PONTO 73 (pág. 23)

O Manual de procedimentos e controlo interno da DAF é, de facto, um documento embrionário, conforme é reconhecido na Introdução ao documento:

INTRODUÇÃO

O presente Manual de Procedimentos Internos constitui, ainda, um documento embrionário. A sua versão original foi compilada pela Divisão Administrativa e Financeira durante o último trimestre de 2011, tendo sido

objecto de uma ligeira alteração em fevereiro de 2013, por introdução de regras relativas ao funcionamento de fundos de maneio.

Considerando, contudo, que as contas do orçamento geral do Tribunal relativas ao ano de 2012 serão, pela primeira vez, prestadas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública;

E considerando que, nesses termos, deverá fazer parte integrante da prestação de contas em apreço a identificação das normas de controlo interno devidamente aprovadas pelo órgão de gestão;

O presente Manual foi submetido ao Conselho Administrativo em sua reunião de 24 de abril de 2013, na qual se procedeu à aprovação da conta do orçamento de receitas gerais do ano de 2012, da qual faz parte integrante, entre outros, o presente Manual de Procedimentos Internos.

Na mesma reunião, foi aprovada a conta do orçamento de receitas próprias do mesmo ano de 2012, a qual foi elaborada de acordo com as normas da contabilidade orçamental.

Em 24 de abril de 2013.

O Conselho Administrativo

É contudo de referir que o Manual elaborado no último trimestre de 2011 aquando do início de funções da signatária no Tribunal Constitucional (setembro de 2011), foi o primeiro desde a criação do Tribunal (1982).

Permanece em atualização, tendo a signatária apresentado, em 2014, propostas para introdução de procedimentos de controlo interno quanto a *Requisição de material de economato, Requisição de bens e serviços, Controlo da assiduidade e da pontualidade - Livros de ponto, Auto de entrega de equipamentos e bens.*

O Tribunal Constitucional nunca elaborou Balanço Social, situação que será regularizada pela DAF no corrente ano 2015, reportando-se a dados de 2014.

PONTO 74 (pág. 23)

A exigência das funções dos Magistrados deste Tribunal não é compatível com a fixação de periodicidade para as reuniões ordinárias do Conselho Administrativo (dos seus 5 (cinco) elementos, 3 (três) são Juizes Conselheiros), pelo que os atos regulares de gestão diária da competência do Conselho Administrativo foram delegados no Presidente e na Secretária-Geral.

PONTO 76 (pág. 23)

Foi elaborada, revista em outubro de 2014 e submetida à apreciação superior a Informação n.º 23/DAF/2014, de 17 de julho, para decisão (confrontar anexos).

PONTO 77 (pág. 23)

A DAF implementou medidas, nomeadamente, quanto ao adequado controlo dos prazos de validade dos cartões de cidadão (Norma Interna n.º 2/DAF/2014, de 4 de novembro) e a emissão de declaração a assinar por todos os colaboradores fazendo

prova de que a comunicação das alterações nas condições de determinação da taxa de IRS compete ao próprio interessado nos termos do CIRS.

Estão a ser revistas, atualizadas, impressas, assinadas e colocadas nos processos individuais, todas as fichas de dados pessoais existentes no SRH.

Confrontar anexos.

PONTO 82 (pág. 24)

Foi elaborada e submetida à apreciação superior a Informação n.º 41/DAF/2014, de 19 de dezembro, para decisão (confrontar anexos).

PONTO 83 (pág. 24)

Foi elaborada e submetida à apreciação superior a Informação n.º 52/DAF/2013, de 1 de agosto, a qual não foi, até ao momento, objecto de despacho do conhecimento da DAF (confrontar anexos).

PONTO 84 (pág. 25)

Regularizado em janeiro de 2015 (confrontar anexos).

PONTO 85 (pág. 25)

Parcialmente regularizado em janeiro de 2015 (confrontar anexos).

PONTO 87 (pág. 25)

O Guião de Arrecadação de Receitas pela Secretaria Judicial (SJ) foi elaborado pela DAF (confrontar anexos) e não pela SJ conforme referido no Relato, pelo que é necessária a retificação do texto.

A arrecadação da receita própria foi levada a cabo pela Secretaria Judicial desde a criação do Tribunal Constitucional até dezembro de 2014.

Contudo, atendendo às competências da DAF, a signatária promoveu, em abril de 2014, a elaboração do referido Guião perspetivando a integração do controlo da receita própria na DAF em 2015, o que se confirma.

Está em curso na DAF, a análise e a definição de procedimentos e normas de controlo, uma vez que a SJ não dispõe de qualquer registo quanto à matéria e a DAF não dispõe de qualquer experiência adquirida.

PONTOS 88, 89 e 90 (pág. 26)

Está em curso na DAF, a análise e a definição de procedimentos e normas de controlo, uma vez que a SJ não dispõe de qualquer registo quanto à matéria e a DAF não dispõe de qualquer experiência adquirida (confrontar anexos, a título de exemplo).

PONTO 91 (pág. 26)

Regularizado através da Informação n.º 39/DAF/2014, de 10 de dezembro (confrontar anexos).

PONTO 97 (pág. 27)

A conta de gerência de 2013 foi elaborada em contabilidade orçamental porquanto a receita própria não se encontrava integrada no Orçamento do Estado, motivo pelo qual não foi possível a apresentação das demonstrações financeiras previstas no POCP.

PONTO 98 (pág. 27)

O orçamento de receitas próprias não se encontrava integrado no Orçamento do Estado, pelo que não eram verificáveis as regras previstas na Lei de Enquadramento Orçamental nem na lei de Reforma da Administração Financeira do Estado.

Pese embora os riscos inerentes ao controlo da execução orçamental tendo por base ficheiros de *Excel*, e não aplicações informáticas de gestão orçamental pública, as falhas detetadas nos registos contabilísticos são residuais e sem quaisquer implicações no saldo de gerência na posse do Tribunal à data de 31-12-2013 nem quaisquer indícios de desvios e/ou alcances.

PONTO 99 (pág. 27)

A viatura 85-25-JG foi matriculada em 15-12-1997, pelo que em 2013 já se encontrava totalmente amortizada (confrontar anexos).

PONTO 100 (pág. 28)

Processo de regularização em curso através da Informação n.º 25/DAF/2014, de 27 de julho (confrontar anexos).

PONTO 103 (pág. 28)

De facto, a utilização, até 2011, de dois sistemas para controlo patrimonial – um para os bens adquiridos pelo orçamento de receitas gerais e outro para os bens adquiridos pelo orçamento de receitas próprias – não podiam garantir a eficácia desejável.

A junção, em 2012, dos dois sistemas com vista à integração do património do Tribunal Constitucional no Gerfip resultou em erros que não foram imediatamente identificados.

Por outro lado, entre 2012 e 2014 foram adquiridos bens pelo orçamento de receitas próprias que não foram registados em Gerfip (que só continha o orçamento de receitas gerais).

O processo está em revisão, face à integração da receita própria no Gerfip ocorrida no orçamento de 2015.

PONTO 104 (pág. 28)

Os processos de aquisição de bens e serviço incorretamente instruídos e/ou arquivados datam de há vários anos, não sendo possível recuperar informação adicional sobre os mesmos.

Os processos de contratação da prestação de serviços e aquisição de bens recentemente revistos estão corretamente arquivados.

PONTO 106 (pág. 28)

Em 2012, a DAF deu início à revisão de todos os contratos de aquisição de bens e fornecimento de serviços, na medida do que os recursos humanos existentes o permitiam.

Foram, até ao momento, celebrados novos contratos, de duração até 3 anos e na sequência do correspondente procedimento de aquisição de serviços, para o fornecimento de serviços de manutenção do jardim do Tribunal Constitucional, de comunicações (com a duração de 2 anos) e banda larga móvel, de electricidade, de seguro automóvel, de manutenção do sistema de gestão de informação da Secretaria Judicial, de comunicações fixas de voz e de serviços de higienização das instalações.

Em curso, procedimento para a celebração de novo contrato de fornecimento de serviços de limpeza das instalações e comunicações móveis de voz.

SUPLEMENTO DE DISPONIBILIDADE PERMANENTE (págs. 33 e ss.)

Nos termos do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro (Organiza a composição e funcionamento da secretaria e dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional), *O pessoal que exerça funções no Tribunal Constitucional, com exceção do referido no n.º 3, tem direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente correspondente a 20% da sua remuneração base.*

Essa remuneração é considerada para efeitos dos subsídios de férias e de Natal e está sujeito ao desconto de quota para aposentação (n.º 2).

De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo *O regime previsto no n.º 1 não se aplica aos oficiais de justiça, ao pessoal dirigente e ao pessoal dos Gabinetes.*

É entendimento do Tribunal de Contas, em fase de Relato, que o pessoal que exerce funções dirigentes no Tribunal Constitucional e opte pela remuneração-base da categoria de origem (nos dois casos em apreço, categoria de técnico superior) não tem direito a auferir o suplemento de disponibilidade previsto no artigo 26.º identificado nos parágrafos anteriores.

É também entendimento do Tribunal de Contas de que deverá ser feita uma distinção no tratamento do pessoal dirigente com contrato de trabalho em funções públicas, na categoria, celebrado com o Tribunal Constitucional e o pessoal dirigente com contrato

de trabalho em funções públicas, na categoria, celebrado com outras entidades (no caso, com a Direção-Geral do Orçamento).

As conclusões acima vertidas no Relato violam as seguintes disposições legais:

- O n.º 3 do artigo 26.º excepciona, *tout court*, o *peçoal dirigente*.

Não é feita qualquer distinção entre pessoal dirigente com vínculo ao Tribunal Constitucional (de 1.ª linha (?)) e sem vínculo ao Tribunal Constitucional (de 2.ª linha (?)) e onde se incluiria a signatária).

Essa distinção **violaria o artigo 6.º** (Princípio da justiça e da imparcialidade) do **Código do Procedimento Administrativo** nos termos do qual ***No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.***

O pessoal dirigente interessado optou pela remuneração-base de origem nos termos da Lei que é geral e abstracta, não fazendo depender a norma “da origem” do interessado (neste caso, Tribunal Constitucional ou Direção-Geral do Orçamento).

O suplemento de disponibilidade permanente auferido pelo pessoal dirigente decorre da aplicação do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, como adiante veremos.

- Ao excepcionar o pessoal dirigente do recebimento do suplemento de disponibilidade permanente, outra leitura não poderá ser feita senão a de que ao vencimento correspondente aos cargos dirigentes não acresce o suplemento.

Avaliemos o absurdo que seria o Tribunal Constitucional propor a um técnico superior com relação jurídica de emprego público junto do Tribunal, a ocupação de um cargo dirigente e simultaneamente comunicar-lhe que em caso de aceitação do posto dirigente passaria a auferir menos!

Se a progressão na carreira profissional fosse condicionada pela respetiva compensação remuneratória, **violar-se-á o artigo 47.º** (Liberdade de escolha de profissão e acesso à função pública) da **Constituição da República Portuguesa** que determina que ***Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade.***

- Bem como, o **artigo 59.º** (Direitos dos trabalhadores) da Constituição, pelo qual ***Todos os trabalhadores, ..., têm direito: a) À retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna*** porquanto para o exercício de funções menos exigentes e de menor responsabilidade (técnico

superior) o Tribunal Constitucional oferecia melhores condições remuneratórias do que para o exercício de funções dirigentes!

- Tratando-se do recrutamento de um técnico superior sem relação jurídica de emprego público junto do Tribunal (caso da signatária), acresce, por se tratar de pessoal externo ao Tribunal e por isso desconhecedor das suas particularidades, a **violação do artigo 6.º-A** (Princípio da boa-fé) do **Código do Procedimento Administrativo**:

1. – No exercício da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.

2. – No cumprimento do disposto nos números anteriores, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial:

a) A confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;

b) O objectivo a alcançar com a actuação empreendida.

Conclui-se, assim, que prevalecendo a interpretação vertida Relato, o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, fere de inconstitucionalidade na parte em apreciação que remete para o “pessoal dirigente”.

Conclui-se também que a norma viola os princípios consagrados nos artigos do 6.º e 6.º-A do Código do Procedimento Administrativo.

Face ao que antecede, não se reconhece haver lugar à reposição dos suplementos de disponibilidade auferidos pelos Diretor de Serviços do NADIJ e Chefe da DAF.

AJUDAS DE CUSTO – SESSÕES – MAGISTRADOS (págs. 40 e ss.)

De acordo com o artigo 3.º, n.º 3, do Anexo I à Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro (Estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos), **Os juízes do Tribunal Constitucional auferem as ajudas de custo fixadas na lei.**

Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril (Estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público), na sua versão atual, *Têm igualmente direito àqueles abonos quando deslocados ao estrangeiro e no estrangeiro os membros do Governo e dos respetivos gabinetes.*

Note-se que até ao ano 2010, aqueles membros tinham também direito a ajudas de custo quando deslocados em serviço público no território nacional.

Eram condições de atribuição do abono as seguintes (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98):

Condições de atribuição

1 - O abono da ajuda de custo corresponde ao pagamento de uma parte da importância diária que estiver fixada ou da sua totalidade, conforme o disposto nos números seguintes.

2 - Nas deslocações diárias, abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diária:

- a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 25%;
- b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 25%;
- c) Se a deslocação implicar alojamento - 50%.

3 - As despesas de alojamento só são consideradas nas deslocações diárias que se não prolonguem para o dia seguinte, quando o funcionário não dispuser de transportes colectivos regulares que lhe permitam regressar à sua residência até às 22 horas.

4 - Nas deslocações por dias sucessivos abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diário:

a) Dia da partida:

Horas da partida	Percentagem
Até às 13 horas	100
Depois das 13 até às 21 horas	75
Depois das 21 horas	50

b) Dia de regresso:

Horas de chegada	Percentagem
Até às 13 horas	0
Depois das 13 até às 20 horas	25
Depois das 20 horas	50

c) Restantes dias — 100%.

5 — Atendendo a que as percentagens referidas nos n.ºs 2 e 4 correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e alojamento, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie.

De acordo com o artigo 37.º (Subsídio de refeição) do Decreto-Lei n.º 106/98, O quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é [era] deduzido nas ajudas de custo, quando as despesas sujeitas a compensação incluírem [incluíam] o custo do almoço.

Em 2011, por força do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, o abono de ajudas de custo por deslocações nacionais deixou de ser devido aos membros do Governo e dos seus gabinetes.

Adicionalmente, nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), Os juizes residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de

Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que participem, e mais dois dias por semana.

Também, Os juizes residentes nos concelhos indicados no número anterior têm direito, nos mesmos termos, a um terço da ajuda de custo aí referida.

Situação **semelhante** ocorre com os **juizes do Supremo Tribunal de Justiça**.

De acordo com o artigo 27.º (Ajudas de custo), n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais, *São devidas ajudas de custo sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontre sediado o respetivo tribunal ou serviço.*

Adicionalmente, Os juizes do Supremo Tribunal de Justiça residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem.

Também se conclui, pelo artigo 30.º da LOFPTC, que *Os juizes do Tribunal Constitucional têm honras, direitos, categorias, tratamento, vencimentos e regalias iguais aos dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça.*

Claro está que esta igualdade não atropela a LOFPTC! Ou seja, os juizes do Tribunal Constitucional residentes nos 10 (dez) concelhos vizinhos ao de Lisboa que também está incluído, não perdem o direito a um terço da ajuda de custo fixada para os membros do Governo por cada sessão em que participam; nem os juizes do Tribunal Constitucional perdem o direito a mais 2 (dois) dias da ajuda de custo fixada para os membros do Governo por cada semana em que participam em sessões apenas porque esses direitos não estão previstos para os juizes do STJ!

E o contrário também é verdade. Se para o STJ são considerados 11 (onze) concelhos vizinhos ao de Lisboa que também está incluindo, ao Tribunal Constitucional aplicam-se apenas 10 (dez) concelhos, nos termos da LOFPTC!

Assim, o artigo 30.º da LOFPTC deverá ser aplicado apenas subsidiariamente ao que não se encontra regulado na referida Lei.

Não se chama, assim, à colação o abono de ajudas de custo pago aos magistrados do Supremo Tribunal de Justiça.

É entendimento do Tribunal de Contas, em sede de Relato, que às ajudas de custo abonadas na sequência da participação em sessões deverá ser deduzido, *tout court*, o montante do subsídio de refeição diário, por aplicação do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98.

A conclusão acima, vertida no Relato, sofre das seguintes imperfeições:

- Se a ajuda de custo devida pelas presenças em sessões tem a mesma natureza e enquadramento legal que o abono de ajudas de custo que visa compensar as deslocações em serviço no território nacional, então, deverá deixar de ser pago aos juizes conselheiros. A respetiva norma legal foi revogada em 2011! Não há como contornar esta conclusão!

Contudo, **o artigo 32.º da LOFPTC não remete** as ajudas de custo referentes às sessões do Tribunal Constitucional **para o Decreto-Lei n.º 106/98. Remete, isso sim, para a ajuda de custo fixada para os membros do Governo, o que consta do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98:**

Artigo 38.º

(Forma legal para fixação de ajudas de custo e subsídio de transporte)

Os montantes das ajudas de custo e subsídio de transporte previstos neste diploma constam do diploma legal que fixar anualmente as remunerações dos funcionários e agentes da Administração Pública.

O diploma legal em causa é a Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro, que determina, no seu n.º 2, *As ajudas de custo a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, passam a ter os seguintes valores: a) Membros do Governo — € 69,19, o que não é revisto desde o ano 2010. Também a Portaria n.º 1553-D/2008 não foi revogada.*

- Se à ajuda de custo devida pelas presenças em sessões se aplica o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98 (Subsídio de refeição), **torna-se imperioso aferir se as despesas supostamente sujeitas a compensação incluem a refeição, sob pena de violação do própria artigo 37.º** que determina que *O quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é deduzido nas ajudas de custo, [apenas] quando as despesas sujeitas a compensação incluírem o custo do almoço.*

Ora, nestes termos, nas sessões que decorrem a partir das 14 horas não poderia haver lugar ao desconto daquele subsídio!

- Mais, ainda. Não haveria, sequer, lugar ao pagamento da ajuda de custo se a sessão terminasse às 20 horas! De facto, a considerar-se a aplicação do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, para efeitos de cálculo do abono – e não apenas para efeitos de fixação do valor do abono – **ter-se-ia que aplicar o artigo 38.º do diploma, nos termos do qual o abono está dependente do período de duração da deslocação em serviço:**

Nas deslocações diárias, abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diária:

- a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 25%;*
- b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 25%;*
- c) Se a deslocação implicar alojamento - 50%.!*

Mas os antilogismos não terminam por aqui.

- **Como deverão ser “calculados” os 2 (dois) dias a mais de ajudas de custo por cada semana** em que os juizes conselheiros do Tribunal Constitucional participam em sessões? **Quais as despesas com almoços a compensar, uma vez que àquelas ajudas de custos não estão necessariamente subjacentes deslocações ao Tribunal Constitucional?**
- Finalmente, o princípio da proporcionalidade consagrado no Código do Procedimento Administrativo seria violado por tratamento diferenciado entre juizes conselheiros com residência nos concelhos vizinhos a Lisboa e sem residência nesses concelhos.

Aos juizes com residência fora de Lisboa e afins, seria abonado 100% do valor da ajuda de custo fixada para os membros do Governo e descontado 100% do montante correspondente ao subsídio de refeição.

Mas, aos juizes com residência em Lisboa e afins, seria abonado apenas 33,3% (um terço) da ajuda de custo mas descontado 100% do subsídio de refeição!

Face ao que se antecede, **questiona-se o Tribunal de Contas quanto às normas do Decreto-Lei n.º 106/98 que serão aplicáveis no caso em apreço? Apenas o artigo 37.º? E com que fundamento são excluídos as restantes normas do diploma?**

Face ao que antecede, não se reconhece haver lugar à reposição do subsídio de refeição por parte dos Senhores magistrados deste Tribunal, uma vez que as ajudas de custo abonadas por cada sessão em que participam, e mais 2 (dois) dias por semana, não assumem a natureza de compensação de despesas com deslocações.

PONTO 178 (pág. 43)

ALÍNEA A)

As garantias bancárias em causa, prestadas em 2008, não foram contabilizadas pelos serviços, ou seja, não foram registadas na conta de gerência de 2008, a débito, como Operações extra-orçamentais e, a crédito, como Saldo final de operações extra-orçamentais.

17.02.00 — «Outras operações de tesouraria». — Incluem-se os montantes provenientes de retenção de fundos alheios que deverão constituir posteriormente fluxos de entrega às entidades a quem respeitam, como, por exemplo, os descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, as cauções e garantias de fornecedores, as quotas de sindicatos, emolumentos, etc.

Se assim tivesse sido, na conta de gerência de 2013 seria registado, a débito, o Saldo inicial de operações extra-orçamentais pelo valor das garantias bancárias, e a crédito, a respetiva libertação da garantia bancária, justificada com a fatura da reparação efetuada na obra e entrega do montante restante no Tesouro.

12.02.00 — «Outras operações de tesouraria». — Incluem-se os montantes relativos a fundos alheios, entregues às entidades competentes e que constituem fluxos de caixa relativos a descontos em vencimentos, que não sejam receitas do Estado, a cauções e garantias de fornecedores, a quotas de sindicatos, a emolumentos, etc.

Dado que a verba em causa não poderia ser entregue ao Tesouro por respeitar ao orçamento de receitas próprias (não integrado no Orçamento do Estado) e face à inexistência dos registos contabilísticos acima descritos, não parece/pareceu apropriado inflacionar a despesa do Tribunal Constitucional em € 13.746,39, uma vez que foi suportada por fundos alheios (operações extra-orçamentais).

Quanto ao registo da parte da garantia que não foi utilizada para suprir defeitos da obra, foi o possível, ainda que desvirtuando a receita própria do Tribunal Constitucional para mais € 13.746,39.

ALÍNEAS B), C) E D)

As situações descritas foram regularizadas no ano 2014 e serão evidenciadas na respetiva conta gerência.

PONTO 196 (pág. 51)

Tendo-se tido conhecimento informal de que excertos do Relato foram remetidos à Senhora presidente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, esse dado deverá constar da listagem de entidades a quem o Relato foi enviado.

O presente contraditório é acompanhado de 74 páginas de anexos que vão numeradas e rubricadas pela signatária.

Dulce Monteiro O'Neill
Dulce O'Neill

Em 15 de janeiro de 2015.

DGTC 16 1 15 787