

Relatório n.º 8/2016-FS/SRMTTC

**Auditoria à conta da Assembleia Legislativa
da Madeira - 2014**

Processo n.º 2/15 – Aud/FS

Funchal, 2016



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 2/15-AUD/FS

**Auditoria à conta da Assembleia Legislativa da
Madeira - 2014**

RELATÓRIO N.º 8/2016-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Fevereiro/2016



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO.....	9
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
2.2. METODOLOGIA	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS	10
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	10
2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	11
2.6. ENQUADRAMENTO.....	12
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	13
3.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA	13
3.2. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS NO BIÉNIO	14
3.3. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA.....	15
3.3.1. <i>Balanço</i>	15
3.3.2. <i>Demonstração de Resultados</i>	16
4. FIABILIDADE DA CONTA	17
4.1. INSTRUÇÃO DA CONTA.....	17
4.2. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE NATUREZA PATRIMONIAL	17
4.3. CONTABILIDADE ORÇAMENTAL	17
5. ANÁLISE À LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES.....	19
5.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	19
5.2. OPERAÇÕES DA RECEITA.....	19
5.2.1. <i>Transferências correntes provenientes do orçamento da RAM</i>	19
5.2.2. <i>Reposições não abatidas nos pagamentos</i>	19
5.3. OPERAÇÕES DE DESPESA.....	20
5.3.1. <i>Suplemento especial de trabalho</i>	20
5.3.2. <i>Indemnização mensal por cessação de funções</i>	31
5.3.3. <i>Compensação pela rescisão por mútuo acordo</i>	36
5.3.4. <i>Transferências para os grupos parlamentares</i>	43
5.3.5. <i>Aquisição de bens de capital</i>	47
5.3.6. <i>Aquisição de serviços correntes</i>	47
5.4. GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TC	49
5.5. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	51
6. EMOLUMENTOS.....	52

7. DETERMINAÇÕES FINAIS	53
ANEXOS.....	55
<i>I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira</i>	<i>57</i>
<i>II - Quadro síntese dos eventuais responsáveis, por pagamento indevido.....</i>	<i>59</i>
<i>III – Balanço e Demonstração dos resultados</i>	<i>61</i>
<i>IV – Constituição da amostra.....</i>	<i>63</i>
<i>V – Divergências nas remunerações mensais pagas aos Gabinetes da ALM</i>	<i>65</i>
<i>VI – Regime remuneratório dos membros dos gabinetes da ALM.....</i>	<i>67</i>
<i>VII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos</i>	<i>69</i>



FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor Coordenador
COORDENAÇÃO	
Susana Silva	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Andreia Freitas	Téc. Verificadora Superior
Ricardina Sousa	Téc. Verificadora Superior
APOIO JURÍDICO	
Isabel Gouveia	Téc. Verificadora Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
AP	Autorização de Pagamento
AR	Assembleia da República
BE	Bloco de Esquerda
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDS	Centro Democrático Social
CE	Caderno de Encargos
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DEPE	Departamento de Expediente e Pessoal
DF	Departamento Financeiro
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAPL	Direção Regional da Administração Pública e Local
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
FS	Fiscalização Sucessiva
GP	Grupo Parlamentar
GR	Governo Regional
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOE	Lei do Orçamento do Estado

SIGLA	DESIGNAÇÃO
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MPT	Movimento Partido da Terra
ORAM	Orçamento da RAM
PAN	Partido pelos Animais e pela Natureza
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PAEF	Plano de Ajustamento Económico e Financeiro
PCP	Partido Comunista Português
PG	Plenário - Geral
PGA	Plano Global da Auditoria
PGR	Procuradoria-Geral da República
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSD	Partido Social Democrata
PND	Partido da Nova Democracia
PS	Partido Socialista
PTP	Partido Trabalhista Português
PRMA	Programa de Rescisões por Mútuo Acordo
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RP	Representação Parlamentar
SIAG-AP	Sistema Integrado de Apoio à Gestão para a Administração Pública
SMNR	Salário Mínimo Nacional Aplicável na Região
SMV	Subvenção Mensal Vitalícia
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria financeira à Conta de 2014 da Assembleia Legislativa da Madeira, desenvolvida com vista a suportar a emissão do Parecer cometido ao Tribunal de Contas, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta ação de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do presente documento:

Análise da atividade económico-financeira

1. No global, a receita atingiu o montante de 15,9 milhões de euros, menos 80 mil euros do que o previsto inicialmente. A receita própria teve uma taxa de execução de 104,6% (1,4 milhões de euros), enquanto a das transferências do orçamento regional foi de 99% (na ordem dos 14,5 milhões de euros) [cfr. o ponto 3.1.];
2. A taxa execução orçamental das despesas foi de 95,7% (cerca de 15,3 milhões de euros), sendo a das despesas correntes de 96,2% (aproximadamente 15,2 milhões de euros) e a das despesas de capital de 58,9% (na ordem dos 127 mil euros) [cfr. o ponto 3.1.];
3. Comparativamente a 2013, tanto a receita como a despesa registaram um aumento de 1,8% e de 6,8%, respetivamente, relacionado, principalmente, com o acréscimo verificado nas transferências do ORAM (cerca de 300 mil euros) e com o pagamento de indemnizações a funcionários que aderiram ao programa de rescisões por mútuo acordo e a atualização do valor do salário mínimo regional aplicado na RAM [cfr. o ponto 3.2.];
4. Dos custos suportados pela ALM em 2014, cerca de 42,9% respeitam a *Transferências Correntes* (na ordem dos 6,7 milhões de euros), compostas, maioritariamente, pelas verbas para os gabinetes dos grupos e representações parlamentares [cfr. o ponto 3.3.2.];
5. À semelhança do ano anterior, o *Resultado Líquido* foi negativo em cerca de 982 mil euros, situação explicada, principalmente, pelo aumento dos custos com o pessoal no montante de 715 mil euros [cfr. o ponto 3.3.2.];

Fiabilidade da conta

6. O exame aos documentos da contabilidade orçamental e patrimonial que instruíram a conta, assim como as análises realizadas aos saldos de abertura e encerramento das contas do Balanço e da Demonstração de Resultados, permite concluir pela consistência dos valores neles inscritos, sendo os recebimentos, os pagamentos e os saldos inicial e final da gerência de 2014 fidedignamente refletidos nos documentos e mapas de suporte à contabilidade orçamental, em particular no Mapa de Fluxos de Caixa [cfr. os pontos 4.2 e 4.3];

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

7. A conferência da rubrica *Receitas Correntes* (100% das transferências orçamentais), no montante global de 14 489 808,00€, evidenciou o cumprimento dos princípios e regras contabilísticas aplicáveis [cfr. o ponto 5.2.1];
8. Os recebimentos verificados na rubrica “15.01.01 – *Reposições não abatidas nos pagamentos*”, no valor de 72 501,16€, encontravam-se regulares, cumprindo com os princípios e regras de execução orçamental e normas contabilísticas vigentes [cfr. o ponto 5.2.2];
9. Em 2014, foram ilegalmente abonadas as seguintes importâncias, num total de 328 410,91€:
 - a) 30 092,76€, respeitantes a remunerações suplementares e despesas de representação atribuídas a membros dos Gabinetes da Presidência da ALM e do Secretário-Geral [cfr. o ponto 5.3.1.1];
 - b) 5 126,33€, relativos ao suplemento remuneratório previsto no art.º 23.º da Orgânica da ALM, atribuído a uma Técnica de Apoio Parlamentar que se encontrava a exercer funções de Adjunta do Gabinete da Presidência [cfr. o ponto 5.3.1.2];
 - c) 20 373,90€, decorrentes do pagamento de retroativos à assessora do Gabinete da Presidência para a Comunicação Social [cfr. o ponto 5.3.1.3];
 - d) 13 130,84€, no âmbito do pagamento de indemnizações mensais por cessação de funções nos Gabinetes da ALM, correspondentes à não aplicação das reduções remuneratórias legalmente previstas [cfr. os pontos 5.3.2.1 e 5.3.2.3];
 - e) 259 687,08€, associados à acumulação ilegal, por seis ex-funcionárias, das compensações decorrentes da adesão ao Programa de Rescisões por Mútuo Acordo com as indemnizações mensais por cessação de funções nos Gabinetes da ALM [cfr. o ponto 5.3.3].
10. A análise às subvenções parlamentares previstas nos art.ºs 46.º e 47.º da estrutura orgânica da ALM revelou que as transferências para os GP e RP, no montante global de 4 266 594,43€, continuavam a não estar justificadas quanto à sua utilização nos fins legalmente previstos, subsistindo a possibilidade das subvenções estarem a ser utilizadas para fins não relacionados com a atividade parlamentar [cfr. o ponto 5.3.4.];
11. A verificação de uma amostra relativa à aquisição de bens de capital e de serviços correntes, representativa de 99,7% e de 9,4%, respetivamente, das despesas realizadas através dessas rubricas, permitiu concluir que os procedimentos se mostraram, em regra, regulares e de acordo com a legislação em vigor [cfr. os pontos 5.3.5. e 5.3.6.];
12. A análise das cinco recomendações contantes no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2012 (Relatório n.º 22/2013-FS/SRMTTC, de 5 de dezembro de 2013), formuladas pelo Tribunal de Contas ao CA da ALM, permitiu aferir pelo acatamento de quatro delas, uma das quais a partir de setembro de 2014. [cfr. o ponto 5.4.].

1.3. Eventuais infrações financeiras

Os factos anteriormente descritos e sintetizados no ponto 9 são suscetíveis de tipificar ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória enunciada no



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b) e o art.º 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto].

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC¹, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º, com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12². Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas reitera³ ao CA da ALM que:

- a) Diligencie pelo cumprimento dos limites aplicáveis às despesas de representação atribuídas aos Adjuntos dos Gabinetes da ALM;
- b) Providencie pela observância das normas vigentes em matéria de reduções remuneratórias aplicáveis aos vencimentos do pessoal dos gabinetes dos grupos e representações parlamentares e às indemnizações mensais pagas aos ex-membros dos gabinetes da ALM;
- c) Promova a uniformização das remunerações suplementares atribuídas aos funcionários da ALM ao abrigo dos art.ºs 23.º e 37.º da Orgânica da ALM.

¹ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014, o valor da UC, é de 102,00€.

² Com início de vigência a 17 de dezembro de 2011.

³ Com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º, da mesma Lei, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do n.º 3 do art.º 67.º, prevê a responsabilização financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.



2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria à Conta de 2014 da ALM que consta do Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano 2015, aprovado pelo Plenário - Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15 de dezembro de 2014, através da Resolução n.º 38/2014 – PG⁴.

Esta ação de fiscalização tem enquadramento nas Linhas de Ação Estratégica previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Ação para o triénio 2014-2016 e, com a sua realização, pretendeu-se intensificar o controlo sobre a fiabilidade, fidedignidade e integralidade das demonstrações financeiras do sector público.

A auditoria teve como objetivo principal a verificação da exatidão das peças contabilísticas finais, os respetivos registos das receitas e das despesas, bem como a correspondente regularidade e legalidade, com vista a suportar a emissão do Parecer cometido ao TC, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006.

Nessa sequência foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Estudo do dossiê permanente da ALM;
2. Análise e Liquidação da Conta de 2014;
3. Análise da despesa e da receita de 2014;
4. Verificação da legalidade das aquisições de bens e serviços em 2014;
5. Acompanhamento do grau de acatamento das recomendações formuladas em anteriores relatórios de auditoria.

2.2. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente ação de fiscalização englobou as fases de planeamento, de execução e de elaboração do relato, no desenvolvimento das quais foram adotados os métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁵.

a) Fase de Planeamento

- ✓ Análise dos elementos constantes do dossiê permanente, nomeadamente:
 - Leitura dos Pareceres sobre as Contas da ALM de anos anteriores;
 - Manual de Controlo Interno;
 - Instruções do TC.
- ✓ Liquidação da Conta da ALM relativa a 2014.

⁴ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 247, de 23 de dezembro.

⁵ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estava expressamente previsto neste Manual, atendeu-se às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

b) Fase de Execução

- ✓ Verificação da observância da sequência normal do ciclo da despesa e do controlo das operações;
- ✓ Exame aos registos contabilísticos e à documentação de suporte das receitas e das despesas selecionadas;
- ✓ Apreciação da fidedignidade dos documentos de prestação de contas, em particular do Mapa de Fluxos de Caixa, do Balanço e da Demonstração de Resultados;
- ✓ Análise da execução económico-financeira;
- ✓ Verificação de uma amostra documental de receita e de despesa, visando a comprovação da legalidade e da regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras.

c) Análise e Consolidação da Informação

- ✓ Esclarecimento das dúvidas surgidas na fase de execução da auditoria;
- ✓ Consolidação da informação recolhida.

2.3. Entidade auditada e responsáveis

A entidade objeto da auditoria foi a Assembleia Legislativa da Madeira (ALM).

Compete ao Departamento Financeiro (DF) elaborar a conta da ALM, de acordo com as orientações expressas pelo CA, conforme determina o disposto na al. a) do art.º 28.º do DLR n.º 24/89/M⁶. Após aprovação da Conta, o CA submete-a ao Presidente da Assembleia e remete-a para parecer do TC, em conformidade com o definido na al. c) do art.º 14.º do mesmo diploma.

A auditoria incidiu sobre o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2014 da responsabilidade dos membros do CA identificados no quadro abaixo:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Presidente	01-01-2014 a 31-12-2014
Bárbara Cristina de Jesus Ramos de V. Sousa	Vogal	01-01-2014 a 23-06-2014
Conceição de Ornelas Mendonça Alves	Vogal	24-06-2014 a 31-12-2014
Fernando de Jesus Aguiar Campos	Vogal	01-01-2014 a 31-12-2014

2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

A conta foi instruída com todos os documentos necessários à sua liquidação, conforme estabelece a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC.

Regista-se o espírito de colaboração dos responsáveis e demais funcionários contactados que em muito contribuíram para o adequado desenvolvimento da ação.

⁶ Com as alterações que lhe foram introduzidas pelos DLR n.ºs 2/93/M, de 20/02, 11/94/M, de 28/04, 10-A/2000/M, de 26/04, 14/2005/M, de 05/08 e 16/2012/M, de 13/08.



No entanto, continua a verificar-se que as relações de documentos de despesa e de receita não contêm o número do Pedido de Autorização de Pagamento, ou seja o “Nº PAP”, mas apenas o número de processo (ou “Nº PROC”), o que dificulta a sua identificação.

2.5. Princípio do Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório e, em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, procedeu-se à audição dos membros do CA da ALM, responsáveis pela gerência de 2014, do ex-Presidente da ALM, da ex-Diretora de Serviços da ALM, dos Técnicos de Apoio Parlamentar Coordenadores do Departamento de Expediente e Pessoal (DEPE) e do Departamento Financeiro (DF), na gerência de 2014, e bem assim do atual presidente do CA da ALM.

Dando expressão ao princípio do contraditório, as alegações recebidas⁷ foram consideradas ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Na sua resposta⁸, o ex-Presidente da ALM informou ter decidido “*não entrar em explicações e detalhes justificativos da absoluta legalidade dos atos em causa e procedimentos, por tal dever ser tarefa dos serviços*” e, a propósito das infrações, deu “*por inteiramente reproduzido tudo quanto foi alegado pelos vários visados*, defendendo que o seu cargo é meramente político, descortinando que lhe possa ser imputada qualquer responsabilidade financeira.

Corroborando tal entendimento, veio acrescentar que:

- de harmonia com o art.º 52.º, n.º 1, da LOPTC, “*não são necessariamente os titulares dos órgãos de soberania (ou de órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas) que, pessoalmente, devem prestar ao Tribunal, ou responder por atos de gestão de dinheiros que lhes estão afetos, são os gerentes dos respetivos serviços*”;
- “*nos termos do que se refere no art.º 5, n.º 1, alínea e) da LOPTC, apenas podem ser alvo de julgamento para efetivação de responsabilidades financeiras as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos*”.

Mais referiu que, de acordo com o art.º 5.º da LOPTC, a competência do Tribunal de Contas, relativamente à ALM, é apenas de dar parecer sobre as suas contas, cabendo à ALM a ponderação política e a responsabilidade de avaliar se deve ou não deliberar remeter os correspondentes pareceres para efetivação de eventuais responsabilidades financeiras.

Apelou também ao “*princípio da irresponsabilidade*”, expresso no art.º 157.º da CRP e reproduzido no art.º 23.º do EPARAM, “*no sentido de que os deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos atos praticados no exercício das suas funções (...), o que se aplica, também, no presente caso e assume particular relevância no exercício da Presidência do Parlamento*” e ao Parecer n.º 11/2012 do Conselho Consultivo da PGR, no qual se refere que “*o Deputado não pode ser responsabilizado posteriormente à cessação do mandato por atos cometidos durante a vigência deste*”.

Sobre as alegações ora formuladas há que precisar os seguintes aspetos:

⁷ Constantes dos ofícios com os registos de entrada n.ºs 3016, 3017, 3018, 3019, 3026 e 3027, todos de 09/12/2015, 3042, de 10/12/2015 e 3097, de 16/12/2015 (a fls. 191 a 337 do Volume I do Processo).

⁸ Com o registo de entrada na SRMTC n.º 3097, de 16/12/2015.

- a) O invocado princípio da irresponsabilidade⁹ visa proteger os deputados sobre “*os votos e opiniões*” emitidos no exercício de funções políticas não abrangendo os atos de autorização de despesas públicas que aqui se cuidam, concretamente, os despachos do ex-Presidente da ALM, que fixaram as remunerações do pessoal afeto ao Gabinete da Presidência e que autorizaram a atribuição de compensações decorrentes das rescisões por mútuo acordo pagas a funcionários da ALM.
- b) É matéria incontroversa, face ao disposto na LOPTC, que o Tribunal de Contas tem competência plena para fiscalizar a legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos dinheiros públicos (cfr. o art.º 2.º, n.º 3), sendo que os pareceres previstos na alínea b) do art.º 5.º da LOPTC (contas das Regiões Autónomas e das Assembleias Legislativas) não impedem aquela tipologia de fiscalização.

Aquele ex-responsável defendeu ainda o entendimento de que não terá existido culpa nem dolo, ou sequer negligência por parte dos responsáveis.

Por seu turno, o atual Presidente do CA da ALM informou o Tribunal¹⁰ que “*não apresentará quaisquer alegações, aguardando sim pelo Relato Final no sentido de serem introduzidas medidas corretivas das eventuais situações persistentes*”.

2.6. Enquadramento

Na gerência de 2014 não ocorreram alterações no enquadramento normativo e regulamentar da atividade contabilística da ALM.

⁹ Os n.ºs 1 do art.º 157.º, da CPR, e do art.º 23.º, do EPARAM, dispõem que “[o]s Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções”, cujos poderes, direitos e deveres constam dos art.ºs 22.º, 24.º e 27.º do EPARAM.

¹⁰ Com o registo de entrada na SRMTC n.º 3033, de 10/12/2015.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

A análise incidiu sobre a informação orçamental e patrimonial constante nos documentos de prestação de contas da ALM.

3.1. Execução orçamental da receita e da despesa

A Resolução da ALM n.º 25/2013/M, de 17 de dezembro, que continha o orçamento inicial de 2014 foi aprovada em sessão plenária de 27 de novembro, tendo as alterações realizadas ao longo do ano¹¹ sido devidamente autorizadas e contabilizadas, com a exceção da Resolução n.º 99/CODA/2014, que gerou a diminuição de 3.400,00€ na rubrica 01.03.08D, e que por lapso foi contabilizada na rubrica 02.02.25Z.

A estrutura orçamental das receitas da ALM está patente no quadro abaixo:

Quadro 1 - Execução orçamental e estrutura da receita

Descrição	Orçamento Final	Realizado	(euros)	
			Execução (%)	Estrutura (%)
RECEITA PRÓPRIA	1.349.248,00	1.411.575,39	104,6%	8,9%
Saldo da gerência anterior	1.317.647,00	1.317.646,56	100,0%	8,3%
Receitas correntes				
Venda de bens	15.000,00	13.623,80	90,8%	0,1%
Outras receitas	11.600,00	7.803,87	67,3%	0,05%
Receitas de capital				
Sociedades e quase sociedades financeiras	1.000,00	72.501,16	7.250,1%	0,5%
Reposições não abatidas nos pagamentos	4.001,00	0,00	0,0%	0,00%
TRANSFERÊNCIAS	14.632.155,00	14.489.808,00	99,0%	91,1%
OE	27.346,00	0,00	0,0%	0,0%
ORAM	14.604.809,00	14.489.808,00	99,2%	91,1%
TOTAL	15.981.403,00	15.901.383,39	99,5%	100,0%

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Receita e de Fluxos de Caixa da ALM de 2014.

A taxa de execução orçamental das receitas foi cerca de 99,5% (menos 80 mil euros do que o previsto), principalmente porque não foram recebidos quaisquer duodécimos das transferências de capital provenientes do GR.

Ainda assim, as transferências do orçamento da RAM atingiram na gerência o montante de, aproximadamente, 14,5 milhões de euros, representando 99,1% do total da receita orçamentada.

O saldo da gerência anterior, no montante de 1,3 milhões de euros, constituiu a principal componente da receita própria.

A despesa atingiu cerca de 15,3 milhões de euros, apresentando a seguinte distribuição por rubrica da classificação económica:

¹¹ Cfr. as Resoluções n.ºs 10/CODA/2014, 17/CODA/2014, 20/CODA/2014, 62/CODA/2014, 79/CODA/2014, 99/CODA/2014 e 109/CODA/2014, os Despachos n.ºs 21/2014, 82/2014, 209/2014 e a Declaração de Retificação n.º 5/2014 (na pasta Legislação - Orçamento_e_alteracoes_orçamentais, do CD da auditoria).

Quadro 2 - Execução orçamental e estrutura da despesa

(euros)

Descrição	Orçamento Final	Realizado	Execução (%)	Estrutura (%)
DESPESAS CORRENTES	15.766.402,00	15.159.702,99	96,2%	99,2%
01.00 Despesas com o Pessoal	8.275.705,00	8.183.632,50	98,9%	53,5%
01.01 Remunerações certas e permanentes	4.295.279,00	4.288.876,49	99,9%	28,1%
01.02 Abonos variáveis ou eventuais	1.369.300,00	1.357.891,96	99,2%	8,9%
01.03 Segurança Social	2.611.126,00	2.536.864,05	97,2%	16,6%
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	2.198.097,00	1.690.976,54	76,9%	11,1%
02.01 Aquisição de bens	309.600,00	229.499,78	74,1%	1,5%
02.02 Aquisição serviços	1.888.497,00	1.461.476,76	77,4%	9,6%
04.00 Transferências Correntes	5.288.600,00	5.285.066,60	99,9%	34,6%
04.07 Instituições sem fins lucrativos	500,00	360,00	72,0%	0,0%
04.08 Famílias	5.287.100,00	5.284.706,60	100,0%	34,6%
04.09 Resto do mundo	1.000,00	0,00	0,0%	0,0%
06.00 Outras Despesas Correntes	4.000,00	27,35	0,7%	0,0%
DESPESAS DE CAPITAL	215.001,00	126.672,92	58,9%	0,8%
07.00 Aquisição de Bens de Capital	211.000,00	122.671,92	58,1%	0,8%
12.00 Operações extraorçamentais	4.001,00	4.001,00	100,0%	0,0%
12.02.00 Outras operações de tesouraria	4.001,00	4.001,00	100,0%	0,0%
TOTAL	15.981.403,00	15.286.375,91	95,7%	100,0%

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALM de 2014.

Em termos globais, as rubricas que integram a receita própria registaram uma diminuição de cerca de 1,4%, devido à redução em 6,3% (89 mil euros) do saldo da gerência anterior que não foi totalmente compensada pelo crescimento das “Reposições não abatidas nos pagamentos” de 96,2% (73 mil euros, aproximadamente).

Evidencia-se o peso das despesas com o pessoal, representativas de 53,5% do total dos pagamentos (cerca de 8,2 milhões de euros), seguidas das transferências correntes, de 34,6% (na ordem dos 5,3 milhões de euros), e das despesas com a aquisição de bens e serviços correntes, de 11,1% (aproximadamente 1,7 milhões de euros).

3.2. Evolução das receitas e das despesas no biénio

No biénio 2013/2014, a receita total aumentou cerca de 1,8% (cerca de 280 mil euros) devido ao crescimento de 2,1% (na ordem dos 300 mil euros) das transferências do ORAM, conforme se pode verificar no quadro abaixo:

Quadro 3 - Evolução dos recebimentos

(euros)

Descrição	2013	2014	Δ % 2013/2014
RECEITA PRÓPRIA	1.431.383,78	1.411.575,39	-1,4%
Saldo da gerência anterior	1.406.883,64	1.317.646,56	-6,3%
Venda de bens	14.310,90	13.623,80	-4,8%
Reposições não abatidas nos pagamentos	2.773,78	72.501,16	2.513,8%
Sociedades e quase sociedades financeiras	100,00	0,00	-100,0%
Outras receitas	7.315,46	7.803,87	6,7%
TRANSFERÊNCIAS	14.191.248,00	14.489.808,00	2,1%
TOTAL	15.622.631,78	15.901.383,39	1,8%



Em termos globais, as rubricas que integram a receita própria registaram uma diminuição de cerca de 1,4%, devido à redução em 6,3% (89 mil euros) do saldo da gerência anterior que não foi totalmente compensada pelo crescimento das “Reposições não abatidas nos pagamentos” de 2 513,8% (69,7 mil euros, aproximadamente).

Em 2014, as despesas aumentaram 6,8% relativamente ao ano económico de 2013, refletindo um aumento na ordem de 1 milhão de euros:

Quadro 4 - Evolução dos pagamentos

Descrição	2013	2014	(euros)
			Δ % 2013/2014
DESPEAS CORRENTES	14.245.584,31	15.159.702,99	6,4%
01.00 Despesas com o Pessoal	7.246.786,30	8.183.632,50	12,9%
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	1.674.880,12	1.690.976,54	1,0%
04.00 Transferências Correntes	5.323.775,89	5.285.066,60	-0,7%
06.00 Outras Despesas Correntes	142,00	27,35	-80,7%
DESPEAS DE CAPITAL	61.063,80	126.672,92	107,4%
07.00 Aquisição de Bens de Capital	61.063,80	122.671,92	100,9%
12.00 Operações extraorçamentais	0,00	4.001,00	-
TOTAL	14.306.648,11	15.286.375,91	6,8%

Este acréscimo deveu-se, sobretudo, ao aumento das despesas com o pessoal de 12,9% (cerca de 937 mil euros), consequência do pagamento de indemnizações a funcionários que aderiram ao programa de rescisões por mútuo acordo e dos efeitos da atualização do valor do salário mínimo regional aplicado na RAM.

A despesa corrente cresceu 6,4% (914 mil euros) enquanto a despesa de capital aumentou 107,4% (cerca de 66 mil euros) em resultado da aquisição e implementação de uma nova aplicação informática.

3.3. Análise económico-financeira

A situação económica e financeira da ALM, no biénio de 2013/2014, encontra-se sintetizada nos pontos seguintes.

3.3.1. Balanço

O Balanço do exercício de 2014 (cfr. o Anexo III) evidencia os seguintes aspetos:

- O *Ativo* (cerca de 9,7 milhões de euros) registou uma redução de 9,7% (-1 milhão de euros) face a 2013 (10,7 milhões de euros), justificado, pela diminuição da *Conta do Tesouro* (-700 mil euros) e das *Imobilizações Corpóreas* (cerca de -360 mil euros).
- Não obstante, as *Imobilizações Corpóreas* com o valor de 8,2 milhões de euros continuam a ser o *item* do *Ativo* com mais representatividade (85%);
- No final de 2014, os *Fundos Próprios* assumiram o montante de 9,3 milhões de euros, refletindo uma quebra de 9,5% (-982 mil euros, aproximadamente) em relação ao ano anterior;

- O *Passivo* também sofreu um decréscimo de 14,3% (cerca de -60 mil euros) face a 2013, atingindo os 354 mil euros, em resultado, da redução das dívidas nos *Fornecedores* (de -25 mil euros) e aos *Fornecedores de Imobilizado – c/c* (aproximadamente -34 mil euros).

3.3.2. Demonstração de Resultados

Do exame à Demonstração de Resultados do exercício de 2014 (cfr. o Anexo III) e cujo resumo consta do quadro 5 destacam-se os seguintes aspetos:

- As transferências correntes do GR constituem, à semelhança dos anos anteriores, a principal componente (98,9%) dos *Proveitos*, com 14,4 milhões de euros, tendo observado um aumento de 279 mil euros (2%) face a 2013;
- Cerca de 43,9% dos custos suportados em 2014 respeitam a *Custos com o Pessoal* (6,8 milhões de euros). Seguem-se as *Transferências Correntes* (42,9%, ou cerca de 6,7 milhões de euros) destinadas, essencialmente, aos gabinetes dos grupos e representações parlamentares e os *Fornecimentos e Serviços Externos* (9,8%, ou 1,5 milhões de euros);
- Os *Custos Operacionais* de 2014 foram superiores, em cerca de 774 mil euros, aos do ano anterior. Apesar do aumento verificado nos *Proveitos Operacionais*, no valor de 279 mil euros, os *Custos Operacionais* (15,5 milhões de euros) não foram contrabalançados pelos *Proveitos Operacionais* (14,5 milhões de euros);
- A ALM apresentou *Resultados Operacionais* negativos, no montante aproximado de 1,1 milhões de euros. Os *Resultados Extraordinários* foram positivos (90 mil euros, aproximadamente);
- O *Resultado Líquido* apurado no exercício de 2014, à semelhança do ano anterior, foi negativo, atingindo os 982 mil euros.

Quadro 5 - Resumo dos resultados da ALM por natureza

Resumo	2013	2014	Δ 2013/14	
			Valor	%
Resultados operacionais: (B) – (A) =	-576.696,91	-1.071.306,87	-494.609,96	85,8
Resultados financeiros: (D – B) – (C – A) =	-142,00	-27,35	114,65	-80,7
Resultados correntes: (D) – (C) =	-576.838,91	-1.071.334,22	-494.495,31	85,7
Resultados extraordinários (F - D) – (E - C) =	-78.254,14	89.566,78	167.820,92	214,5
Resultado líquido do exercício: (F) – (E) =	-655.093,05	-981.767,44	-326.674,39	49,9

Fonte: Demonstração de Resultados da ALM de 2014.



4. FIABILIDADE DA CONTA

4.1. Instrução da conta

A prestação de contas do exercício de 2014 foi efetuada pelo CA, em 1 de abril de 2015¹², por via eletrónica¹³, em cumprimento da Resolução n.º 2/2014-PG¹⁴, tendo a contabilidade sido elaborada através da aplicação SIAG-AP.

À semelhança do ano de 2013, não existiu período complementar da despesa.

4.2. Demonstrações financeiras de natureza patrimonial

O exame aos documentos da contabilidade patrimonial que instruíram a conta, assim como a análise aos saldos de abertura e encerramento das contas do Balanço e da Demonstração de Resultados, permite concluir pela consistência dos valores neles inscritos.

Apesar da sua reduzida extensão, motivada pela perceção de um baixo nível de risco das operações, os testes realizados¹⁵ não evidenciaram anomalias que impeçam a emissão de parecer sobre as contas.

4.3. Contabilidade Orçamental

No âmbito da análise e conferência aos mapas de natureza orçamental, concluiu-se que os recebimentos, os pagamentos e os saldos inicial e final de 2014 estão, no geral, fidedignamente refletidos nos documentos e mapas de suporte à Contabilidade Orçamental, em particular no Mapa de Fluxos de Caixa que visa “*evidenciar as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria*”¹⁶.

O Mapa de Fluxos de Caixa, da responsabilidade dos membros do CA, identificados no ponto 2.4., abre com o saldo fixado no Parecer relativo à Conta de 2013, encontrando-se resumido do seguinte modo:

Débito:		
Saldo da gerência anterior	1 320 255,81€	
Recebido na gerência	18 490 321,36€ ¹⁷	19 810 577,17€
Crédito		
Saído na gerência	19 192 960,44€ ¹⁸	
Saldo para a gerência seguinte	617 616,73€	19 810 577,17€

¹² A conta de gerência de 2014 da ALM inicialmente submetida ao TC foi alterada pela entidade a 6 de maio de 2015.

¹³ O sistema de “*Prestação de Contas dos Serviços e Organismos Públicos por via eletrónica*” visa dotar as entidades sob controlo e jurisdição do Tribunal de Contas (TC) de um serviço “*on-line*” (via Internet) de entrega e consulta eletrónica de contas de gerência.

¹⁴ Aprovada em reunião do Plenário Geral do TC, de 15/12/2014 e publicada no DR, 2.ª série, n.º 247, de 23/12/2014.

¹⁵ Confirmação dos registos contabilísticos das operações selecionadas para verificação da legalidade e regularidade.

¹⁶ Cfr. o ponto n.º 7.3 do POCP, publicado em anexo ao DL n.º 232/97, de 3 de setembro.

¹⁷ Inclui 3 906 584,53€ referentes à retenção de *Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria*.

¹⁸ Inclui 3 906 584,53€ referentes à entrega de *Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria*.



5. ANÁLISE À LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Com o propósito de apreciar a legalidade e regularidade das operações, foi selecionada uma amostra de receitas e despesas, com recurso aos métodos de amostragem (não estatística) *sobre valores estratificados e em blocos*.

O procedimento adotado consistiu num exame à documentação de suporte das operações, nas suas vertentes orçamental, financeira e patrimonial, e aos procedimentos administrativos que sustentaram a correspondente execução orçamental.

5.1. Alterações orçamentais

Como já foi referido, as alterações ao orçamento inicial da ALM¹⁹, realizadas ao longo do ano, foram devidamente contabilizadas, com a exceção da Resolução n.º 99/CODA/2014, de 13/11/2014, que gerou a diminuição de 3 400,00€ na rubrica 01.03.08D.

Apurou-se que, por lapso, esta diminuição da despesa foi contabilizada na rubrica 02.02.25Z, conduzindo a que a execução na rubrica 01.03.08D tenha ultrapassado a dotação disponível, em 3 397,99€²⁰, contrariando a alínea b) do n.º 2 do art.º 42.º da LEO²¹ e os art.ºs 5.º e 6.º da LCPA²².

Não obstante, considera-se que o facto de não ter sido excedida a dotação na rubrica principal 01.03.08, reconduz a situação em apreciação a uma irregularidade contabilística insuscetível de gerar, por si só, responsabilidade financeira sancionatória.

5.2. Operações da receita

5.2.1. Transferências correntes provenientes do orçamento da RAM

No que se refere às operações da receita, foi conferida a rubrica “06.04.02 – Transferências correntes – Administração Regional”, no montante global de 14 489 808,00€.

Foram analisadas todas as ordens de recebimento, mostrando-se os respetivos processamentos regulares, cumprindo com os princípios e regras de execução orçamental e normas contabilísticas vigentes.

5.2.2. Reposições não abatidas nos pagamentos

Devido ao nível de risco associado, foram conferidas todas as ordens de recebimento correspondentes à execução na rubrica “15.01.01 – Reposições não abatidas nos pagamentos” que atingiram o montante global de 72 501,16€²³.

¹⁹ Cfr. as Resoluções n.ºs 10/CODA/2014, 17/CODA/2014, 20/CODA/2014, 62/CODA/2014, 79/CODA/2014, 99/CODA/2014 e 109/CODA/2014, os Despachos n.ºs 21/2014, 82/2014, 209/2014 e a Declaração de Retificação n.º 5/2014.

²⁰ Foram utilizados 22 197,99€, quando a dotação disponível na rubrica era de 18 800,00 €, por força da referida redução de 3 400,00€ produzida pela Resolução n.º 99/CODA/2014.

²¹ Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada pelas Leis n.º 37/2013, de 14/06, e 41/2014, de 10/07.

²² Lei n.º 8/2012, de 21/02, na redação dada pela Lei n.º 64/2012, de 20/12.

²³ Os montantes em causa incluem, entre outros, a reposição dos subsídios de reintegração qualificados como indevidos pelo Tribunal nos Relatórios n.ºs 22/2013-FS/SRMTTC, 10/2014-FS/SRMTTC e 24/2014 a Élvio Manuel Vasconcelos da

Os respetivos processamentos mostravam-se regulares, cumprindo com os princípios e regras de execução orçamental e normas contabilísticas vigentes. O registo contabilístico de maior montante (43 816,35€) respeita à regularização das subvenções mensais vitalícias transferidas pela CGA no mês de junho de 2014 que passaram, a partir desse mês, a ser processadas diretamente pela ALM.

5.3. Operações de despesa

5.3.1. Suplemento especial de trabalho

Foi integralmente conferida a rubrica “01.01.12 A - Suplemento especial de trabalho”, onde são registados os pagamentos dos acréscimos remuneratórios pagos ao pessoal que desempenha funções na ALM, que ascenderam a 380 647,79€.

5.3.1.1. PAGAMENTO DE SUPLEMENTOS E DE DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO A MEMBROS DOS GABINETES DA ALM

1. Remuneração suplementar

A “remuneração suplementar” é um acréscimo remuneratório previsto no art.º 37.º da Lei Orgânica da ALM, segundo o qual “o pessoal permanente da Assembleia Legislativa tem regime especial de trabalho, decorrente da natureza e das condições de funcionamento próprios da Assembleia (...) fixado por despacho do Presidente da Assembleia Legislativa, sob proposta do secretário-geral, ouvido o Conselho de Administração, podendo compreender, nomeadamente, horário especial de trabalho e remuneração suplementar”.

Quando foi criada, a remuneração suplementar destinava-se a compensar alguns funcionários²⁴ que exerciam funções para além do horário normal de expediente fixado pela ALM devido ao prolongamento das atividades parlamentares (sessões plenárias e comissões parlamentares). A partir de janeiro de 2002 o suplemento foi estendido “a todos os funcionários que prestam serviço permanente na Assembleia Legislativa Regional (...), exceptuando-se, o pessoal dirigente”, com vista a “compensar a disponibilidade que é exigida aos funcionários, permitindo deste modo, uma maior operacionalidade e funcionalidade dos serviços” (cfr. o despacho do Presidente da ALM de 21/12/2001²⁵).

A 5 de janeiro de 2004 o Presidente da ALM autorizou que “o pessoal dirigente da Assembleia Legislativa Regional [passasse] a usufruir da remuneração suplementar, com efeitos a partir de janeiro de 2004, à semelhança, aliás do que acontece nos outros Parlamentos, Nacional e Regional”²⁶.

A remuneração suplementar é calculada de acordo com a fórmula constante do n.º 3 do art.º 37.º da Orgânica da ALM $[(35\% Rb) \times 14/12]$, em que Rb é a remuneração base paga

Encarnação [o montante reposto na gerência de 2014 fez os 12 551,76€, estando a decorrer em 2015 a reposição do remanescente (8 367,78€)] e a Gustavo Alonso de Gouveia Caires [o montante reposto na gerência de 2014 foi de 804,60€, estando a decorrer em 2015 a reposição do remanescente (2 218,82€)].

²⁴ Tratavam-se de funcionários das áreas de informática, de som, de protocolo, de informação e de apoio técnico às receções oficiais e nas atividades desportivas e de apoio jurídico às Comissões e Parlamento (cfr. o despacho do Presidente da ALM n.º 8/93 de 20 de maio, a fls. 62 a 64 do Volume I da Documentação de Suporte).

²⁵ A fls. 65 e 66 do Volume I da Documentação de Suporte.

²⁶ O despacho foi exarado na proposta do Secretário-Geral da ALM de 10/12/2013 (a fls. 67 e 68 do Volume I da Documentação de Suporte). Tal proposta foi fundamentada no facto de os “Diretores [terem] níveis de remuneração muito próximos dos seus subordinados diretos com maiores rendimentos”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

mensalmente], e faz “*parte integrante do vencimento, contando para todos os efeitos legais, designadamente os de aposentação, não sendo acumulável com abonos resultantes da prestação de trabalho extraordinário e nocturno*” (n.º 4).

O exame realizado identificou as seguintes especificidades no processamento das referidas remunerações ao nível dos gabinetes da ALM:

1. Aos membros dos Gabinetes da Presidência (à exceção dos motoristas) e do Serviço de Apoio ao Secretário-Geral era aplicada uma redução de 5% sobre o vencimento base mas não sobre a remuneração suplementar contrariando o art.º 2.º da Lei n.º 47/2010, de 07/09²⁷ visto que o mencionado suplemento faz parte integrante do vencimento mensal ilíquido²⁸;
2. Nos termos dos despachos de nomeação²⁹ foi atribuído aos Adjuntos dos Vice-presidentes o direito a auferir uma remuneração suplementar que, adicionada às restantes remunerações, não podia ultrapassar 85% do somatório do vencimento auferido pelos respetivos Vice-Presidentes.

A fixação desse limite extravasa a competência dos Vice-presidentes definida no n.º 6 do art.º 37.^{º30} da Orgânica da ALM, que se limita ao poder de mandar aplicar o regime de trabalho definido naquele artigo (e o correspondente suplemento) e não a regulamentar o seu montante. Além disso, verificou-se que os serviços da ALM aplicaram o referido limite à remuneração do Adjunto do gabinete da Vice-presidente Isabel V. C. de Melo Torres, apesar de não ter sido exarado o necessário despacho autorizador.

Referir finalmente que o cálculo do teto remuneratório realizado pela ALM não foi corretamente realizado, pois incidiu sobre a remuneração dos Vice-Presidentes líquida da redução de 5%, quando deveria ter incidido sobre a remuneração ilíquida³¹.

Em sede de contraditório, o Secretário-Geral da ALM na gerência de 2014 reiterou que “*o limite de 85% do vencimento dos Vice-Presidentes aplicável à remuneração dos adjuntos dos Vice-Presidentes foi uma medida instituída pelos Vice-Presidentes que se revelou necessária, de forma a distinguir os seus montantes remuneratórios dos seus adjuntos, atenta a diferente complexidade e representatividade das funções de cada um*”.

3. Os motoristas dos Gabinetes da Presidência e da Vice-Presidência da ALM³² auferiam suplementos remuneratórios ao abrigo de regimes distintos. Assim, enquanto o motorista nomeado a 08/09/2014, para exercer funções no Gabinete da Presidência, auferia a

²⁷ Com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 52/2010, de 14 de Dezembro. Este diploma procedeu à redução, em 5% do vencimento mensal ilíquido dos membros dos gabinetes do Governo, a qual era aplicável aos membros dos gabinetes da ALM nomeados ao abrigo do DLR n.º 24/89/M, de 07/09 (cfr. o n.º 2). A referida redução remuneratória entrou em vigor a 8 de setembro de 2010 (cfr. art.º 3.º).

²⁸ Cfr. o n.º 4 do art.º 37.º da Orgânica da ALM que determina que a remuneração suplementar faz “*parte integrante do vencimento, contando para todos os efeitos legais, designadamente os de aposentação*”.

²⁹ Cfr. os Despachos dos Vice-Presidentes Miguel José Luís de Sousa, Rita Maria Dias Pestana Cachuxo e José Paulo Batista Fontes de 08/03/2002 e o Despacho do Vice-Presidente Fernão Rebelo de Freitas de 10/12/2004 (a fls. 1111 a 1114 do Volume III da Documentação de Suporte).

³⁰ Que dispõe que “*6 - A aplicação do regime de trabalho previsto nos números anteriores ao pessoal dos gabinetes do Presidente, Vice-Presidentes, secretário-geral e grupos parlamentares é da competência do Presidente, dos Vice-Presidentes, do secretário-geral e da direção dos grupos parlamentares, respetivamente.*”.

³¹ Sendo a remuneração bruta de 4 923,35€ (correspondente ao somatório do vencimento base de 3 719,79€ com o abono mensal de 1 203,56€) o limite de 85% corresponderia a 4 184,84€, em vez dos 4 016,76€ considerados pela ALM.

³² Cfr. os despachos do Presidente da ALM n.º 42/2013, de 31/01/2013, e n.º 259/2014, de 09/09/2014 e o despacho do Vice-Presidente Miguel J. Luís de Sousa n.º 72/2014, de 04/04/2014 (a fls. 1121 a 1123 do Volume III da Documentação de Suporte).

remuneração suplementar prevista no art.º 37.º da Orgânica da ALM, aos restantes foi pago um suplemento correspondente a 35% do vencimento, por aplicação do n.º 5 do art.º 13.º do referido DL n.º 11/2012^{33 34}.

Nas suas alegações, o Secretário-Geral justificou tal procedimento com o *“facto de (...) o diploma que aprovou a Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira prever, no n.º 1 do seu artigo 11.º, que se aplica aos membros do Gabinete o regime constante na lei geral”*. Acrescentou ainda que *“o Despacho do motorista Miguel Arcanjo foi o primeiro a recair no âmbito da Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, e pretendia clarificar o regime remuneratório aplicável aos motoristas (...). Quis-se afastar qualquer dúvida sobre a possibilidade da acumulação do suplemento remuneratório ali previsto (35%) e o que resulta do art.º 37.º da lei orgânica (...). A mesma técnica de redação não foi, contudo, prosseguida nas subsequentes nomeações de motoristas”*.

2. Despesas de representação dos membros dos gabinetes da ALM

Para além de não ter sido aplicada a redução de 5% à remuneração suplementar, verificou-se durante a conferência documental que as despesas de representação processadas aos membros dos gabinetes da ALM³⁵ foram de montante igual às dos membros do Gabinete do Primeiro-Ministro, situação que se considera irregular já que o art.º 75.º do EPARAM³⁶ determina que o Presidente da Assembleia Legislativa Regional *“tem estatuto remuneratório idêntico ao de ministro”*.

Nessa sequência, a equiparação legal a fazer, para efeitos de definição do regime remuneratório dos membros do gabinete, seria a do regime aplicável aos membros dos gabinetes dos Ministros e não aos membros do gabinete do Primeiro-ministro.

3. Pagamentos indevidos de Suplementos e de Despesas de representação a membros dos gabinetes da ALM

Da conjugação das normas explanadas anteriormente (traduzidas na redução em 5%³⁷ da remuneração suplementar³⁸ e na fixação das despesas de representação ao nível das dos

³³ Diploma, que estabeleceu a natureza, a composição, a orgânica e o regime remuneratório dos gabinetes dos membros do Governo, entrou em vigor em 01/01/2012 por força do seu art.º 23.º.

³⁴ De acordo com a referida norma, *“[o] suplemento remuneratório dos membros dos gabinetes [dos membros do Governo] é pago mensalmente, 12 vezes por ano, e corresponde a 20% da remuneração base, para os adjuntos, 10% para os secretários pessoais e para o pessoal de apoio técnico-administrativo e auxiliar, com exceção dos motoristas, em que aquele suplemento corresponde a 35% da remuneração base de modo a compensar os riscos inerentes às suas funções e os encargos associados à sua indumentária e lavagem de viaturas ao serviço dos gabinetes”*. Este suplemento aplicava-se aos motoristas dos gabinetes da ALM, por força do art.º 22.º, n.º 1, al. d), que revogou os art.ºs 4.º e 5.º do DL n.º 381/89, de 28/10, na parte aplicável aos gabinetes dos membros do Governo.

³⁵ Sobre o regime remuneratório dos membros dos Gabinetes da ALM consultar o Anexo VI.

³⁶ O Estatuto Político Administrativo da RAM foi aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, e alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho.

³⁷ A redução de 5% aplica-se aos membros dos gabinetes da ALM nomeados ao abrigo do DLR n.º 24/89/M, de 07/09, nos termos da previsão do art.º 2.º da Lei n.º 47/2010, de 07/09, que determina o seguinte:

“Artigo 2.º

Redução do vencimento dos membros de gabinetes

1 - O vencimento mensal ílquido dos membros das Casas Civil e Militar da Presidência da República, dos gabinetes dos membros do Governo, dos gabinetes dos Governos Regionais, dos gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais e dos governadores civis é reduzido, a título excecional, em 5%.

2 - Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se membros de gabinetes os nomeados ao abrigo das Leis n.ºs 26/84, de 31 de Julho, e 5 -A/2002, de 11 de Janeiro de 2002, dos Decretos -Leis n.ºs 25/88, de 30 de Janeiro,



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

membros do Gabinete de Ministro ao invés das de Primeiro-ministro) com os montantes pagos pela ALM foram identificadas as seguintes divergências:

Quadro 6 - Remunerações ilíquidas dos membros dos gabinetes da ALM

(euros)

Categorias	Remuneração Suplementar (c/redução de 5%)			Despesas representação			
	Pago	Devido	Diferença	%	Pago	Devido	Diferença
Chefe de Gabinete	1.524,74	1.448,50	76,24	50	1.555,36	777,68	777,68
Assessores	1.296,03	1.231,23	64,80	33,3	1.036,91	518,40	518,51
Adjuntos	1.219,76	1.158,77	60,99	33,3	777,68	518,40	259,28
Secretários Pessoais	838,61	796,68	41,93	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Lembre-se que o vencimento pago aos Adjuntos dos Vice-Presidentes foi distinto do pago aos dos restantes gabinetes, uma vez que o montante da remuneração suplementar somado às restantes remunerações não podia ser superior a 85% do somatório do vencimento e abono mensal auferidos pelos respetivos Vice-Presidentes.

Assim, visto que o montante pago a mais no abono para despesas de representação (259,28€) foi compensado pela redução em igual montante na remuneração suplementar, em termos líquidos, não foram realizados pagamentos indevidos aos Adjuntos dos Gabinetes dos Vice-Presidentes da ALM.

Face ao acima referido, apresenta-se no quadro seguinte³⁹ o montante pago indevidamente aos membros dos Gabinetes da ALM, na gerência de 2014, já deduzido das reduções que lhes são aplicáveis⁴⁰:

Quadro 7 - Remunerações processadas em montante superior ao legalmente estipulado

(euros)

Nome	Função	Pago	Devido	Pagamento indevido
Hugo Miguel de N. Gonçalves	Chefe de Gabinete da Presidência	73.167,18	63.739,88	9.427,30
José Manuel Paiva David	Assessor da Presidência	59.044,03	52.604,28	6.439,75
Sónia Luísa G. M. Vasconcelos	Assessora da Presidência	59.044,03	52.604,28	6.439,75
Sandra Maria Gonçalves Nunes	Adjunta da Presidência	12.497,66	12.309,79	187,87
João Lino dos Ramos França	Adjunto da Presidência	24.933,60	23.358,05	1.575,55
Filipa Maria C. L. S. Gouveia	Secretária e Adjunta da Presidência	22.066,69	20.894,54	1.172,16
Marilyn Josefina Vieira Moniz	Adjunta do Secretário-Geral	53.382,38	49.846,55	3.535,83
Ana Paula Neves Faria Franco	Secretária da Presidência	14.782,92	14.521,40	261,52
Maria Helena S. Correia Freitas	Secretária da Presidência	14.782,92	14.521,40	261,52

262/88, de 23 de Julho, e 213/2001, de 2 de Agosto, dos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 24/89/M, de 7 de Setembro, e 54/2006/A, de 22 de Dezembro, e da Portaria n.º 948/2001, de 3 de Agosto.

3 - A redução estabelecida no n.º 1 não é aplicável a motoristas e secretariado, à exceção dos secretários que compõem os gabinetes dos governos civis e dos secretários pessoais nomeados ao abrigo da legislação referida no número anterior.”

³⁸ Cfr. o n.º 4 do art.º 37.º que determina que a remuneração suplementar faz “parte integrante do vencimento, contando para todos os efeitos legais, designadamente os de aposentação”.

³⁹ Cfr. o Anexo V, no qual se discriminam as remunerações mensais e respetivas reduções.

⁴⁰ Reduções de 5% (art.º 2.º da Lei n.º 47/2010), de 2,5% a 12% (art.º 33.º da LOE para 2014), em vigor no período de 1 de janeiro a 30 de maio de 2014, e de 3,5% a 10% (art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12/09), em vigor a partir de 13/09/2014.

Nome	Função	Pago	Devido	Pagamento indevido
Rosa Maria S. Correia Azevedo	Secretária da Presidência	16.366,00	16.028,40	337,60
Lígia Maria Rocha Câmara	Secretária do Secretário-Geral	31.095,30	30.641,39	453,92
Total		381.162,72	351.069,96	30.092,76

O pagamento do vencimento base aos Assessores do Gabinete da Presidência e o abono para despesas de representação aos membros dos gabinetes da ALM em montante superior ao devido é suscetível de configurar uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art.^{os} 59.º, n.º 4.º e 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável:

- Ao Presidente da ALM⁴¹ que, pelo despacho n.º 10/X-I/2011/P⁴² decidiu “*atribuir um abono mensal para despesas de representação nos mesmos termos em que tem vindo a ser processado*” aos membros do seu gabinete (o Assessor, José Manuel Paiva David e a Adjunta Sandra Maria G. Nunes⁴³);
- Ao Secretário-Geral da ALM que autorizou os restantes pagamentos⁴⁴, sem o correspondente despacho do Presidente da ALM, e aos responsáveis pelo processamento das referidas importâncias⁴⁵, mais concretamente à Diretora de Serviços⁴⁶, e aos Técnicos de Apoio Parlamentar Coordenadores do DEPE⁴⁷.

Em contraditório, foram aduzidas as seguintes alegações:

1. O Secretário-Geral da ALM sustentou decorrer do n.º 2 do artigo 11.º da Orgânica da ALM que “*assiste ao Presidente da Assembleia Legislativa a prerrogativa de atribuir despesas de representação (...), em razão das especiais e mais exigentes características das funções exercidas*”. Justificou, ainda, que “*esta disposição criou um regime de exceção, prevalecendo à Lei geral aplicável aos membros dos gabinetes*” e que “*não faz sentido que tenha sido invocada a norma prevista no diploma orgânico, derrogando a lei geral, para se vir a manter o estatuto remuneratório que decorria da aplicação, sem mais, da lei geral*”.

⁴¹ A responsabilidade reintegratória é no montante de 5 724,35€ (cfr. CD anexo ao relato).

⁴² A fls. 1129 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁴³ Que na gerência de 2014 não auferiu despesas de representação, por ter estado doente.

⁴⁴ A responsabilidade financeira reintegratória é no montante de 24 368,41€ (cfr. CD anexo ao relato).

⁴⁵ De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.^{os} 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), a responsabilidade financeira sancionatória também “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”. Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo segundo o qual “[p]erante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.”.

Na sua intervenção (cfr. o ponto 2.4.1.) num Seminário organizado pela Inspeção-geral da Administração do Território, intitulada “*A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*” (Lisboa, 26 de Abril de 1999), aquele magistrado defende que são “*(...) sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras*”.

⁴⁶ Maria Isabel Oliveira Pereira, cuja responsabilidade financeira reintegratória ascende a 24 368,41€.

⁴⁷ Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira (até 31/07/2014) e Marcos Roberto Nunes Viveiros (a partir de 01/08/2014), sendo os montantes da responsabilidade financeira reintegratória de 13 767,08€ e 10 601,32€, respetivamente (cfr. CD anexo ao relato).



Nesta matéria é indiscutível que a decisão de atribuição (ou não) do direito às despesas de representação é competência do Presidente da Assembleia. Todavia, a definição do seu montante não é livre, como parece defender o responsável em causa. Ela terá, outrossim, de conter-se nos limites legais em vigor (no caso, nos definidos na Lei que regula a composição e o funcionamento dos gabinetes ministeriais), dado que os suplementos remuneratórios só encontram sustentabilidade constitucional e legal no âmbito do exercício do poder legislativo.

Mais acrescentou que não existem *“despesas de representação [que] não tenham sido atribuídas pelo Presidente da ALM, pois que decorre dos próprios despachos de nomeação que as despesas têm cabimento orçamental, entre outras, na rubrica 01.01.11 – Despesas de Representação”*. Com o devido respeito, reitera-se que em nenhum dos despachos consta a expressa atribuição do direito dos nomeados a beneficiar de despesas de representação confirmando-se, não obstante, que os despachos fazem referência à mencionada rubrica da classificação económica.

Relativamente à não aplicação da redução de 5% sobre a remuneração suplementar, referiu que a mesma *“sustentou-se no entendimento de que aquele suplemento, pese embora a sua integração no vencimento, não tem a natureza de remuneração-base, porquanto se destina a remunerar particularidades específicas da prestação de trabalho (...). Aquela remuneração reveste, isso sim, e salvo melhor opinião, a natureza de suplemento remuneratório, devido pelo exercício de funções que apresentam condições mais exigentes e pelas particularidades que envolvem a sua execução”*.

Desconhece-se a fundamentação de tal entendimento pois é pacífico, desde a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (cfr. a alínea a) do n.º 4 do art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro⁴⁸ que foi reproduzida nas subsequentes leis do Orçamento do Estado, inclusive na de 2014, no seu artigo 33.º, n.º 4, al. a)) que todos os suplementos estão abrangidos pela redução remuneratória de 5%.

2. A Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE até 31/07/2014, Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira, informou que *“de acordo com a alínea d) do n.º 7 do art.º 24.º da Estrutura Orgânica da ALM, compete ao Departamento de Expediente e Pessoal «processar as informações necessárias ao cálculo dos pagamentos de todos os subsídios e subvenções, remunerações e quaisquer abonos a efetuar pelo Departamento Financeiro» - Estas informações são relacionadas com os processos de cadastro, entrada e saída de trabalhadores, contagem de tempos de serviço, assiduidade, etc., que possam influenciar nos respetivos abonados, sendo os valores calculados e conferidos pelos Serviços de Processamento de Vencimentos, afetos ao Departamento Financeiro, na dependência direta da Secretaria-Geral/Conselho de Administração”*.

Mais referiu que o DEPE já tinha alertado superiormente para que os despachos sobre processamento e pagamento das remunerações e despesas de representação dos membros dos respetivos gabinetes fossem mais clarificadores.

⁴⁸ Segundo o qual, para efeitos da aplicação das reduções remuneratórias *“a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados”*.

Relativamente ao alegado, há a salientar que se desconhece a existência do Serviço de Processamento de Vencimentos. O que resulta do art.º 28.º al. c)⁴⁹ da Estrutura Orgânica da ALM e dos Manuais de Procedimentos e Auditoria Interna dos Departamentos de Expediente e Pessoal e Financeiro⁵⁰, nos pontos 2.4.3 e 12.5.1.3 é que impende ao DEPE o processamento de todos os subsídios, subvenções, remunerações e quaisquer abonos a serem pagos pelo DF.

3. O Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DEPE a partir de 01/08/2014, Marcos Roberto Nunes Viveiros, alegou que de acordo com a Estrutura Orgânica da ALM não lhe cabe *“determinar quais as diretrizes de interpretação, execução e aplicação das disposições normativas”*, mas sim *“assegurar que essas diretrizes definidas superiormente, sejam cumpridas escrupulosamente, de acordo com aquilo que é determinado pelos superiores hierárquicos. Aliás pode até nem possuir as habilitações académicas para esse efeito, como no caso concreto do signatário assim acontece”*⁵¹.

Mais referiu que foram os seus superiores hierárquicos que *“decidiram e ordenaram superiormente, que os suplementos remuneratórios atribuídos aos Membros dos Gabinetes da ALRAM não devem estar sujeitos à aplicação da redução remuneratória de 5%”* e que *“o entendimento legal dos superiores hierárquicos da ALRAM, em matéria de definição dos montantes a processar a título de despesas de representação (...) remonta pelo menos a 1998, entendimento esse corroborado por sucessivos Secretários Gerais e sucessivos Conselhos de Administração”*.

4. A Diretora de Serviços na gerência de 2014, por sua vez, referiu que *“desconhecia (...) a existência de qualquer omissão relativa à aplicação das reduções remuneratórias”*⁵², e que *“no que concerne às remunerações atribuídas aos membros dos gabinetes, (...) não teve qualquer intervenção na elaboração das decisões (despachos), não foi consultada sobre quaisquer aspetos do seu conteúdo, prévia ou posteriormente à sua emissão, não lhe foi dado conhecimento ou vista de tais documentos, nem teve intermediação, sequer a título incidental, na cadeia da tramitação procedimental ocorrida entre a emissão dos mesmos e os respetivos pagamentos mensais”*.

⁴⁹ Esta norma dispõe que *“Compete ao Departamento Financeiro:*

c) Assegurar o pagamento de todos os subsídios, subvenções, remunerações e quaisquer abonos processados pelo Departamento de Expediente e Pessoal;”.

⁵⁰ Cfr. a pasta Conta_gerencia_2014 - Norma Controlo Interno, do CD da auditoria.

⁵¹ A este respeito, referiu que *“a Categoria de Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador, integrada na Carreira de Técnico de Apoio Parlamentar, de acordo com a Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira, enquadra-se no grau de complexidade 2, e atendendo ao seu conteúdo funcional, assegura «funções de coordenação, de natureza executiva e de aplicação técnica, de adaptação de métodos e processos enquadrados em diretivas definidas, de grau médio de complexidade, bem como orientação dos assistentes parlamentares na execução das suas tarefas, nomeadamente quando integrados em equipas. Colaboração na formação e no desenvolvimento profissional contínuo na área das respetivas competências de apoio a atividades parlamentares. Inclui integralmente o conteúdo funcional da categoria de base (técnico de apoio parlamentar)».*

O Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador, exerce assim funções de coordenação administrativas, mas sob orientações que são definidas pelos seus superiores hierárquicos, esses sim com responsabilidade na definição das diretrizes de interpretação e aplicação ou não da redução remuneratória de 5% aos suplementos remuneratórios, prevista no artigo 2.º da Lei 47/2010 de 7 de setembro e também, relativamente às despesas de representação, o cumprimento ou não dos montantes legais previstos no artigo 9.º do Decreto-lei n.º 25/88 de 30 de janeiro”.

⁵² Pois, como sempre lhe foram aplicadas as reduções remuneratórias, *“nunca se verificou, sequer, motivo para conceber ou suspeitar da existência qualquer irregularidade relativamente a outros pagamentos efetuados pela ALM de idêntica natureza”*.



Mais acrescentou que, “o processamento de informação, designadamente no que tange às reduções remuneratórias, relativa aos vencimentos pagos pela ALM, constitui-se como competência própria do DEPE” e que “não lhe tendo sido colocada qualquer dúvida, solicitado qualquer esclarecimento, ou determinado o cumprimento de qualquer despacho relativo a tal matéria, não tinha, nem podia ter, a Diretora de Serviços, conhecimento de eventuais discrepâncias no cumprimento da lei sobre tais pagamentos”⁵³.

Veio, ainda, proferir diversa argumentação, alicerçando o entendimento de que “a responsabilidade financeira de um dirigente não pode ser reconduzida ao mero dever de supervisão previsto na lei, pois a apreciação da culpa tem de atender aos deveres funcionais violados”, que deverá ser ponderada em sede de avaliação da culpa.

Face à argumentação aduzida pelos responsáveis, não se vislumbram razões de facto e de direito para afastar, nesta fase, a suscetibilidade da imputação de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Reconhece-se, todavia, que constituem fatores a ponderar em sede de avaliação da culpa a alegada falta de habilitações académicas por parte do Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DEPE, em funções desde 01/08/2014, e a alegada falta de intervenção da Diretora de Serviços e da Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE até 31/07/2014 no processamento de informação sobre remunerações dos membros dos gabinetes da ALM.

5.3.1.2. SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ART.º 23.º DA ORGÂNICA DA ALM

Três funcionários que exerciam funções de coordenação auferiram, para além da remuneração suplementar prevista no art.º 37.º da Orgânica da ALM, um suplemento remuneratório determinado nos termos do n.º 3 do art.º 23.º da referida Orgânica⁵⁴ sem que os despachos do Presidente da ALM⁵⁵ que estabeleceram o seu montante definissem a sua fórmula de cálculo.

A apreciação efetuada concluiu que os suplementos se encontravam devidamente justificados quanto aos fins a que se destinam, pese embora não tivesse sido tido em conta um critério uniforme que assegurasse o princípio da igualdade⁵⁶:

1. Em dois casos foi estabelecida a equiparação a um nível remuneratório, enquanto noutro caso foi fixada uma percentagem (66,5%) de majoração do vencimento base;
2. Em dois casos, o cálculo do abono teve por base a fórmula prevista no art.º 37.º da Orgânica da ALM (com base na qual se processam 14 suplementos em 12 mensalidades⁵⁷) enquanto no outro caso foram processados 12 suplementos em 12 mensalidades.

⁵³ A este propósito referiu, conforme resulta da estipulação contida na al. b) do n.º 2 do art.º 24.º da Estrutura Orgânica da ALM, competir-lhe “superintender nos serviços da Direção e promover o seu regular andamento, a resolução de todas as dúvidas que lhe forem apresentadas pelos seus subordinados e o cumprimento dos despachos do secretário-geral”.

⁵⁴ Segundo o qual “[n]as unidades orgânicas para as quais não se encontre especificamente atribuído cargo dirigente, poderão ser desempenhadas funções de coordenação, por funcionário pertencente ao mapa de pessoal, designado para o efeito, ao qual poderá ser atribuído um suplemento remuneratório, mediante despacho do Presidente da Assembleia Legislativa, sob proposta do secretário-geral e ouvido o Conselho de Administração, sem prejuízo dos limites máximos estipulados para a carreira de técnico de apoio parlamentar”.

⁵⁵ Cfr. os despachos n.ºs 36/X-I/2012/P e 37/X-I/2012/P, proferidos a 31/08/2012, e o despacho n.º 55/X-III/2014/P de 31/01/2014 (a fls. 1130 a 1150 do Volume III da Documentação de Suporte).

⁵⁶ No contraditório, o Secretário-Geral da ALM justificou a desigualdade de critérios na fixação do montante do referido suplemento com a necessidade de ter “em consideração as atribuições das unidades em causa, o grau de complexidade das funções, bem como o volume de trabalho”.

Pese embora se tenha equacionado a possibilidade desta factualidade poder gerar eventual responsabilidade financeira⁵⁸, a falta absoluta de regulamentação (nomeadamente, quanto ao número de prestações anuais, ao valor de cada prestação, etc.) afasta essa possibilidade pois a lei deixa ao livre arbítrio do dirigente a sua fixação.

Questão distinta é a que resulta da manutenção do suplemento de coordenação atribuído à funcionária Fátima Maria Marques Perestrelo, que foi destacada pelo Presidente da ALM, a partir 02/12/2013⁵⁹, para desempenhar as funções da Adjunta daquele Gabinete “*sem prejuízo de quaisquer regalias inerentes ao exercício das suas funções públicas e mantendo a remuneração auferida naquela data*”. O cômputo dos pagamentos realizados na gerência de 2014 a título de suplemento de coordenação atingiu o montante de 5 126,33€⁶⁰.

Note-se que o suplemento previsto no art.º 23.º da orgânica da ALM só é devido se e enquanto perdurarem as condições específicas e concretas que o determinam (cfr. o art.º 159.º, n.º 2 e 4 da LGTFP) e apenas durante o exercício efetivo de funções. Nessa medida, assim que passou a exercer funções de Adjunta do Gabinete, deixou as funções de coordenação⁶¹ perdendo, conseqüentemente, o direito a auferir o respetivo suplemento.

O pagamento do mencionado suplemento de coordenação em violação do art.º 159.º, n.º 2 e 4 da LGTFP é suscetível de configurar uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, no montante de 5 126,33€, nos termos dos art.ºs 65.º, n.º 1, al. b) e 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável ao Presidente da ALM por ter autorizado, ao arpejo da lei, a manutenção do mencionado suplemento.

No contraditório, o Secretário-Geral da ALM defendeu tratar-se de um caso de “*polivalência funcional*”, pois a colaboradora em causa assegurou as funções da Adjunta do referido Gabinete, que se encontrava doente, sem que tivesse sido nomeada ao abrigo do art.º 11.º da orgânica da ALM, pelo que “*não corresponde à verdade a alegação de que aquela trabalhadora parlamentar tenha desempenhado o cargo de Adjunta*”. Pese embora não vislumbre a relevância do “*erro*” apontado pelo responsável, esclarece-se que em momento algum se considerou que a funcionária tivesse sido nomeada para desempenhar o cargo de Adjunta. O que se disse, e agora se reitera, é que a falta de exercício efetivo de funções de coordenação determina a perda do direito a auferir o respetivo suplemento sendo, por isso, de manter a posição relativamente à suscetibilidade da factualidade em análise ser geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

⁵⁷ De acordo com a fórmula prevista no art.º 37.º da orgânica da ALM: [Supl. x 14]/ 12.

⁵⁸ Atenta a violação pelo Presidente da ALM do art.º 214.º do RCTFP, aplicado neste particular à fixação do suplemento, que dispõe que “*Na determinação do valor da remuneração deve ter-se em conta a quantidade, natureza e qualidade do trabalho, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual.*”.

⁵⁹ Cfr. o despacho n.º 52/X-III/2013/P (a fls. 1151 do Volume III da Documentação de Suporte).

⁶⁰ Valor correspondente a um suplemento mensal de 800,99€, pago durante 7 meses (até ao mês de julho), sujeito a reduções remuneratórias de 96,12€, aplicáveis até maio de 2014.

⁶¹ Funções assumidas por João Carlos da Silva Basílio a partir de fevereiro de 2014 (cfr. o despacho n.º 55/X-III/2014/P de 31/01/2014, a fls. 1146 a 1150 do Volume III da Documentação de Suporte).



5.3.1.3. RETROATIVOS PAGOS À ASSESSORA DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Na sequência do despacho do Presidente da ALM⁶² foi celebrado, a 21/02/2011, um acordo de cedência de interesse público⁶³ de uma jornalista da Empresa Jornal da Madeira, que produziu efeitos a partir de 01/03/2011.

Segundo um documento⁶⁴ datado de 07/03/2011, a jornalista declarou optar pelo vencimento de origem (*Jornalista de III – Grupo*) a que correspondia a um montante ilíquido de 1 396,95€, composto por um ordenado base de 1 174,94€, acrescido de diuturnidades no montante de 188,01€.

Por despacho⁶⁵ do Presidente da ALM de 23/02/2011, foi autorizado o processamento da remuneração suplementar a que se refere o art.º 37.º da Orgânica da ALM, a partir de 01/03/2011, data em que iniciou funções como Assessora do Gabinete da Presidência para a Comunicação Social, dada a necessidade da jornalista ter disponibilidade total para acompanhar as diversas atividades parlamentares, independentemente do local e da hora.

Posteriormente, por despacho do Presidente da ALM n.º 15/X-I/2011/P⁶⁶, de 09/11/2011, foi nomeada Assessora do Gabinete da Presidência, tendo-lhe sido atribuída uma remuneração mensal de valor equivalente ao índice 56 da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, acrescida dos subsídios e outros abonos normalmente atribuídos ao pessoal do quadro da ALM.

A 08/07/2014 a referida Assessora solicitou ao Presidente da ALM que lhe fossem pagos “*retroativos da remuneração, relativos ao período de 01/03/2011, data em que inici[ou] funções de Assessora para a Comunicação Social no Gabinete da Presidência, e 08/11/2011, pelo mesmo montante do nível 56 da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, nos mesmos termos e em conformidade com o estipulado (...) no ponto 3 do Despacho n.º 15/X-I/2011/P, datado de 09 de novembro de 2011*”⁶⁷. A referida solicitação foi remetida a 09/07/2014, pelo Presidente “*ao Secretário-Geral a fim de considerar, nos termos da lei, a situação descrita pela requerente*”.

Os retroativos requeridos pela referida funcionária foram pagos em agosto de 2014 tendo ascendido a 23 874,32€⁶⁸, valor sobre o qual incidiram as reduções remuneratórias previstas na LOE, no montante de 3 500,42€.

Dado que os pagamentos efetuados à jornalista, no período de 01/03/2011 a 08/11/2011, respeitaram escrupulosamente os termos em que a jornalista foi contratada⁶⁹, considera-se que não existe fundamento (legal e factual) para o pagamento dos “*retroativos*” requeridos pela Assessora.

⁶² Cfr. o Despacho (extrato) n.º 01/2011, publicado no JORAM, II Série, de 29/03/2011 (a fls. 1152 do Volume III da Documentação de Suporte).

⁶³ O referido acordo consta das fls. 1153 a 1154 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁶⁴ Cfr. a referida Declaração, a fls. 1155 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁶⁵ A fls. 1157 e 1158 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁶⁶ A fls. 1161 e 1162 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁶⁷ Cfr. o referido requerimento, a fls. 1165 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁶⁸ Sendo 16 117,52€ referentes ao vencimento base, 1 175,46€ relativos ao subsídio de férias e 6 581,34€ respeitantes à remuneração suplementar.

⁶⁹ Recorde-se que, no documento subscrito a 07/03/2011 (a fls. 1155 do Volume III da Documentação de Suporte), a jornalista declarou optar pelo vencimento de origem (*Jornalista de III – Grupo*).

Nessa medida estão em causa pagamentos indevidos, no montante de 20 373,90€, suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art.ºs 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável ao Secretário-Geral da ALM na qualidade de responsável pela autorização do processamento e pagamento das referidas importâncias⁷⁰.

O ex-Presidente da ALM veio salientar, no contraditório, que as funções exercidas pela referida Assessora desde 01/03/2011 eram *“exatamente as mesmas e daí a justeza da compensação que lhe era devida pela diferença remuneratória que vinha ocorrendo”*.

O Secretário-Geral da ALM, por seu turno, veio reiterar, dada a sucessão de acontecimentos que pautaram o exercício de funções no Gabinete da Presidência, que *“do Despacho que nomeia a Assessora do Gabinete, perpassa a existência de uma continuidade das funções que vinham a ser desempenhadas desde Março de 2011.*

Para a trabalhadora cedida, a opção pelo estatuto remuneratório de origem, logo no início das funções, poderá até ter correspondido a uma opção real mas não totalmente esclarecida, pois, no fim de contas, não tinha correspetivo com as exigências acrescidas de trabalho e de funções que efetivamente veio a desempenhar, nem se compadecia com a disponibilidade permanente que o Gabinete do Presidente requer, ficando muito aquém da remuneração que era auferida, comparativamente, pelos assessores dos Gabinetes dos membros do Governo que exerciam funções equivalentes”.

Veio evocar ainda a *“eficácia retroativa dos atos administrativos, designadamente quando, à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato, já existissem os pressupostos justificativos da retroatividade”*.

Sobre as alegações ora apresentadas, importa recordar, em primeiro lugar, que o Presidente da ALM, por despacho de 23/02/2011⁷¹, decidiu atribuir à jornalista cedida pela Empresa Jornal da Madeira o suplemento remuneratório previsto no art.º 37.º da Lei Orgânica da ALM com vista, precisamente, a cobrir a *“disponibilidade total para acompanhar as diversas atividades parlamentares”*.

Por outro lado, somente aquando da sua nomeação para o cargo de Assessora, por despacho n.º 15/X-I/2011/P, de 09/11/2011⁷² que *“produz[iu] efeitos desde novembro de 2011”*, é que o Presidente da ALM estabeleceu o *“direito a uma remuneração mensal no valor equivalente ao nível 56 da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas”*, passando a ficar claro que antes da sua nomeação como Assessora tinha existido uma opção pela remuneração do lugar de origem.

Refira-se ainda que, nos termos do CPA, o ato administrativo *“produz os seus efeitos desde a data em que for praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuem eficácia retroativa ou diferida”*⁷³ cuja retroatividade deve cumprir o disposto naquele código⁷⁴.

Assim, não tendo o despacho do Presidente da ALM atribuído eficácia retroativa, no que à remuneração se refere, não se pode deixar de sustentar a suscetibilidade do pagamento dos

⁷⁰ Cfr. os despachos de 04/08/2014 e 07/08/2014 (a fls. 1166 e 1167 do Volume III da Documentação de Suporte).

⁷¹ A fls. 1157 e 1158 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁷² A fls. 1161 e 1162 do Volume III da Documentação de Suporte.

⁷³ Cfr. o art.º 127.º, n.º 1 do anterior CPA e art.º 155.º, n.º 1 do novo CPA.

⁷⁴ Cfr. o art.º 128.º do antigo CPA e art.º 156.º do novo CPA.



retroativos à Assessora do gabinete da Presidência poderem gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

5.3.2. Indemnização mensal por cessação de funções

Os valores inscritos na rubrica “01.02.12 B - Indemnizações por cessação de funções - Indemnização mensal”, que atingiram na gerência o montante global de 573 356,73€ respeitam a prestações pecuniárias pagas aos ex-membros dos Gabinetes da ALM que cessaram as respetivas funções.

Segundo o art.º 46.º, n.ºs 5 a 7, em conjugação com os art.ºs 11.º, n.º 4, 12.º, n.º 2 e 20.º, n.º 6 da Estrutura Orgânica da ALM⁷⁵, os membros dos Gabinetes da ALM, após cessarem funções, e desde que não auferiram qualquer tipo de remuneração da função pública, têm direito a uma indemnização mensal equivalente a 8% da remuneração atualizável da categoria que tiveram nos últimos três anos ou, quando exercendo funções há menos tempo, da categoria que durante mais tempo exerceram, por cada ano completo de desempenho de funções e durante o mesmo número de meses em que estiveram afetos ao respetivo Gabinete, com o limite máximo de 80% da remuneração auferida.

A referida indemnização é exclusiva da ALM tendo sido, à data, prevista na Orgânica da Assembleia para compensar os funcionários dos gabinetes dos GP que, ao cessarem funções, não tivessem direito a auferir o subsídio de desemprego, por não possuírem relação jurídica de emprego com a ALM⁷⁶.

Resulta ainda, deste enquadramento legal, que cabe à ALM suportar as indemnizações decorrentes da cessação de funções do pessoal de apoio aos GP e RP, apesar das suas remunerações serem suportadas pelas verbas transferidas para os GP e RP ao abrigo do art.º 46.º da orgânica da ALM.

5.3.2.1. REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS

Em 2014 vigoraram três regimes distintos no que às reduções remuneratórias respeita:

- a) De 1 de janeiro a 30 de maio, vigorou o disposto no art.º 33.º da LOE para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31/12), que determinou a redução das remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a 675€, dos trabalhadores elencados no seu n.º 9, nos seguintes termos:
 - i. Sobre o valor total das remunerações entre os 675€ e os 2 000€ aplicava-se uma taxa progressiva que variava entre os 2,5% e os 12%;
 - ii. Sobre o valor total das remunerações superiores a 2 000€ aplicava-se uma taxa de 12%.
- b) De 31 de maio a 12 de setembro, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional de 30 de maio de 2014⁷⁷, que declarou a inconstitucionalidade do art.º 33.º da LOE (cfr. al. a) do ponto III- Decisão) com efeitos a partir do dia imediato à prolação do Acórdão, as remunerações foram processadas sem redução;

⁷⁵ DLR n.º 24/89/M, de 07/09, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos DLR n.ºs 2/93/M, de 20/02, 11/94/M, de 28/04, 10-A/2000/M, de 26/04, 14/2005/M, de 05 /08 e 16/2012/M, de 13/08.

⁷⁶ Atualmente já não é assim.

⁷⁷ Cfr. o Acórdão n.º 413/2014, de 30/05, publicado no DR, 1.ª Série, n.º 121, de 26/06/2014.

- c) De 13 de setembro a 31 de dezembro de 2014, com a aprovação da Lei n.º 75/2014, foram reestabelecidos mecanismos de redução remuneratória semelhantes aos que vigoraram em 2013, ou seja foi contemplada a redução remuneratória sobre o valor líquido das remunerações de montante superior a 1 500 €.

Embora não revistam a natureza de remunerações pelo exercício de funções, as indemnizações mensais encontravam-se sujeitas à redução remuneratória prevista no art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE para 2014)⁷⁸ e no art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro⁷⁹.

Contudo, da análise aos processamentos realizados na rubrica em causa, apuraram-se as seguintes irregularidades ao nível da aplicação das reduções remuneratórias:

1. Às indemnizações pagas aos ex-membros dos Gabinetes dos GP e RP:
 - i. Não foi aplicada a redução remuneratória constante do art.º 33.º da LOE para 2014 (em vigor até 30/05/2014), aplicável às indemnizações de montante superior a 675€.
As indemnizações mensais pagas aos ex-membros dos GP e RP em anos anteriores também não foram alvo das respetivas reduções remuneratórias previstas nas LOE para 2011, 2012 e 2013⁸⁰;
 - ii. A partir de 13/09/2014, foi aplicada a redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014, para indemnizações que excedessem os 1 500€.
2. Relativamente aos membros dos restantes Gabinetes (Presidência, Vice-Presidência e Secretário-Geral):
 - i. As indemnizações mensais relativas ao período de 01/01/2014 a 12/09/2014 foram calculadas com base na remuneração deduzida das respetivas reduções remuneratórias, contrariando o n.º 7 do art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013 (LOE para 2014)⁸¹ quando a remuneração total líquida superior a 1 500€;
 - ii. A partir de 13/09/2014, com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2014, as referidas indemnizações foram recalculadas, passando a ser consideradas para esse efeito as remunerações sem redução, para então ser-lhes aplicada a redução prevista no art.º 2.º da Lei n.º 75/2014;
 - iii. As indemnizações mensais relativas ao período de 01/01/2014 a 30/05/2014 não foram sujeitas à redução remuneratória prevista no art.º 33.º da LOE para 2014

⁷⁸ Cfr. ainda a previsão do n.º 7 do art.º 33.º, segundo a qual “[q]uando os suplementos remuneratórios ou outras prestações pecuniárias forem fixados em percentagem da remuneração base, a redução [remuneratória] incide sobre o valor dos mesmos, calculado por referência ao valor da remuneração base antes da aplicação da redução”.

⁷⁹ Note-se que não podiam estar sujeitas à contribuição extraordinária de solidariedade (CES), prevista no art.º 76.º da LOE, uma vez que não se tratam de prestações pecuniárias vitalícias.

⁸⁰ As reduções salariais dos funcionários públicos foram aplicadas pela primeira vez em 2011, tendo sido previstas nas LOE para esse ano e para os anos seguintes (cfr. o art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, o art.º 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, o art.º 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 e o art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12).

⁸¹ Que determinava que “[q]uando os suplementos remuneratórios ou outras prestações pecuniárias forem fixados em percentagem da remuneração base, a redução [remuneratória] incide sobre o valor dos mesmos, calculado por referência ao valor da remuneração base antes da aplicação da redução”. Esta disposição legal contava também da LOE para 2013 (cfr. o art.º 27.º, n.º 7, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

quando a remuneração total ilíquida fosse superior a 675€ e igual ou inferior a 1 500€.

Da conjugação das situações enunciadas anteriormente resultou o apuramento de pagamentos a mais na gerência de 19 276,03€, conforme se espelha no quadro⁸² seguinte:

Quadro 8 – Divergências no montante das indemnizações mensais processadas pela ALM

(euros)

Nome	Valor mensal sem redução	Valor anual		Divergência
		Com redução remuneratória	Pago pela ALM	
Ana Assunção Góis Mendonça	889,55	10.494,99	10.674,60	179,61
António Carlos de Freitas Candelária	4.207,04	46.445,72	48.969,96	2.524,24
António Frederico Martins Antunes	1.087,48	12.753,02	13.049,76	296,74
Hermenegilda Abdão Silva Ferreira Gonçalves	1.396,54	16.222,68	16.758,48	535,80
Inês Catarina Andrade Vogado	2.231,73	22.109,70	22.260,02	150,32
Irene Gomes Biscoito de Freitas	2.313,87	25.945,33	27.333,65	1.388,32
João Francisco de Sousa Dias	721,12	8.551,38	8.653,44	102,06
João Victor Afonseca	882,13	10.409,79	10.585,56	175,77
Jorge António Nóbrega Gonçalves	1.232,18	12.081,71	12.321,80	240,09
José Ângelo Gonçalves de Paulos	2.389,80	17.684,52	19.118,40	1.433,88
José António Paixão	1.087,48	8.640,49	8.699,84	59,35
José Augusto Jardim Fernandes Luís	2.389,80	26.767,20	28.201,07	1.433,87
José Elmano Ferreira Gonçalves	3.365,63	37.329,58	39.348,96	2.019,38
Lígia David Martins Dória Sousa	1.642,98	18.733,28	19.190,53	457,25
Lígia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira ⁽¹⁾	2.591,26	28.947,84	35.093,03	6.145,19
Maria da Luz Câmara de Mendonça	2.389,80	26.767,20	28.201,07	1.433,87
Maria Irene Torra de Freitas Catanho Viveiros	1.180,88	13.808,79	14.170,56	361,77
Óscar de Freitas	963,04	11.336,66	11.556,48	219,82
Rui Alberto Martins	1.087,48	9.668,62	9.787,32	118,70
Total de pagamentos a mais	-	364.698,50	383.974,53	19.276,03
Luís Filipe Pereira Malheiro	4.057,67	44.820,24	44.008,77	-811,47
Rui Alberto de Abreu Malheiro	4.057,67	44.820,24	44.008,77	-811,47
Total de pagamentos a menos	-	89.640,48	88.017,54	-1.622,94

Nota: 1 – Inclui a situação identificada na alínea a) do subponto 5.3.2.2.

5.3.2.2. OUTRAS SITUAÇÕES

Com vista a apurar se os ex-membros reuniam as condições para beneficiar das referidas indemnizações e confirmar a exatidão dos processamentos realizados, foram selecionados 12 dos 33 beneficiários destas indemnizações na gerência de 2014. Na sequência da análise realizada, merecem destaque os seguintes factos:

- Estava a ser processada a Lígia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira, desde dezembro de 2011, uma indemnização mensal de montante superior (em 515,46 €/mês) ao que resultava do cálculo previsto no art.º 46.º da Orgânica da ALM, porque foi considerada uma remuneração suplementar superior à que a ex-funcionária auferia;
- Inês Catarina Andrade Vogado beneficiou de uma indemnização mensal “por despacho de 09 de agosto de 1994”⁸³ mas não a auferiu de forma contínua^{84 e 85}, em

⁸² Neste quadro foram tidas em conta as situações identificadas no subponto 5.3.2.2.

virtude do gozo interpolado de Licenças sem Vencimento entre fevereiro de 1999 e setembro de 2014 ⁸⁶;

- c) O método de cálculo utilizado (e referido no n.º 2, da alínea i. do ponto 5.3.2.1) conduziu a que quatro beneficiários⁸⁷ passassem a auferir, a partir de setembro de 2014, uma indemnização superior à aprovada pela resolução do CA que fixou o seu montante. Ainda assim, em dois casos⁸⁸, as indemnizações pagas no ano de 2014 acabaram por ser inferiores (em 811€) às devidas caso o processamento tivesse sido corretamente calculado;
- d) O montante da indemnização mensal processada, com efeitos a partir de setembro de 2014, a Lígia David Martins Dória Sousa foi inferior ao aprovado pela Resolução do CA n.º 10/CODA/2013, por ter sido considerada uma remuneração inferior à que a colaboradora auferiu nos 3 anos anteriores à cessação de funções⁸⁹. Contudo, ainda assim, foram-lhe processados mais 457,25€ do que o devido em virtude dos serviços processadores não terem aplicado corretamente a redução remuneratória.

5.3.2.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

No caso dos pagamentos realizados a Lígia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira, ponderadas as explicações dadas no contraditório⁹⁰ e a ausência de um critério inequívoco que permitisse decidir sobre a base de incidência da indemnização mensal que a funcionária tinha direito⁹¹ (se o valor a que tinha direito ou o valor efetivamente auferido, que foi condicionado pela aplicação da limitação do seu vencimento a 85% do vencimento do Vice-Presidente), decidiu-se abandonar a responsabilidade financeira imputada no relato.

⁸³ O processamento da indemnização entrou em vigor a 25/08/1994 e tinha a duração de 12 anos e 8 meses.

⁸⁴ Processamentos efetuados nos períodos de 25/08/1994 a 31/01/1999, de 15/09/1999 a 15/09/2002, de 01/10/2002 a 31/01/2004, de 01/10/2012 a 31/08/2014 e de 01/10/2014 a 19/12/2014, períodos em que a beneficiária se encontrava ao abrigo das Licenças sem Vencimento.

⁸⁵ Processamentos suspensos aquando o exercício de funções na ALM por parte da beneficiária nos períodos de 01/02/1999 a 14/09/1999, de 16/09/2002 a 30/09/2002, de 01/02/2004 a 30/09/2012, de 01/09/2013 a 30/09/2013 e de 01/09/2014 a 30/09/2014.

⁸⁶ Com a duração de um ano e de longa duração (cfr. fls. 21 a 66 da Pasta do Processo e fls. 1542 a 1567 do Volume IV da Documentação de Suporte).

⁸⁷ Foi o caso de Luís Filipe Malheiro, Rui Alberto Malheiro, Lígia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira e Inês Catarina Andrade Vogado.

⁸⁸ Luís Filipe Malheiro e Rui Alberto Malheiro (cfr. fls. 1577 a 1581, 1587 a 1594 e 1596 do Volume IV da Documentação de Suporte).

⁸⁹ Auferia 2.053,73€ pelas funções de Secretária do Gabinete do GP do PS, sendo que os serviços da ALM atualizaram o vencimento base para 1.951,05€ para efeitos de cálculo da indemnização (cfr. fls. 165 do Volume I e 1523 a 1526 do Volume IV da Documentação de Suporte).

⁹⁰ Em sede de contraditório, o Secretário-Geral da ALM e a Vogal do CA Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa referiram que *“a partir do momento em que extinguiu o seu vínculo, a limitação da remuneração da trabalhadora a 85% da remuneração do Vice-Presidente deixa de ser aplicável”* e que a remuneração suplementar da categoria da trabalhadora nos últimos 3 anos era efetivamente de 1 219,79€, embora o montante auferido fosse 401,19€, em virtude daquela limitação.

No mesmo sentido, a Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE até 31/07/2014, referiu que na presente situação não houve *“violação do estipulado no artigo 46.º”* e que *“o valor da remuneração suplementar foi indicado na totalidade, porque para efeitos de cálculo da indemnização mensal não é considerado o valor das despesas de representação”*.

⁹¹ Até agosto foi considerada a remuneração suplementar de 1 158,81€ e, a partir de setembro, de 1 219,79€, quando a efetivamente auferida foi de 401,19€ (cfr. o recibo de vencimento, a fls. 1597 do Volume IV da Documentação de Suporte). Tal facto conduziria a que tivessem sido efetuados pagamentos a mais na gerência no montante de 6 145,19€ (cfr. o Anexo VI).



Face aos factos acima referidos, conclui-se que foram realizados, na gerência de 2014, pagamentos a mais no montante de 13 130,84€ que configuram uma situação de “*pagamento indevido*”, suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art.ºs 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável ao Secretário-Geral da ALM, à Diretora de Serviços⁹² e à Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE⁹³, que exerceu funções até 31/07/2014, na qualidade de responsáveis pelo processamento e pagamento das referidas indemnizações.

No contraditório o Secretário-Geral da ALM veio alegar que “*a norma da LOE não se afigurava clara o suficiente – era aliás, algo abstrata – para que daí se depreendesse que seria aplicável às indemnizações. Entendeu-se que aquelas prestações pecuniárias estariam relacionadas com as remunerações base ou suplementos remuneratórios e nunca com as indemnizações*”.

Relativamente à não aplicação das reduções remuneratórias, remete-se para a análise do contraditório realizada no ponto 5.3.1.1., em que se concluiu que, as alegações apresentadas não afastam a obrigatoriedade de aplicação das reduções remuneratórias estabelecidas na LOE, mantendo-se, por conseguinte, a imputação de responsabilidade financeira enunciada no relato.

5.3.2.4. DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No que se refere ao sistema de controlo interno do processamento e pagamento das indemnizações mensais, é de realçar o facto de a ALM ter passado a solicitar, a partir de fevereiro de 2013 e no final de cada semestre, a colaboração do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM e da Caixa Geral de Aposentações, no sentido de informarem se os beneficiários das indemnizações mensais procediam a descontos junto das referidas entidades, no âmbito do exercício de funções públicas, e sobre a ocorrência do seu óbito.

Contudo, as situações descritas nos subpontos anteriores, para além das consequências legais que delas advêm, evidenciam deficiências no sistema de controlo interno implementado nesta área da despesa, associada ao processamento das referidas indemnizações:

1. Não se encontravam implementados critérios uniformes de aplicação das reduções remuneratórias que assegurassem a igualdade de tratamento dos funcionários e colaboradores ao longo de todo o ano;
2. Os controlos implementados não garantiam a conformidade legal dos cálculos das indemnizações mensais a atribuir, conduzindo a que em dois dos casos⁹⁴ a indemnização não tivesse sido calculada em função do rendimento auferido pelo desempenho de funções nos gabinetes da ALM;
3. Não estavam implementados procedimentos que permitissem um controlo das limitações legais à acumulação das subvenções com outras fontes de rendimento, como é o caso das pensões de reforma⁹⁵ e dos subsídios de desemprego.

⁹² Maria Isabel Oliveira Pereira.

⁹³ Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira.

⁹⁴ Lúcia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira e Lúcia David Martins Dória Sousa.

⁹⁵ O art.º 1.º do DL n.º 410/74, de 5 de setembro, alterado pelo DL n.º 607/74, de 12 de novembro, refere que “[o] quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou a qualquer outro título relativo à cessação da prestação de trabalho não pode, em caso algum, exceder o vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro”.

Através da conferência aos processos selecionados e do ofício da CGA⁹⁶, de 09/01/2015 (resposta ao ofício da ALM de 16/12/2014), verificou-se que 10 beneficiários⁹⁷ das indemnizações mensais acumulavam as referidas indemnizações com pensão de reforma.

Embora não se tenha identificado nenhuma situação de acumulação das indemnizações mensais com o subsídio de desemprego⁹⁸, considera-se que os riscos são elevados atenta a falta absoluta de controlos sobre a sua ocorrência.

5.3.3. Compensação pela rescisão por mútuo acordo

A) ENQUADRAMENTO LEGAL

Em 2013, decorreu o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (PRMA) no âmbito dos órgãos e serviços da administração central aprovado pela Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho⁹⁹. Este instrumento, inserido no processo de reforma do Estado, era de adesão totalmente voluntária e permitia aos trabalhadores da administração direta ou indireta do Estado rescindir o seu vínculo de trabalho mediante o recebimento de uma compensação.

O Programa foi adaptado à RAM através da Portaria n.º 1/2014¹⁰⁰, tendo a ALM, mediante a Resolução n.º 4/2014/M, procedido à sua aplicação aos serviços da ALM. Nos termos daquela regulamentação, a coordenação, gestão e apreciação dos pedidos de rescisão ficou a cargo do Secretário-Geral, competindo ao Presidente da Assembleia Legislativa a autorização final.

O Programa aplicava-se aos funcionários que exerciam funções de complexidade funcional de graus 1 e 2, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos previstos no n.º 1 do art.º 3.º da referida Portaria n.º 1/2014¹⁰¹. No art.º 4.º da Portaria foram

Os DL n.ºs 410/74 e 607/74 foram posteriormente revogados pelo art.º 1.º do DL n.º 203/87, de 16 de maio, mas os limites neles estabelecidos mantiveram-se em vigor, atento o art.º 6.º do DL n.º 164/83, de 27/04 e o preâmbulo do DL n.º 203/87, de 16/05, ao referir no segundo parágrafo que “*permaneceram em vigor os limites correspondentes ao vencimento do ministro estabelecido no Decreto-Lei n.º 410/74, de 5 de Setembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 607/74, não obstante tal condicionamento ter deixado de ser aplicável às pensões diretamente pagas por empresas e outras entidades privadas*”.

⁹⁶ A fls. 1684 e 1685 do Volume IV da Documentação de Suporte.

⁹⁷ António Carlos Freitas Candelária, António Frederico Martins Antunes, João Victor Afonseca, Jorge António Nóbrega Gonçalves, José António Paixão, José Manuel Freitas Camacho, Lígia Maria Rodrigues Ferreira Nogueira, Luís Filipe Pereira Malheiro, Rui Alberto de Abreu Malheiro e Rui Alberto Martins.

⁹⁸ O regime legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem encontra-se regulado pelo DL n.º 220/2006, de 3 de novembro, segundo o qual impera o princípio de não acumulação de prestações (cfr. o art.º 1.º). De acordo com aquele princípio, as “*prestações de desemprego não são cumuláveis com:*

- a) *Prestações compensatórias da perda de remuneração de trabalho;*
- b) *Pensões atribuídas pelos regimes do sistema de segurança social ou de outro sistema de protecção social de inscrição obrigatória incluindo o da função pública e regimes estrangeiros;*
- c) *Prestações de pré-reforma e outras atribuições pecuniárias, regulares, normalmente designadas por rendas, pagas pelo empregador aos trabalhadores por motivo da cessação do contrato de trabalho.*” (cr. o art.º 60.º, n.º 1 do DL n.º 220/2006, de 03/11).

⁹⁹ Segundo o seu preâmbulo o Programa surge como “*complemento essencial à adequação da organização, estrutura e qualidade da Administração Pública às necessidades da sociedade*”, na sequência da necessidade de “*redimensionamento e qualificação dos recursos humanos das administrações públicas*” com vista a uma “*utilização mais racional dos recursos existentes*”

¹⁰⁰ Publicada no JORAM, I Série, n.º 3, de 13 de janeiro de 2014.

¹⁰¹ “a) *Tenham idade igual ou inferior a 59 anos;*

b) *Sejam detentores de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado;*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

estabelecidas as condições¹⁰² do programa de rescisões por mútuo acordo, sendo a respetiva compensação aferida em função da remuneração e dos suplementos remuneratórios reunidas no mês anterior à data de produção de efeitos do acordo de cessação. Para o seu cálculo é contabilizado cada ano completo de antiguidade e em caso de fração de ano, a proporção correspondente.

O art.º 12.º da referida Portaria¹⁰³ dispõe ainda que os trabalhadores que aderirem ao programa de rescisões ficam impedidos de constituir nova relação de vinculação, a título de emprego público ou outro, incluindo prestações de serviços com os órgãos e serviços das administrações direta e indireta do Estado, regionais e autárquicas¹⁰⁴, “*durante o número de meses igual ao quádruplo do número resultante da divisão do montante da compensação atribuída pelo valor de 30 dias de remuneração base (calculado com aproximação por excesso)*”.

Por sua vez, o órgão ou serviço a que pertence o trabalhador fica impedido de recrutar pessoal para idêntica carreira, categoria, ou área de atividade, consoante o caso, durante o período de dois anos contados da data da produção de efeitos da rescisão do contrato (cfr. o n.º 2, do art.º 12.º da Portaria n.º 1/2014).

B) CONFERÊNCIA

Tendo em conta a dimensão dos pagamentos em causa foi selecionada para análise a rubrica “010212 A D – Programa de Rescisões por Mútuo Acordo - Compensação”, cujos pagamentos no montante de 683 240,71€, distribuídos por 10 funcionárias, foram objeto de conferência integral:

Quadro 9 – Pagamento de compensações ao abrigo do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo

(euros)				
Nome	Categoria profissional	Idade	Antiguidade	Valor pago
Ana Maria de Castro Rodrigues	Técnica de Apoio Parlamentar	57 anos	32 anos e 230 dias	46.549,26
Ângela Mª Bazenga M. D. Gonçalves	Adjunta do Vice-Presidente	52 anos	33 anos e 196 dias	119.605,65

c) Estejam inseridos nas carreiras gerais de assistente técnico e de assistente operacional ou em carreira ou categoria subsistente, prevista no mapa VII anexo ao Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, ou, ainda, desempenhem funções para as quais seja exigida a titularidade da escolaridade obrigatória, ainda que acrescida de formação profissional adequada ou a titularidade do 12.º ano de escolaridade ou de curso que lhe seja equiparado;

d) Se encontrem pelo menos a cinco anos de atingir o limite de idade legal para aposentação que em cada caso lhes seja aplicável.”

¹⁰² “1 - A compensação a atribuir ao trabalhador corresponde à remuneração base mensal, acrescida dos suplementos remuneratórios atribuídos de forma permanente, quando for o caso, calculados após as reduções que se encontrem em vigor no momento da sua determinação, nos seguintes termos:

a) Caso o trabalhador tenha idade inferior a 50 anos, 1,5 meses de remuneração base e suplementos remuneratórios de carácter permanente, por cada ano de serviço;

b) Caso o trabalhador tenha idade compreendida entre os 50 e os 54 anos de idade, 1,25 meses de remuneração base e suplementos remuneratórios de carácter permanente, por cada ano de serviço;

c) Caso o trabalhador tenha idade compreendida entre os 55 e os 59 anos de idade, 1 mês de remuneração base e suplementos remuneratórios de carácter permanente, por cada ano de serviço.

2 - A idade relevante para efeito do número anterior é a detida pelo trabalhador à data da entrada do requerimento referido no artigo 9.º.”

¹⁰³ Nos termos do n.º 5 do art.º 255.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

¹⁰⁴ Incluindo as respetivas empresas públicas e entidades públicas empresariais e com quaisquer outros órgãos do Estado ou pessoas coletivas públicas.

(euros)

Nome	Categoria profissional	Idade	Antiguidade	Valor pago
Filipa Maria Capelo Lopes S. Gouveia	Secretária – Gab. da Presidência	51 anos	26 anos e 163 dias	50.514,89
Fátima Maria Marques Perestrelo	Técnica de Apoio Parlamentar	54 anos	34 anos e 116 dias	72.594,93
Maria do Carmo G. S. Vasconcelos	Técnica de Apoio Parlamentar	47 anos	14 anos e 358 dias	21.638,56
Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira	Téc. Apoio Parlam. Coordenadora	56 anos	37 anos e 147 dias	117.553,44
Maria Luísa Silva Gouveia	Técnica de Apoio Parlamentar	49 anos	28 anos e 61 dias	54.950,70
Maria Lurdes Fernandes C. Freitas	Técnica de Apoio Parlamentar	56 anos	34 anos e 225 dias	56.412,09
Rosa Maria Santos Correia Azevedo	Secretária - Gab. da Presidência	56 anos	33 anos e 30 dias	53.900,36
Sandra Maria Gonçalves Nunes	Adjunta da Presidência	50 anos	26 anos e 163 dias	89.520,83
Total				683.240,71

A primeira análise aos processos de despesa do programa de rescisões por mútuo acordo e aos correlativos pagamentos não evidenciou irregularidades.

Todavia, veio a apurar-se que seis trabalhadoras que aderiram voluntariamente ao programa de rescisões por mútuo acordo, acumularam essas compensações com a indemnização por cessação de funções prevista no art.º 46.º, n.ºs 5 a 7, da Estrutura Orgânica da ALM¹⁰⁵ cujo montante máximo corresponde, genericamente, a 80% da remuneração atualizável da categoria que teve nos últimos três anos durante o mesmo número de meses em que esteve afeto aos gabinetes da ALM.

Quadro 10 – Indemnizações por cessação de funções do pessoal afeto aos gabinetes da ALM

(euros)

Nome	Gabinete a que esteve afeta	N.º de meses	Indemnização		Recebido em 2014
			Valor mensal	Valor global	
Ana Maria de Castro Rodrigues	GP do PSD	420	3.365,63	1.413.546,60	15.789,55 €
Ângela Maria Bazenga M. Dias Gonçalves	Vice-Presidência	163	2.591,26	422.375,38	12.363,75 €
Fátima Maria Marques Perestrelo	Presidência	72	1.339,04	96.410,88	6.695,20 €
Filipa Maria Capelo Lopes Serrão Gouveia	Presidência	239	2.231,73	533.383,47	10.773,17 €
Rosa Maria Santos Correia Azevedo	Presidência	239	2.231,73	533.383,47	10.773,16 €
Sandra Maria Gonçalves Nunes	Presidência	285	3.246,14	925.149,90	15.260,94 €
Total		1.418	-	3.924.249,70	71.655,77 €

Sobre esta matéria veio a Direção Regional da Administração Pública e Local, a pedido da ALM, pronunciar-se no sentido de que “o tempo de trabalho prestado em gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares, com relevância na carreira e ou categoria de origem do trabalhador em funções públicas e que não tenha sido já objeto de indemnização por

¹⁰⁵ DLR n.º 24/89/M, de 07/09, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos DLR n.ºs 2/93/M, de 20/02, 11/94/M, de 28/04, 10-A/2000/M, de 26/04, 14/2005/M, de 05/08 e 16/2012/M, de 13/08.

Nos termos do preâmbulo do DLR n.º 24/89/M, a indemnização em causa foi uma das inovações do DLR n.º 24/89/M, de 07/09/89, com vista a salvaguardar “todo um conjunto de situações, carências e necessidades, da mais variada ordem, que a experiência veio a revelar, e para as quais o Decreto Regional n.º 19/81/M, de 1 de outubro, que pautou a orgânica deste órgão de governo próprio, não conseguiu dar resposta adequada”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

*cessação de contrato de trabalho, será contabilizado para os efeitos mencionados no n.º 1 do art.º 6.º da citada Portaria n.º 1/2014*¹⁰⁶.

Este parecer terá escorado a decisão do CA da ALM de pagar as duas prestações às trabalhadoras em causa.

A acumulação pelas ex-colaboradoras da ALM de duas indemnizações emergentes da cessação de funções suscitou as seguintes considerações:

- a) O PRMA fazia parte do conjunto de medidas de redução da despesa pública acordada com a Troika no âmbito do Programa de Assistência Financeira sendo inadmissível, nesse enquadramento, a acumulação das indemnizações nele previstas com outras prestações relacionadas com a cessação de funções.

É aliás isso que resulta do n.º 3 do art.º 6.º da citada Portaria n.º 1/2014 que desconsidera para efeitos indemnizatórios “*o tempo de serviço que já tenha sido objeto de indemnização por cessação do contrato de trabalho*”.

- b) É injusto e desequilibrado atribuir a uma funcionária que livre e voluntariamente abdica do vínculo que a liga ao Gabinete de Apoio a indemnização por cessação de funções prevista no art.º 46.º da orgânica da ALM e, simultaneamente, uma indemnização pela interrupção do vínculo que a liga à função pública.

- c) Em termos gestionários a concordância¹⁰⁷ do CA e do Presidente da ALM com a proposta de cessação voluntária do vínculo apresentada pelas funcionárias dos Gabinetes é manifestamente contrária ao interesse público e destituída de fundamento.

Assim, num contexto de reposição da legalidade dos processamentos efetuados e tendo em conta que o tempo de trabalho prestado não pode ser contado duas vezes para efeitos indemnizatórios (cfr. o n.º 3 do art.º 6.º¹⁰⁸ da citada Portaria n.º 1/2014), considera-se, para efeitos do apuramento da indemnização ao abrigo do PRMA, que ao tempo de serviço total de cada funcionária deve ser deduzido o tempo prestado ao serviço dos Grupos Parlamentares:

Quadro 11 – Acumulação das indemnizações mensais com rescisões por mútuo acordo
(euros)

Nome	Rescisão por mútuo acordo		
	Valor recebido	Valor devido	Pagamento indevido
Ana Maria de Castro Rodrigues	46.549,26	0,00	46.549,26
Ângela Maria Bazenga M. Dias Gonçalves	119.605,65	70.578,82	49.026,83
Fátima Maria Marques Perestrelo	72.594,93	59.904,33	12.690,60
Filipa Maria Capelo Lopes Serrão Gouveia	50.514,89	12.481,52	38.033,37
Rosa Maria Santos Correia Azevedo	53.900,36	21.451,53	32.448,83
Sandra Maria Gonçalves Nunes	89.520,83	8.582,64	80.938,19
Total	432.685,92	172.998,84	259.687,08

¹⁰⁶ Cfr. o ofício n.º 506, de 06/05/2014 da DRAPL (a fls. 1952 e 1953 do Volume V da Documentação de Suporte).

¹⁰⁷ O CA e o Presidente da ALM podiam e deviam ter-se oposto à proposta de rescisão apresentada pelas funcionárias.

¹⁰⁸ O invocado artigo 6.º, epígrafado de “*Tempo de trabalho relevante*” dispõe que:

- 1 - *Para efeitos do cálculo da compensação a atribuir é contabilizado cada ano completo de antiguidade, independentemente da respetiva modalidade de relação jurídica de emprego público.*
- 2 - *Em caso de fração de ano, o montante da compensação é calculado proporcionalmente.*
- 3 - *Exclui-se do n.º 1 o tempo de serviço que já tenha sido objeto de indemnização por cessação do contrato de trabalho.”.*

Do que antecede resulta que foram pagas indevidamente, em violação do n.º 3 do art.º 6.º da citada Portaria n.º 1/2014, compensações por rescisão amigável do contrato de trabalho, no montante de 259 687,08€, que são suscetíveis de configurar uma situação de “*pagamento indevido*”, geradora de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art.ºs 59.º, n.º 4.º e 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável:

- a) ao Presidente da ALM, que autorizou¹⁰⁹ a celebração do acordo de cessação do contrato de trabalho;
- b) ao CA da ALM, que autorizou¹¹⁰ o pagamento das compensações por rescisão do contrato de trabalho;
- c) à Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE, Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira, que elaborou a informação¹¹¹ a indicar o tempo de antiguidade a contabilizar no cálculo da compensação em causa;
- d) ao Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DF, António João de Sousa Macedo Reis, que elaborou a informação¹¹² a indicar o montante líquido da compensação.

Em contraditório, os responsáveis acima referidos vieram avocar o seguinte:

1. O Secretário-Geral da ALM alegou que apesar do montante expressivo, as compensações pela rescisão por mútuo acordo possibilitaram uma poupança de cerca de 2,9 milhões de euros nos “*encargos que seriam suportados com vencimentos, suplementos, subsídios e contribuições até os 10 trabalhadores atingirem a idade de aposentação*” e apresentou a estimativa dos referidos encargos.

Veio, ainda, fazer alusão ao pedido de informação formulado à DRAPL (a quem cabia o apoio técnico à tramitação do programa) e à resposta daquela entidade¹¹³, e referiu que “*não havia tempo de serviço que já tivesse sido objeto de indemnização por cessação do*

¹⁰⁹ Cfr. os despachos, a fls. 1706, 1733, 1762, 1792, 1815, 1840, 1864, 1890, 1918 e 1945 do Volume V da Documentação de Suporte.

¹¹⁰ Cfr. a Resolução n.º 56/CODA/2014, a fls. 1689 do Volume V da Documentação de Suporte.

¹¹¹ Cfr. as Declarações, a fls. 1691, 1718, 1748, 1776, 1804, 1828, 1852, 1879, 1904 e 1932 do Volume V da Documentação de Suporte.

¹¹² Cfr. as Declarações, a fls. 1692, 1719, 1749, 1780, 1805, 1829, 1853, 1880, 1905 e 1933 do Volume V da Documentação de Suporte.

¹¹³ Cfr. fls. 261 a 264 da Pasta do Processo. De acordo com o ofício enviado pelo Secretário-Geral, foram solicitados à DRAPL esclarecimentos sobre as seguintes questões:

- “1. A remuneração base e suplementos remuneratórios referidas no artigo 5.º da Portaria n.º 1/2014/M, e, mais concretamente, as condições de remuneração e suplementos remuneratórios referidos no seu n.º 2, reportam-se às remunerações auferidas pelo requerente na sua carreira/categoria de origem, ou às auferidas nas funções ou cargo efetivamente desempenhado nos últimos 12 meses, designadamente, em gabinetes ou funções de chefia e coordenação?
2. Para efeitos de apuramento do tempo de trabalho relevante previsto no artigo 6.º da Portaria n.º 1/2014/M, pode o tempo de serviço prestado em Gabinetes, que sirva de contagem para o cálculo da atribuição da indemnização prevista no artigo 46.º n.ºs 5 a 8 da Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira, ser objeto, em paralelo e cumulativamente, de indemnização por rescisão prevista na Portaria n.º 1/2014/M?”.

A DRAPL veio pronunciar-se no sentido de que “*dado que a indemnização prevista no artigo 46.º da Orgânica da ALRAM, por força do seu n.º 6, só poderá ter lugar, eventualmente após a cessação dessas funções (sendo a mesma suspensa quando o trabalhador auferir qualquer tipo de remuneração da função pública), parece-nos que o tempo de trabalho prestado em gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares, com relevância na carreira e ou categoria de origem do trabalhador em funções públicas e que não tenha sido já objeto de indemnização por cessação de contrato de trabalho, será contabilizado para os efeitos mencionados no n.º 1 do art.º 6.º da citada Portaria n.º 1/2014*”.



contrato de trabalho”, para justificar que tenha sido contabilizado o tempo de exercício de funções nos gabinetes para efeitos do cálculo da referida compensação.

Em sua opinião, *“a indemnização prevista no artigo 46.º do diploma que aprovou a estrutura orgânica da ALRAM distingue-se claramente da indemnização por rescisão, por mútuo acordo, do contrato de trabalho, quer quanto à natureza, quer quanto ao escopo”*, uma vez que *“não coincide necessariamente com a cessação do vínculo de emprego público (...) mas tão-só a cessação de funções em Gabinetes de Apoio”*. Assim sendo, entende que não existe uma *“simultaneidade”* entre a atribuição da indemnização mensal e a compensação pela rescisão por mútuo acordo e que é possível a acumulação de ambas¹¹⁴, uma vez que *“a indemnização não reveste a natureza de remuneração”*.

Mais considerou que *“seria injusto, desproporcionado e atentaria contra as legítimas expectativas dos membros dos Gabinetes, não atribuir a indemnização prevista no artigo 46.º da lei orgânica pelo exercício de funções de membro de Gabinetes a um trabalhador, apenas porque cessou o seu vínculo de emprego público através do Programa de Rescisões”*.

2. Conceição de Ornelas Mendonça Alves e Fernando de Jesus Aguiar Campos, ex-membros do CA da ALM, vieram por sua vez referir que *“o CA da ALM não teve qualquer intervenção nem na gestão do programa nem nas decisões proferidas quanto às cessações formalizadas”*, uma vez que a Resolução da ALM n.º 4/2014/M, de 2 de abril *“equiparou o Secretário Geral da ALM ao «departamento governamental» previsto no Art.º 10.º da citada Portaria 1/2014. Cometendo, conseqüentemente, ao Secretário Geral da ALM a prestação de informação de cabimento orçamental da despesa inerente à decisão de aceitação provisória o pedido do trabalhador, ficando o mesmo Secretário Geral da ALM com a responsabilidade de coordenar e gerir o programa de rescisões e pronunciar-se sobre a autorização dos pedidos e a sua autorização final à responsabilidade do Sr. Presidente da ALM”*.

A este respeito, há a salientar que o CA da ALM interveio no processo de rescisão por mútuo acordo tendo, através da Resolução n.º 56/CODA/2014, de 27 de junho, deliberado autorizar provisoriamente o pagamento das respetivas compensações. Observou-se contudo que, apesar de já ter iniciado funções, a ex-membro do CA Conceição de Ornelas Mendonça Alves não interveio na referida Resolução¹¹⁵, pelo que não deverá ser responsabilizada. O mesmo já não acontece com o Vogal Fernando de Jesus Aguiar Campos, que outorgou a referida Resolução juntamente com o Presidente do CA.

3. O Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DF veio ressaltar que *“a elaboração das [suas] informações assenta na verificação da situação profissional dos trabalhadores, designadamente das suas remunerações e dos tempos de serviço, limitando-se a indicá-las, sem intervir, porém na decisão de atribuição ou não de indemnizações”* e que procedeu apenas *“ao seu cálculo – provisório – com base nas fórmulas previstas na lei”*.

Também fez alusão à *“posição da Direção Regional da Administração Pública e Local”* e à própria legislação, segundo as quais *“a indemnização pela rescisão do vínculo de*

¹¹⁴ Pois *“a indemnização prevista no artigo 46.º só não pode ser auferida enquanto o pessoal que a ela tem direito auferir qualquer tipo de remuneração da função pública”*.

¹¹⁵ Não assinou a referida Resolução.

emprego tinha de incluir o tempo de serviço prestado pelos trabalhadores nos Gabinetes”, uma vez que “nessa altura, os trabalhadores não tinham sido indemnizados pela cessação de funções nos Gabinetes, nem se sabia se iriam requerer a indemnização prevista no art.º 46.º da estrutura orgânica da ALRAM”¹¹⁶.

4. A ex-Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE, Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira, também fez alusão a instruções da DGAEP¹¹⁷ e da DRAPL e justificou que *“os pedidos e autorização de processamento e pagamento das respetivas indemnizações foram efetuados posteriormente e após a sua cessação de funções na Assembleia Legislativa”*.

Referiu também que as Declarações de contagem de tempo, emitidas por si, nos termos do art.º 10.º, n.º 2, da Portaria n.º 1/2014, de 13 de janeiro, são *“meramente informativas, de acordo com os elementos constantes nos processos individuais e que não podem servir para sustentar a decisão de pagar ou não”*.

Sobre a argumentação aduzida pelos responsáveis, importa salientar que embora, em teoria, o direito à indemnização mensal ocorra com a cessação de funções nos gabinetes da ALM e não necessariamente com a cessação do contrato de trabalho, o facto de só poder ser paga quando o pessoal que a ela tem direito não auferir qualquer tipo de remuneração da função pública (cfr. o n.º 7 do art.º 46.º da Orgânica da ALM) pressupõe, na prática, não só a cessação do vínculo com a administração pública como também do exercício de funções remuneradas, a qualquer título¹¹⁸.

E, nas situações em análise, foi isso que aconteceu, pois os funcionários que solicitaram a rescisão por mútuo acordo estavam impossibilitados de constituir nova relação de vinculação a título de emprego público durante um determinado período de tempo¹¹⁹ após a cessação do contrato de trabalho na ALM¹²⁰, sendo muito provável que viessem a requerer a indemnização mensal.

Assim, atendendo a que o art.º 6.º da Portaria n.º 1/2014 determinava que só poderia ser contabilizado para efeitos da compensação pela rescisão por mútuo acordo o tempo de trabalho que não tivesse sido objeto de indemnização por cessação de contrato de trabalho, os serviços da ALM não deviam ter considerado aquele tempo nas informações e cálculos que instruíram a proposta de acordo ou, ao considerarem tal período, deviam ter deixado expresso nas declarações e informações que emitiram, bem como no próprio acordo de cessação do contrato de trabalho em funções públicas, que as funcionárias dos gabinetes da ALM

¹¹⁶ Relembrou, a este propósito, que *“a indemnização prevista no art.º 46.º do diploma orgânico depende de requerimento posterior dos trabalhadores – pois que só pode ser atribuída quando o trabalhador não auferir remuneração da função pública”*.

¹¹⁷ A qual não foi remetida à SRMTC.

¹¹⁸ Não obstante se admita a possibilidade de ser processada a referida indemnização em caso de licença sem vencimento, como ocorreu com Inês Catarina Andrade Vogado.

¹¹⁹ Cfr. o n.º 1 do art.º 12.º da Portaria n.º 1/2014, segundo o qual a aceitação da proposta de acordo de cessação do contrato de trabalho em funções públicas *“impede o trabalhador de constituir nova relação de vinculação, a título de emprego público ou outro, incluindo prestações de serviços com os órgãos e serviços das administrações direta e indireta do Estado, regionais e autárquicas, incluindo as respetivas empresas públicas e entidades públicas empresariais e com quaisquer outros órgãos do Estado ou pessoas coletivas públicas, durante o número de meses igual ao quádruplo do número resultante da divisão do montante da compensação atribuída pelo valor de 30 dias de remuneração base, calculado com aproximação por excesso”*.

¹²⁰ Note-se que o pagamento da indemnização só é possível quando não auferam remunerações públicas, o que é o caso.



prescindiam de auferir a indemnização que viessem a requerer, equivalente à compensação auferida pelo período em que exerceram funções nos referidos gabinetes¹²¹.

Referir neste particular que a posição defendida pelos responsáveis é a de que é admissível a perceção pelos beneficiários de uma indemnização pelo tempo de exercício de funções nos gabinetes e, simultaneamente, pela antiguidade na função pública. Esta factualidade, na prática, traduz um pagamento em duplicado, porque o mesmo tempo de serviço está a ser objeto da indemnização duas vezes.

Termos em que não lograram os contraditados ilidir a factualidade elencado no relato, mantendo-se, por conseguinte, a responsabilidade financeira inicialmente apurada.

5.3.4. Transferências para os grupos parlamentares

Atenta a dimensão dos pagamentos em causa, foram selecionadas para análise e conferência as subvenções aos GP e RP, com o intuito de verificar a correção dos cálculos subjacentes ao apuramento dos montantes transferidos.

5.3.4.1 - AS RUBRICAS CONFERIDAS

O exame incidiu sobre os pagamentos realizados nos meses de janeiro, junho e dezembro nas rubricas:

- “04.08.02-A – *Verbas para os Gabinetes dos Grupos Parlamentares*”, no valor de 4 824 549,00€, pela qual são processadas as transferências previstas no art.º 46.º da estrutura orgânica da ALM, que tem por epígrafe “*Gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares*”, destinadas à “*(...) utilização de gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha (...)*” que suportam, entre outras, as despesas processadas pela ALM relativas aos vencimentos do pessoal afeto a esses gabinetes (no montante de 1 017 770,57 €);
- “04.08.02-B – *Subvenção para encargos de assessoria*”, no valor de 459 816,00€, na qual são contabilizadas as subvenções atribuídas aos GP e RP, processadas mensalmente nos termos do art.º 47.º do citado DLR n.º 24/89/M, que tem por epígrafe “*Subvenção aos partidos*”, destinadas a suportar “*(...) encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras actividades correspondentes aos respectivos mandatos (...)*”.

Através da previsão contida no n.º 8 do art.º 46.º da Orgânica da ALM permitiu-se que o valor a ser transferido para cada GP e RP excedesse o valor despendido com as remunerações dos funcionários dos seus gabinetes. Assim, os montantes transferidos para os GP e RP, na parte não justificada pelos vencimentos do pessoal dos respetivos gabinetes, eram os seguintes:

Quadro 12 - Distribuição das verbas transferidas, por beneficiário, em 2014

	(euros)		
	04.08.02-A (art.º 46.º)	04.08.02-B (art.º 47.º)	Total
PSD	2.322.277,31	239.904,00	2.562.181,31

¹²¹ Refira-se, a este respeito, que embora a Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do Departamento de Expediente e Pessoal tenha deixado a ALM antes de darem entrada os requerimentos das indemnizações mensais, na informação que elaborou com vista ao apuramento da compensação pela rescisão por mútuo acordo, não devia ter considerado o período em que exerceram funções nos Gabinetes ou devia ter feito a ressalva de que seria necessário corrigir o referido período, caso viesse a ser requerida a indemnização mensal.

(euros)

	04.08.02-A (art.º 46.º)	04.08.02-B (art.º 47.º)	Total
CDS	810.720,23	89.964,00	900.684,23
PS	434.266,66	59.976,00	494.242,66
PTP	19.281,92	29.988,00	49.269,92
PCP	8.198,57	9.996,00	18.194,57
MPT	79.669,64	9.996,00	89.665,64
PND	84.465,02	9.996,00	94.461,02
PAN	47.899,08	9.996,00	57.895,08
Total	3.806.778,43	459.816,00	4.266.594,43

Note-se que, analogamente aos anos anteriores, nenhum GP ou RP exerceu a opção de não auferir das subvenções parlamentares, conferido pela Resolução n.º 7/2012/M, de 18 de janeiro¹²².

5.3.4.2 - REMUNERAÇÕES PAGAS AOS MEMBROS DOS GABINETES DOS GP E RP

As despesas processadas pela ALM na rubrica “04.08.02-A – Verbas para os Gabinetes dos Grupos Parlamentares”, relativas aos vencimentos do pessoal afeto aos gabinetes, ascendeu a 1 017 770,57 €.

Na sequência da análise ao processamento das remunerações em causa, apurou-se que as reduções remuneratórias¹²³ previstas no art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE para 2014), aplicáveis aos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas e aos membros e trabalhadores dos gabinetes de apoio dos titulares desses cargos¹²⁴ até 30/05/2014 não foram aplicadas pela ALM.

Ora, considerando a imperatividade das normas invocadas, não se vislumbra enquadramento legal para a não aplicação da redução remuneratória aos membros dos gabinetes dos grupos parlamentares, tanto mais que lhes era aplicável o mesmo regime dos membros do gabinete do Presidente da ALM¹²⁵, cujas remunerações foram reduzidas nos termos das normas das LOE.

A factualidade acima descrita seria suscetível de configurar uma situação de “pagamento indevido” prevista no art.º 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Contudo, atento o disposto no n.º 8 do art.º 46.º da Estrutura Orgânica da ALM, que permite a transferência para

¹²² Publicada no DR, I série, de 6 de janeiro. Através desta Resolução, a ALM veio “acentuar” que o financiamento público aos partidos políticos e grupos parlamentares “não deve ser imposto para que não se crie uma dependência em relação ao Estado, que se repercuta depois sobre a liberdade dos próprios partidos, em concreto daqueles partidos e grupos parlamentares que reclamam a abolição das subvenções consagradas nos artigos 46.º e 47.º do diploma em apreço”.

¹²³ Incluindo a remuneração suplementar prevista no art.º 37.º da Orgânica da ALM que era abonada a seis membros dos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares (a saber Fernando Eduardo Cardoso Rodrigues e Rui Manuel dos Santos Almeida do PAN; e Ana Maria de Castro Rodrigues, Elma Maria Rodrigues Silva, Helena Maria de Castro e Jorge António Nóbrega Gonçalves do PPD/PSD).

¹²⁴ Estas normas, sob a epígrafe “Redução remuneratória” estabeleciam que “O disposto no presente artigo é aplicável aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:
(...) h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
(...) n) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores (...)”.

¹²⁵ Cfr. o n.º 4 do art.º 11.º que remete para os n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 46.º da ambos da orgânica da ALM.



os GP e RP da integralidade da verba calculada nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, na parte que exceda o valor despendido com as remunerações dos funcionários dos seus gabinetes, considera-se que os pagamentos não são causadores de dano para o erário público mas tão-somente aos Grupos e Representações Parlamentares que deverão exercer o direito de regresso sobre os seus colaboradores.

Não obstante, a não aplicação da redução remuneratória aos membros dos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, por contrariar o art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12, em vigor até 31/05/2014, e o art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12/09, é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável ao Secretário-Geral da ALM na qualidade de responsável pelo processamento e pagamento das despesas com o pessoal afeto aos referidos Gabinetes.

Note-se que a não aplicação das reduções remuneratórias ao pessoal dos gabinetes dos GP e RP já foi evidenciada em anteriores Relatórios de auditoria à ALM¹²⁶, e foi justificada pelos responsáveis com o facto de “*as normas sobre remunerações de funcionários públicos não se aplicarem, tout court, ao pessoal dos gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares*”, uma vez que a ALM não é a “*entidade empregadora, em nenhum dos aspetos que caracterizam o vínculo jurídico-laboral destes trabalhadores, limitando a sua intervenção ao processamento dos vencimentos*”¹²⁷.

Essa argumentação não prevaleceu atenta a expressa referência, nas Leis do OE, à aplicação das reduções remuneratórias aos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas e aos trabalhadores dos gabinetes de apoio dos titulares desses cargos (cfr. o n.º 9 do art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010), tendo em consonância sido recomendado ao CA da ALM, nos Relatórios n.ºs 22/2013-FS/SRMTC, de 5 de dezembro, e 23/2014-FS/SRMTC, de 20 de novembro, que “[p]rovidencie pela observância das normas legais em vigor no processamento dos vencimentos ao pessoal dos gabinetes dos grupos e representações parlamentares”.

No contraditório, o Secretário-Geral veio reiterar aquele entendimento e referiu que só em 2014 é que o CA “*tomou conhecimento do teor do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 73/2007, DR 2.ª Série, n.º 12, de 18 de janeiro, de acordo com o qual os membros dos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares de um só Deputado, exercem funções públicas, contrariamente ao que sucede com os funcionários dos partidos políticos*”, estando “*sujeitos a uma relação jurídica de emprego público (...)*”.

A partir daí, as reduções remuneratórias passaram a ser aplicadas àquele pessoal”.

5.3.4.3 - UTILIZAÇÃO DADA ÀS TRANSFERÊNCIAS PARLAMENTARES

O cálculo das importâncias a atribuir a cada beneficiário, no montante global de 5 284 365,00€¹²⁸, foi corretamente efetuado mas, no caso dos pagamentos realizados pela rubrica 04.08.02-A, na parte que excede os vencimentos do pessoal dos gabinetes, e no caso da totalidade dos valores contabilizados na rubrica 04.08.02-B, persistia a falta de

¹²⁶ Cfr. a análise realizada nos Relatórios n.ºs 22/2013-FS/SRMTC, de 5 de dezembro de 2013, e 23/2014, de 20 de novembro de 2014, relativamente ao fracionamento e suspensão dos subsídios de férias e de Natal.

¹²⁷ Cfr. as alegações remetidas através do ofício n.º 172/GASG, de 10/10/2014, com entrada na SRMTC n.º 2957, no âmbito da auditoria à Conta de 2013 da ALM (Relatório n.º 23/2014-FS/SRMTC).

¹²⁸ Dos quais 1 017 770,57 € eram referentes a despesas com vencimentos do pessoal afeto a esses gabinetes.

comprovação documental de que as referidas subvenções foram utilizadas para fins relacionados com a atividade parlamentar¹²⁹.

Pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, foi alterado o art.º 12.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho¹³⁰ (Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), passando a estabelecer-se que as contas nacionais dos partidos relativas aos exercícios económicos de 2014 e seguintes deverão incluir, em anexo, para efeitos de apreciação e fiscalização da totalidade das suas receitas e despesas, as relativas às subvenções auferidas diretamente, ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

A referida Lei n.º 5/2015 alterou também o art.º 9.º, al. e), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro¹³¹ (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), passando a atribuir ao Tribunal Constitucional a competência para, a partir de 11/04/2015 (data em que entrou em vigor), *“apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, nelas incluindo as dos grupos parlamentares, de Deputado único representante de um partido e de Deputados não inscritos em grupo parlamentar ou de deputados independentes na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas, e das campanhas eleitorais, nos termos da lei, e aplicar as correspondentes sanções”*.

5.3.4.4 – OUTRAS DESPESAS DOS GP E RP SUPORTADAS PELA ALM

Para além das subvenções parlamentares, a ALM suporta outros custos com a atividade dos GP e RP¹³², nomeadamente locação de edifícios, despesas com eletricidade, água, telecomunicações, publicações diárias periódicas, limpeza e segurança, parques de estacionamento, deslocações e estadas, seguros, material de escritório, conservação e reparações, mobiliário, equipamento administrativo e material informático, pois tem sido entendimento da ALM, suportado no n.º 2 do art.º 12.º do seu Regimento, que *“cada grupo parlamentar tem direito a dispor de locais de trabalho na sede da Assembleia Legislativa ou fora dela, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança”*¹³³ a ser diretamente suportado pelo orçamento da ALM.

Com base nos balancetes da contabilidade analítica, foi possível apurar que a ALM suportou despesas de funcionamento da atividade dos GP e RP na gerência de 2014 no montante de 145 306,84€, para além das importâncias transferidas para estas entidades ao abrigo dos art.ºs 46.º e 47.º da sua Orgânica.

Estavam excluídas da importância acima referida os custos comuns, designadamente as despesas com a locação dos edifícios, os seguros e as chamadas realizadas a partir da Central

¹²⁹ À semelhança dos anos anteriores, estes pagamentos só estavam documentados com as autorizações de processamento e pagamento emitidas pela ALM e pelas correlativas ordens de transferência para contas bancárias, sem existirem outras evidências documentais a justificar a aplicação das verbas por parte dos beneficiários nos fins legalmente permitidos.

¹³⁰ Alterada pelo DL n.º 287/2003, de 12/11, e pelas Leis n.ºs 64 -A/2008, de 31/12, 55/2010, de 24/12, e 1/2013, de 03/01.

¹³¹ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 143/85, de 26/11, 85/89, de 07/09, 88/95, de 01/09, 13-A/98, de 26/02, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11.

¹³² Note-se que não foi possível apurar o montante destas despesas pelo facto do módulo da contabilidade analítica da nova aplicação informática ainda não se encontrar em funcionamento.

¹³³ Disposição idêntica encontra-se contida no n.º 3 do art.º 54.º do EPARAM (Lei n.º 130/99, de 21 de agosto) e no art.º 48.º da estrutura orgânica da ALM.



Telefónica, por ainda não estar definida a base de imputação proporcional a cada centro de custo.

5.3.5. Aquisição de bens de capital

5.3.5.1. RUBRICA 07.01.08. – SOFTWARE INFORMÁTICO

Os pagamentos da rubrica “07.01.08 – Software informático” atingiram o valor de 96 102,91€, tendo a sua conferência incidido sobre 5 PAP, no montante global de 95 831,03€ (99,7%).

A análise aos procedimentos e aos correlativos pagamentos não evidenciou irregularidades.

5.3.6. Aquisição de serviços correntes

A *Aquisição de bens e serviços correntes* constituiu, em 2014, o terceiro agregado com maior volume de pagamentos (a seguir aos encargos com o pessoal e às transferências correntes), atingindo o montante aproximado de 1,7 milhões de euros.

Foi efetuada a conferência dos pagamentos das rubricas “02.02.09 C – Comunicações Fixas de Voz” e “02.02.25 Z – Outros Serviços – Outros” e dos registos contabilísticos subjacentes.

5.3.6.1. RUBRICA 02.02.09. – COMUNICAÇÕES FIXAS DE VOZ

Em 2014, as despesas processadas na rubrica “02.02.09 C – Comunicações Fixas de Voz” englobaram 35 PAP no montante de 32 829,16€, refletindo os pagamentos efetuados à PT Comunicações, S.A.

A 6 de janeiro de 2012, através da Resolução n.º 6/2012/M¹³⁴, o Plenário da ALM deliberou, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2012, a cessação do financiamento dos gastos com a rede móvel e “a fixação de um *plafond* máximo mensal, para o apoio financeiro dos gastos com a rede fixa dos grupos parlamentares e do partido com um único deputado, a ser integralmente deduzido na subvenção geral atribuída aos mesmos”.

No ano de 2012, a ALM cessou o financiamento dos gastos com a rede móvel adstrita aos GP e RP¹³⁵ mas não procedeu à fixação do *plafond* máximo mensal para o financiamento das comunicações da rede fixa, nem à dedução, na subvenção parlamentar, das referidas despesas como determinava a segunda parte da Resolução n.º 6/2012/M.

Assim, no Parecer n.º 2/2013 – SRMTC – Parecer do Tribunal de Contas sobre a conta da Assembleia Legislativa da Madeira relativa ao ano de 2012, aprovado a 18 de dezembro de 2013, foi recomendado ao Plenário da ALM que diligenciasse “*pela operacionalização do estipulado no ponto II da Resolução da Assembleia Legislativa da Madeira n.º 6/2012/M, fixando o montante do *plafond* máximo mensal para o apoio financeiro para suportar os gastos com telecomunicações através da rede fixa dos GP e RP, com vista à sua dedução ao montante da subvenção geral atribuída pela ALM.*”

¹³⁴ Publicada no Diário da República, I série, de 6 de janeiro.

¹³⁵ Cfr. o Despacho do Presidente da ALM n.º 21/X/2011/P, de 29/12/2011.

No 2.º semestre de 2013, os serviços administrativos/financeiros conseguiram apurar o valor imputável aos GP e RP no 2.º semestre de 2013, relativo às chamadas da rede fixa¹³⁶, com base nos dados retirados da “*Central Telefónica*”, resultando nos seguintes montantes das despesas com a rede fixa adstrita aos GP e RP assim repartido:

Quadro 13 – Despesas com comunicações de rede fixa, adstritas aos GP, no 2.º semestre de 2013

Representação Parlamentar	(euros) Valor
Grupo Parlamentar do PSD	706,38
Grupo Parlamentar do CDS/PP	147,46
Grupo Parlamentar do PS	135,39
Grupo Parlamentar do PTP	307,31
Representação Parlamentar do MPT	67,66
Representação Parlamentar do PCP	11,88
Representação Parlamentar do PND	100,58
Representação Parlamentar do PAN	138,51
Total	1.615,17

Com base nestes dados, a 14 e 22 de janeiro de 2014, o Secretário-Geral da ALM enviou um ofício aos presidentes dos GP e deputados únicos dando conta dos custos incorridos¹³⁷. Só respondeu o deputado pelo PAN que solicitou a dedução integral desses gastos à subvenção do seu partido¹³⁸.

A 28 de julho de 2014, o Secretário-Geral submeteu à consideração do Presidente da ALM três soluções para apurar o montante da comparticipação mensal de cada GP/RP na despesa com as comunicações de rede fixa, designadamente: 1.ª – Estabelecimento de uma tarifa plana¹³⁹; 2.ª – Atribuição de DDI’s¹⁴⁰ (números diretos) e 3.ª – Repartição mediante o recurso a *software* específico¹⁴¹.

¹³⁶ Neste montante não estavam incluídos os gastos com as chamadas de rede móvel, realizadas a partir da Central Telefónica. O facto de não existirem números distintos para cada GP e RP nem estarem definidas as bases de imputação proporcional a cada centro de custo impossibilita a ALM de imputar estas despesas aos centros de custo respetivos.

¹³⁷ Cfr. os ofícios a fls. 2124 a 2131 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹³⁸ Cfr. o ofício a fls. 2132 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹³⁹ Esta solução passa pelo estabelecimento de uma tarifa plana, por parte da Portugal Telecom, com um custo, aproximado, de 1 000,00€/mês, envolvendo a totalidade das comunicações de rede fixa. Com base num critério a definir, que poderia ser, por exemplo, o estabelecimento da repartição de parte daquele valor pelos GP/RP, tendo em consideração o número de deputados de cada GP/RP e o número de telefones que lhe estão afetos.

¹⁴⁰ De acordo com a referida informação (a fls. 2133 a 2135 do Volume VI da Documentação de Suporte), esta solução compreende a atribuição de DDI’s (números diretos) a todas as extensões telefónicas e “cobraria” aos GP/RP o valor correspondente à utilização efetuada por cada uma. Assim, a ALM continuaria a dispor de todas as funcionalidades da Central Telefónica, mas todas as extensões disporiam de um número público atribuído. Esta solução “garante” que os GP/RP só suportariam o encargo correspondente à utilização efetiva.

¹⁴¹ Com esta solução, a ALM assumiria os encargos fixos com a utilização da rede telefónica e mediante o recurso a um *software* específico seria feito o cálculo mensal da utilização (parte variável) dos telefones efetuada por cada GP/RP. O cálculo da utilização seria efetuado mediante o recurso a um software já existente que seria parametrizado, pela Portugal Telecom, de forma a que não fosse possível consultar as chamadas efetuadas e seria, apenas, possível obter um relatório dos totais mensais. Esta solução possibilitaria a repartição dos encargos com as comunicações, assumindo a ALM os encargos fixos da utilização da central e rede telefónica e os GP/RP suportariam o montante da comparticipação correspondente à utilização efetuada.



Nessa sequência, a 31 de julho de 2014 foi enviado um ofício com cópia da Resolução n.º 6/2012/M solicitando aos GP e as RP que se pronunciassem sobre a mesma¹⁴². A 8 de outubro de 2014, o líder do GP do PSD/M comunicou a preferência pela 3.ª solução¹⁴³. A 16 de outubro de 2014 foi novamente enviado um ofício aos restantes GP/RP a solicitar a escolha por uma das 3 soluções supramencionadas¹⁴⁴, não tendo sido obtida qualquer resposta.

Nesta conformidade, a 22 de outubro de 2014, o Secretário-Geral propôs ao Presidente da ALM a adoção da 3.ª solução¹⁴⁵, sob a forma de iniciativa legislativa, de modo a habilitar o CA a aplicar regras de apuramento do volume das chamadas telefónicas a partir da rede fixa imputável aos GP e RP e a deduzir da respetiva comparticipação no encargo global das despesas com comunicações.

À data dos trabalhos de campo desta auditoria não havia decisão sobre a proposta formulada pelo anterior CA e por conseguinte não foi fixado um plafond mensal máximo.

5.3.6.2. RUBRICA 02.02.25 Z – OUTROS SERVIÇOS – OUTROS

Através da rubrica “02.02.25 Z – Outros Serviços – Outros” foram efetuados pagamentos (127 PAP) que atingiram o valor de 126 727,22€.

Os procedimentos analisados se mostraram, em regra, regulares e de acordo com a legislação em vigor.

5.4. Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo TC

No relatório e Parecer sobre a Conta de 2012 (Relatório n.º 22/2013-FS/SRMTTC, de 5 de dezembro de 2013) o Tribunal de Contas recomendou ao CA da ALM que:

- a) Providencie pela observância das normas vigentes em matéria do processamento dos vencimentos ao pessoal dos gabinetes dos grupos e representações parlamentares;
- b) Cumpra o disposto nos art.ºs 6.º e 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que fez cessar o direito ao subsídio de reintegração aos ex-deputados que iniciaram o mandato após a VIII Legislatura;
- c) Desenvolva mecanismos de controlo das transferências para os GP e RP, com vista à comprovação da sua utilização nos fins legalmente previstos;
- d) Promova a consulta, sempre que possível, a mais de uma entidade nos procedimentos pré-contratuais, salvaguardando assim os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA);
- e) Implemente as medidas constantes no *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas* e elabore os Relatórios de Execução do Plano, em cumprimento do

¹⁴² A fls. 2136 a 2143 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹⁴³ Cfr. o ofício de resposta, a fls. 2144 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹⁴⁴ A fls. 2147 a 2153 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹⁴⁵ Cfr. a referida Informação a fls. 2145 a 2146 do Volume VI da Documentação de Suporte.

estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009¹⁴⁶.

Através da análise realizada, verificou-se que foram acatadas as recomendações constantes das alíneas b), d) e e).

No que se refere à recomendação referida na alínea b), a 19/05/2015, o CA da ALM solicitou¹⁴⁷ aos beneficiários dos subsídios de reintegração a reposição dos montantes recebidos indevidamente e determinou, que no cálculo da SMV dos deputados que iniciaram o mandato até à VIII Legislatura, só fosse considerado o número de anos de exercício efetivo de funções verificado à data da entrada em vigor da Lei n.º 52 -A/2005, de 10 de outubro.

Sobre a recomendação referida na alínea c), referir que embora o módulo da contabilidade analítica da aplicação informática já esteja implementado, ainda não é possível saber o montante global dos custos suportados pela ALM com a atividade parlamentar.

Em contraditório, o Secretário-Geral da ALM e a Vogal do CA Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa referiram que, relativamente às recomendações identificadas nas alíneas a) e b), *“não houve qualquer intenção de desrespeitar as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas”*, pois já estavam *“desde setembro, inclusive, de 2014, a ser aplicadas as normas em vigor sobre matéria de processamento e pagamento dos vencimentos do pessoal afeto às representações parlamentares”*.

Atentas as alegações oferecidas, conclui-se pelo acatamento da recomendação da alínea a), a partir de setembro de 2014¹⁴⁸.

Relativamente à implementação de mecanismos de controlo das transferências para os GP e RP, referiram que compete *“aos órgãos próprios da Assembleia Legislativa tomar as iniciativas que julguem convenientes sobre a matéria selecionada à comprovação da utilização, nos fins legalmente previstos, das subvenções parlamentares atribuídas às representações parlamentares, sendo certo que o Conselho de Administração não dispõe de instrumentos legais para exigir àqueles a justificação do modo como utilizam as verbas que lhes são transferidas”*.

Relativamente às recomendações formuladas em relatórios de auditoria mais antigos, apurou-se o seguinte:

- Continua a ser respeitada a recomendação formulada pela SRMTC ao CA da ALM para, nas aquisições de bens e serviços, diligenciar no sentido de serem sempre acautelados os conteúdos que corporizam os requisitos exigidos pelas regras da contratação pública, bem como pela observância dos princípios da transparência, igualdade e concorrência que lhes estão subjacentes¹⁴⁹;
- A ALM nunca chegou a introduzir aperfeiçoamentos no enquadramento legal do financiamento da atividade parlamentar, distinguindo-a claramente do financiamento

¹⁴⁶ Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril.

¹⁴⁷ Cfr. os ofícios a fls. 2221 a 2340 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹⁴⁸ As reduções remuneratórias deviam ter sido aplicadas a partir de janeiro, nos termos da lei em vigor (cfr. o ponto 5.4.3.2 deste documento).

¹⁴⁹ Cfr. o Relatório n.º 17/2012, aprovado em 13 de dezembro de 2012.



dos partidos políticos representados na ALM, nem estabeleceu as regras atinentes ao seu controlo e sustentação documental¹⁵⁰;

- O CA da ALM nunca providenciou, concertadamente com os responsáveis dos GP e RP, pela documentação das utilizações dadas às verbas transferidas pela ALM ao abrigo dos art.ºs 46.º e 47.º do DLR n.º 24/89/M, assegurando a transparência da aplicação dos fundos públicos na atividade parlamentar, atento o dever geral de prestação de contas que impende sobre todos os gestores públicos¹⁵¹.

Sobre este ponto referir que, com a publicação da Lei n.º 5/2015, de 10 de abril, a competência para apreciar a regularidade e legalidade das contas dos GP e RP foi atribuída ao Tribunal Constitucional, abrangendo os exercícios económicos de 2014.

Assinale-se neste contexto que com a redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passou a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” [al. j) do n.º 1 do art.º 65.º]. Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto, mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

5.5. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2012¹⁵², o Tribunal de Contas recomendou ao CA da ALM que implementasse as medidas constantes no *Plano de gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* e elaborasse os correlativos Relatórios de Execução.

No âmbito dos trabalhos da auditoria à conta de 2013, apurou-se que a atualização do Plano¹⁵³ tinha sido aprovada pelo Presidente da ALM em 16/10/2013 e que os relatórios ainda não tinham sido elaborados porque os responsáveis consideraram ser o final da sessão legislativa o período mais adequado para ser efetuada a avaliação da sua execução¹⁵⁴.

Aquando dos trabalhos de campo da presente auditoria, verificou-se que os Relatórios de Execução do Plano relativos a outubro de 2014 (III Sessão Legislativa da X Legislatura) e maio de 2015 (IV Sessão Legislativa da X Legislatura) já haviam sido elaborados¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Cfr. os Relatórios das auditorias à utilização das subvenções parlamentares transferidas pela Assembleia Legislativa da Madeira em 2006 e 2007 (Relatórios n.ºs 5/2008-FS/SRMTC, aprovado em 02/07/2008, e 9/2010- FS/SRMTC, aprovado em 20/07/2010).

¹⁵¹ Cfr. o Relatório da auditoria à utilização das subvenções parlamentares transferidas pela Assembleia Legislativa da Madeira em 2007 (Relatórios n.º 9/2010- FS/SRMTC, aprovado em 20/07/2010) e Relatórios e Pareceres sobre as Contas de 2006, 2007, 2008 e 2009 (Relatórios n.ºs 8/2007- FS/SRMTC, de 18/06, 10/2008 - FS/SRMTC, de 21/10, 14/2009 - FS/SRMTC, de 22/10 e 17/2010 - FS/SRMTC, de 27/10).

¹⁵² Relatório n.º 22/2013-FS/SRMTC, de 5 de dezembro de 2013.

¹⁵³ Cfr. a fls. 2341 a 2370 do Volume VI da Documentação de Suporte.

¹⁵⁴ Uma vez que o Secretário-Geral da Assembleia, principal responsável pela execução do Plano, é nomeado em comissão de serviço por legislatura e as mudanças de responsáveis das unidades orgânicas ocorrem no final das sessões legislativas.

¹⁵⁵ Cfr. a fls. 2371 a 2469 do Volume VI da Documentação de Suporte.

6. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁵⁶, o total dos emolumentos devidos pela ALM, relativos à presente auditoria é de 17.164,00€, conforme os cálculos apresentados no Anexo VII.

¹⁵⁶ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



7. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório:
 1. Ao ex-Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira;
 2. Aos ex-membros do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira identificados no ponto 2.3;
 3. Ao atual presidente do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira;
 4. À ex-Diretora de Serviços e à ex-Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do Departamento de Expediente e Pessoal;
 5. Ao Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do Departamento Financeiro;
 6. Ao Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do Departamento de Expediente e Pessoal;
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela ALM em 17.164,00€, conforme o quadro constante do Anexo VII;
- e) Expressar à ALM o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, e no art.º 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 25 dias do mês de fevereiro de 2016.

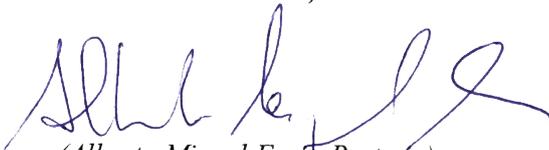
A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares Silva)

A Assessora,

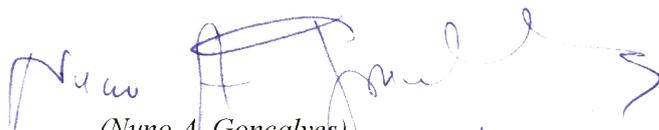
Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,


(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui Presente,

O Procurador-Geral Adjunto,


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

Item do relatório	Infrações financeiras	Normas não observadas	Norma Sancionatória	Responsáveis¹⁵⁷
5.3.1.1	Pagamento de remunerações suplementares e despesas de representação, no montante de 30 092,76€, aos membros do Gabinete da Presidência e do Secretário-Geral em montante superior ao legalmente previsto ¹⁵⁸ .	Art.º 9.º do DL n.º 262/88 DL n.º 25/88, de 30 de janeiro Art.º 2.º da Lei n.º 47/2010 Art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013 Art.º 2.º da Lei n.º 75/2014	Sancionatória N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 Reintegratória N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º (pagamento indevido) da Lei n.º 98/97	Presidente da ALM a) Secretário-Geral da ALM b) Diretora de Serviços c) Técnicos de Apoio Parlamentar Coordenadores do DEPE d)
5.3.1.2	Pagamento indevido no montante de 5 126,33€ referente a um suplemento remuneratório ¹⁵⁹ .	Art.º 23.º DLR n.º 24/89/M, de 07/09	Sancionatória N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 Reintegratória N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º (pagamento indevido) da Lei n.º 98/97	Presidente da ALM a)
5.3.1.3	Pagamento indevido de retroativos remuneratórios, no montante de 20 373,90€ ¹⁶⁰ .	Art.º 37.º DLR n.º 24/89/M, de 07/09	Sancionatória N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 Reintegratória N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º (pagamento indevido) da Lei n.º 98/97	Secretário-Geral da ALM b)
5.3.2.1 5.3.2.3	Não aplicação das reduções remuneratórias no processamento das indemnizações mensais previstas no art.º 46.º da Orgânica da ALM, no montante de 13 130,84€ ¹⁶¹ .	Art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 Art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12/09	Sancionatória N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 Reintegratória N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º (pagamento indevido) da Lei n.º 98/97	Secretário-Geral da ALM b) Diretora de Serviços c) Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE f)

¹⁵⁷ Quadro síntese dos eventuais responsáveis, por pagamento indevido, constante do Anexo II.

¹⁵⁸ Os documentos de prova estão arquivados a fls. 69 a 534 dos Volumes I e II e a fls. 1129 do Volume III da Documentação de Suporte.

¹⁵⁹ Os documentos de prova estão arquivados a fls. 139 do Volume I e a fls. 1146 a 1151 do Volume III da Documentação de Suporte.

¹⁶⁰ Os documentos de prova estão arquivados a fls. 433 a 445 do Volume I e a fls. 1155, 1156, 1165 e 1181 do Volume III da Documentação de Suporte.

¹⁶¹ Os documentos de prova estão arquivados a fls. 69 a 340 do Volume I e a fls. 1632 a 1659 do Volume IV da Documentação de Suporte.

Item do relatório	Infrações financeiras	Normas não observadas	Norma Sancionatória	Responsáveis¹⁵⁷
5.3.3	Pagamento de compensações pela rescisão por mútuo acordo superiores às legalmente previstas no montante de 259 687,08 € ¹⁶² .	Art.º 6.º, n.º 3 da Portaria n.º 1/2014, de 13/01	<u>Sancionatória</u> N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 <u>Reintegratória</u> N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º (pagamento indevido) da Lei n.º 98/97	Presidente da ALM a) Membros do CA que assinaram a Resolução n.º 56/CODA/2014, de 27/06 e) Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE f) Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DF g)
5.3.4.2	Não aplicação da redução remuneratória aos membros dos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares ¹⁶³ .	Art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12	<u>Sancionatória</u> N.º 1, al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97	Secretário-Geral da ALM b)

Notas:

- a) José Miguel Jardim d'Olival Mendonça.
- b) António Carlos Teixeira de Abreu Paulo.
- c) Maria Isabel Oliveira Pereira.
- d) Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira e Marcos Roberto Nunes Viveiros.
- e) António Carlos Teixeira de Abreu Paulo e Fernando de Jesus Aguiar Campos
- f) Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira.
- g) António João de Sousa Macedo Reis.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC¹⁶⁴, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º, com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12.¹⁶⁵ Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

¹⁶² Os documentos de prova estão arquivados a fls. 69 a 340 do Volume I e a fls. 1686 a 1951 do Volume V da Documentação de Suporte.

¹⁶³ Os documentos de prova estão arquivados a fls. 535 a 1108 dos Volumes II e III da Documentação de Suporte.

¹⁶⁴ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014, o valor da UC, é de 102,00€.

¹⁶⁵ Com início de vigência a 17 de dezembro de 2011.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

II - Quadro síntese dos eventuais responsáveis, por pagamento indevido

(unidade: euros)

Nome	Cargo/ função	Item do relato	Período	Pagamento indevido
José Miguel Jardim d'Olival Mendonça	Presidente da ALM		01/01/2014 a 31/12/2014	5 724,35
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Secretário-Geral		01/01/2014 a 31/12/2014	24 368,41
Maria Isabel Oliveira Pereira	Diretora de Serviços	5.3.1.1	01/01/2014 a 31/12/2014	24 368,41
Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira	Técnicos de Apoio Parlamentar Coordenadores do DEPE		01/01/2014 a 31/07/2014	13 767,08
Marcos Roberto Nunes Viveiros			01/08/2014 a 31/12/2014	10 601,32
José Miguel Jardim d'Olival Mendonça	Presidente da ALM	5.3.1.2	01/01/2014 a 31/12/2014	5 126,33
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Secretário-Geral	5.3.1.3	01/01/2014 a 31/12/2014	20 373,90
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Secretário-Geral		01/01/2014 a 31/12/2014	13 130,84
Maria Isabel Oliveira Pereira	Diretora de Serviços	5.3.2.1	01/01/2014 a 31/12/2014	13 130,84
Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira	Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE	5.3.2.3	01/01/2014 a 31/07/2014	13 130,84
José Miguel Jardim d'Olival Mendonça	Presidente da ALM		01/01/2014 a 31/12/2014	
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo			01/01/2014 a 31/12/2014	
Fernando de Jesus Aguiar Campos	Membros do CA que assinaram a Resolução n.º 56/CODA/2014, de 27/06		01/01/2014 a 31/12/2014	
		5.3.3.1		259 687,08
Maria Inês Nóbrega da Mota Teixeira	Técnica de Apoio Parlamentar Coordenadora do DEPE		01/01/2014 a 31/07/2014	
António João de Sousa Macedo Reis	Técnico de Apoio Parlamentar Coordenador do DF		01/01/2014 a 31/12/2014	



III – Balanço e Demonstração dos resultados

Balanços reportados a 31/12/2013 e 31/12/2014

Descrição		2013		2014		Δ % 2013/2014
		Valor	%	Valor	%	
(euros)						
Ativo						
Imobilizado líquido						
455	Bens de domínio público	380.286,59	3,5	380.286,59	3,9	0,0
433	Imobilizações incorpóreas	79.174,87	0,7	93.047,27	1,0	17,5
42+44	Imobilizações corpóreas	8.593.784,31	80,1	8.234.081,46	85,0	-4,2
Existências						
32	Mercadorias	1.213,49	0,0	1.352,19	0,0	11,4
Dívidas de terceiros – Curto prazo						
268	Outros devedores	0,00	0,0	542,80	0,0	-
Depósitos bancários e caixa						
13	Conta no Tesouro	1.315.206,07	12,3	615.183,33	6,3	-53,2
12	Depósitos bancários	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
11	Caixa	5.049,74	0,0	2.433,40	0,0	-51,8
Diferimentos						
271	Acréscimos de proveitos	301.616,00	2,8	308.669,94	3,2	2,3
272	Custos diferidos	55.880,72	0,5	55.914,02	0,6	0,1
Total do Ativo		10.732.211,79	100,0	9.691.511,00	100	-9,7
Fundos Próprios						
Fundos Próprios						
51	Património	6.259.204,28	58,3	6.259.204,28	64,6	0,0
59	Resultados transitados	4.714.757,29	43,9	4.059.664,24	41,9	-13,9
88	Resultado líquido do exercício	-655.093,05	-6,1	-981.767,44	-10,1	49,9
Total dos Fundos Próprios		10.318.868,52	96,1	9.337.101,08	96,3	-9,5
Passivo						
Dívidas a terceiros – Curto prazo						
22	Fornecedores	40.656,91	0,4	15.072,30	0,2	-62,9
2611	Fornecedores de imobilizado, c/c	34.500,84	0,3	695,40	0,0	-98,0
24	Estado e outros entes públicos	0	0,0	375,00	0,0	-
268	Outros credores	2.609,25	0,0	2.609,25	0,0	0,0
Acréscimos e diferimentos						
273	Acréscimos de custos	317.356,19	3,0	335.657,97	3,5	5,8
274	Proveitos diferidos	18.220,08	0,2	0,0	0,0	-100,0
Total do Passivo		413.343,27	3,9	354.409,92	3,7	-14,3
Total dos Fundos Próprios e Passivo		10.732.211,79	100,0	9.691.511,00	100,0	-9,7

Fonte: Balanço da ALM de 2014.

Demonstração dos resultados dos exercícios de 2013 e 2014

(euros)

Proveitos e ganhos	2013		2014		Δ % 2013/2014
	Valor	%	Valor	%	
71 Vendas e prestações de serviços	14.906,36	0,1	14.815,86	0,1	-0,6
72 Impostos e taxas	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
74 Transferências correntes e subsídios obtidos	14.166.506,34	99,1	14.445.838,00	98,9	2,0
76 Outros proveitos e ganhos operacionais	6.720,00	0,0	6.720,00	0,0	0,0
(B)	14.188.132,70	99,2	14.467.373,86	99,0	2,0
78 Proveitos e ganhos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
(D)	14.188.132,70	99,2	14.467.373,86	99,0	2,0
79 Proveitos e ganhos extraordinários	112.261,67	0,8	144.435,73	1,0	28,7
(F)	14.300.394,37	100,0	14.611.809,59	100,0	2,2
TOTAL	14.300.394,37	100,0	14.611.809,59	100,0	2,2
Custos e Perdas					
61 CMVMC	12.406,49	0,1	13.339,80	0,1	7,5
62 Fornecimentos e serviços externos	1.601.528,69	10,7	1.523.342,96	9,8	-4,9
64 Custos com o pessoal	6.127.184,70	41,0	6.842.247,36	43,9	11,7
63 Transf. correntes conced. e prestações sociais	6.527.395,36	43,6	6.692.464,18	42,9	2,5
65 Outros custos e perdas operacionais	2.050,99	0,0	0,00	0,0	-100,0
66 Amortizações do exercício	494.263,38	3,3	467.286,43	3,0	-5,5
(A)	14.764.829,61	98,7	15.538.680,73	99,6	5,2
68 Custos e perdas financeiras	142,00	0,0	27,35	0,0	-80,7
(C)	14.764.971,61	98,7	15.538.708,08	99,6	5,2
69 Custos e perdas extraordinárias	190.515,81	1,3	54.868,95	0,4	-71,2
(E)	14.955.487,42	100,0	15.593.577,03	100,0	4,3
88 Resultado líquido do exercício	-655.093,05		-981.767,44		49,9
TOTAL	14.300.394,37		14.611.809,59		2,2

Fonte: Demonstração de Resultados da ALM de 2014.



IV – Constituição da amostra

(euros)

C.E.	Designação	Valor
<i>Receita</i>		
06.04.02	Transferências correntes – RAM	14.489.808,00
15.01.01	Reposições não abatidas nos pagamentos	72.501,16
Total Receita		14.562.309,16
<i>Despesa</i>		
01.01.12 A	Suplemento especial de trabalho	387.947,79
01.02.12 B	Indemnizações por cessação de funções - indemnização mensal	573 356,73
01.02.12 D	Programa de rescisões por mútuo acordo - compensação	683.240,71
02.02.09 C	Comunicações fixas de voz	32.829,16
02.02.25 Z	Outros serviços - outros	126.727,22
07.01.08	Investimentos - software informático	96.012,91
Subtotal		1.900.114,52
04.08.02 A	Transferências Correntes - verbas p/gabinetes dos grupos parlamentares	4.824.549,00
04.08.02 B	Transferências correntes - subvenção	459.816,00
Subtotal		5.284.365,00
Total Despesa		7.184.479,52



V – Divergências nas remunerações mensais pagas aos Gabinetes da ALM

(euros)

Nome	Valor pago				Valor devido			
	Remuneração	Redução 01/01 a 31/05	Redução setembro	Redução 01/10 a 31/12	Remuneração	Redução 01/01 a 31/05	Redução setembro	Redução 01/10 a 31/12
Hugo Miguel de Nóbrega Gonçalves	6.627,46	795,29	397,65	662,75	5.773,54	692,82	346,41	577,35
José Manuel Paiva David	5.348,19	641,78	320,89	534,82	4.764,88	571,79	285,89	476,49
Sónia Luísa G. Melim Vasconcelos	5.348,19	641,78	320,89	534,82	4.764,88	571,79	285,89	476,49
Sandra Maria Gonçalves Nunes ⁽¹⁾	4.057,68	486,92	-	-	3.996,69	479,60	-	-
João Lino dos Ramos França ⁽²⁾	4.835,36	-	290,12	483,54	4.515,09	-	270,91	451,51
Filipa Maria Capelo L. Serrão Gouveia ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Secretária Pessoal	2.789,66	334,76	-	-	2.747,73	329,73	-	-
Adjunta	4.835,36	580,24	-	-	4.515,09	541,81	-	-
Marilyn Josefina Vieira Moniz	4.835,36	580,24	290,12	483,54	4.515,09	541,81	270,91	451,51
Ana Paula Neves Faria Franco ⁽⁴⁾	2.789,66	-	117,80	196,34	2.747,73	-	113,78	189,64
Maria Helena Silva Correia Freitas ⁽⁴⁾	2.789,66	-	117,80	196,34	2.747,73	-	113,78	189,64
Rosa Maria Santos Correia Azevedo ⁽⁵⁾	2.789,66	334,76	-	-	2.747,73	329,73	-	-
Lígia Maria Rocha Câmara	2.789,66	334,76	117,80	196,34	2.747,73	329,73	113,78	189,64

Notas:

- (1) Foi exonerada das funções de Adjunta da Presidência com efeitos a partir de 16/04/2014 (cfr. o despacho n.º 84/2014, de 16/04/2014). Uma vez que encontrava-se de baixa em 2014, não auferiu nesse ano o abono para despesas de representação.
- (2) Foi investido nas funções de Adjunto da Presidência com efeitos a partir de 15/07/2014 (cfr. o despacho n.º 120/2014, de 14/07/2014), pelo que tinha direito a auferir nesse mês 16 dias de remuneração suplementar pelas referidas funções. Contudo a ALM processou e pagou apenas 14 dias.
- (3) Exercia funções de Secretária do Gabinete do Presidente da ALM e foi investida no cargo de Adjunta do referido gabinete a partir de 16/04/2014 (cfr. o despacho n.º 85/2014, de 16/04/2014), tendo sido exonerada dessas funções com efeitos a partir de 14/07/2014 (cfr. o despacho n.º 118/2014, de 14/07/2014). Logo, em julho de 2014 devia ter auferido 13 dias de remuneração, contudo a ALM processou e pagou 14 dias.
- (4) Foram nomeadas Secretárias da Presidência com efeitos a partir de 15 de julho de 2014 (cfr. os despachos n.ºs 121/2014 e 122/2014, ambos de 14/07/2014). Contudo a ALM processou e pagou no mês de julho apenas 14 dias de remuneração suplementar, quando deviam ter sido 16 dias (perfazendo 55,91€ pagos a menos). Mas, no mês de setembro foram pagos 314,90€ de remuneração suplementar ao abrigo do DL n.º 11/2012, os quais foram posteriormente reduzidos em 205,37€ no mês seguinte (perfazendo 109,53€ pagos a mais). Considerando estes montantes, apura-se um valor de remuneração suplementar paga a mais nestes meses de 53,62€.
- (5) Foi exonerada das funções de Secretária da Presidência com efeitos a partir de 14/07/2014 (cfr. o despacho n.º 119/2014, de 14/07/2014), pelo que nesse mês devia ter auferido 13 dias de remuneração. No entanto, foram processados e pagos pela ALM 14 dias.



VI – Regime remuneratório dos membros dos gabinetes da ALM

Segundo o art.º 11.º da Lei Orgânica da ALM, “*aplica-se aos membros do Gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa o regime constante na lei geral*” (n.º 1) sendo que “*ao chefe de gabinete, aos assessores e ao adjunto do Presidente da Assembleia Legislativa pode ser atribuído um abono para despesas de representação, a fixar pelo Presidente, ouvido o Conselho de Administração*” (n.º 2). Aos membros dos Gabinetes dos Vice-Presidentes e dos GP e RP e ao Serviço de Apoio do Secretário-Geral, por força dos art.ºs 12.º, n.º 2, 20.º, n.º 6 e 46.º, n.º 4, é também aplicável o disposto no mencionado art.º 11.º.

O vencimento do chefe do gabinete, do adjunto e do secretário pessoal consta do art.º 9.º do DL n.º 262/88, ainda em vigor em 2014, por força das normas contidas nos seus art.ºs 21.º e 22.º, n.º 2, do DL n.º 11/2012, de 20 de janeiro, que diferiam a aplicação do regime nele previsto para depois da conclusão do PAEF.

Os membros do gabinete têm direito a auferir um vencimento base, “*que é fixado na lei*”, acrescido, com exceção dos secretários pessoais, de um abono mensal, a título de despesas de representação, de valor “*não superior a metade do atribuído aos secretários de Estado*”, a fixar por despacho do Primeiro-Ministro. O vencimento destes colaboradores consta do DL n.º 25/88, de 30 de janeiro¹⁶⁶, que estabelece a remuneração base mensal de cada categoria, em proporção¹⁶⁷ do valor padrão fixado para o cargo de dirigente superior de 1.º nível¹⁶⁸. Este referencial, por sua vez, é obtido a partir do índice 100 da carreira de dirigentes da Administração Pública, o qual, em 2014, de harmonia com a última atualização¹⁶⁹, era de 3 734,06€.

Em 2014, as remunerações estavam abrangidas pelas medidas de consolidação e contenção orçamental, previstas na LORAM e na LOE¹⁷⁰, e, posteriormente, na Lei n.º 137/2014, de 12/09, que consistiam: na redução do vencimento mensal líquido em 5% e das remunerações totais líquidas mensais^{171 e 172}, bem como no pagamento mensal, por duodécimos, do subsídio de Natal ou quaisquer prestações correspondentes ao 13.º mês.

No que concerne aos abonos para despesas de representação, o despacho do Primeiro-Ministro, de 20 de novembro de 1995, em vigor, fixou em “*metade e um terço do montante atribuído aos Secretários de Estado*”, as despesas de representação a serem abonadas, respetivamente, aos chefes de gabinete e aos adjuntos dos membros do governo. No ano em

¹⁶⁶ Diploma que estabelecia os vencimentos dos titulares de cargos nas Casas Civil e Militar do Presidente da República, no seu Gabinete e nos gabinetes de membros do Governo.

¹⁶⁷ Definida da seguinte forma: chefes de gabinete, 100% do valor padrão, adjuntos e secretários pessoais, 85% e 55%, respetivamente.

¹⁶⁸ Diretor-Geral, de acordo com a classificação expressa no art.º 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15/01.

¹⁶⁹ Cfr. a Circular Série A n.º 1347, da Direção Geral do Orçamento, de 12 de janeiro de 2009.

¹⁷⁰ Cfr. o art.º 43.º do DLR 31-A/2013/M, de 31/12 (LORAM de 2014), que remete para o art.º 33.º da Lei 83-C/2013, de 31/12, o qual foi declarado inconstitucional a 30 de maio de 2014, com efeitos *ex nunc*, isto é, cujos efeitos da declaração de inconstitucionalidade apenas se produziram a partir de 31 de maio.

¹⁷¹ Entre 2,5% e 12% para as remunerações superiores a 675,00€, aplicável até 30 de maio de 2014 (data do acórdão do Tribunal Constitucional que declarou inconstitucional o art.º 33.º da LOE para 2014, tendo aquele Tribunal atribuído efeitos *ex nunc* à declaração em causa).

¹⁷² Entre 3,5% a 10% para as remunerações superiores a 1 500,00€, aplicável a partir de 13 de setembro, nos termos do art.º 8.º, da Lei n.º 75/2014, de 12/09.

apreço, o abono atribuído aos Secretários de Estado era de 1 555,35€, equivalente a 35% do respetivo vencimento¹⁷³.

Quanto aos “*assessores*” da Presidência, muito embora os despachos de nomeação não invoquem o n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, de 23 de julho¹⁷⁴ e não esteja assinalado o carácter de transitoriedade dos trabalhos a realizar, admite-se¹⁷⁵ que as nomeações efetuadas ao abrigo do art.º 11.º, n.º 2 da orgânica da ALM tenham por referência aquela norma do DL n.º 262/88, que não estabelecia limites à remuneração¹⁷⁶ auferida por aqueles colaboradores.

¹⁷³ Cfr. o art.º 13.º da Lei n.º 4/85, de 9/04 (Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos), alterado sucessivamente pelas Leis n.ºs 16/87, de 01/06, 102/88, de 25/08, 26/95, de 18/08, 3/2001, de 23/02, 52-A/2005, de 10/10, e 30/2008, de 10/07.

O vencimento de Secretário de Estado corresponde, por sua vez, a 60% do vencimento do Presidente da República, o qual era, em 2012, em valor atualizado, de € 7 630,33, conforme Circular B n.º 984, da DGO, de 12/01.

¹⁷⁴ Que dispõe que, sem prejuízo dos restantes membros do gabinete, “*podem ser chamados a prestar colaboração aos gabinetes dos membros do Governo, para realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário, especialistas, para o efeito nomeados por despacho destes.*”

¹⁷⁵ Por exclusão de partes, para além chefe do gabinete, dos adjuntos do gabinete e dos secretários pessoais, a lei geral (no caso o Decreto-Lei n.º 262/88) só prevê que o gabinete possa integrar “*especialistas*” (cfr. o n.º 3 do mencionado art.º 2.º) já que os “*conselheiros técnicos*” estão afetos à execução de assuntos interdepartamentais previamente definidos em resolução do Conselho de Ministros (cfr. o n.º 3 do mencionado art.º 2.º).

¹⁷⁶ O Decreto-lei n.º 11/2012 de 20 de janeiro, estabeleceu que o estatuto remuneratório dos técnicos especialistas è estabelecido no respetivo despacho de designação, não podendo ultrapassar o regime fixado para os assessores ou para os adjuntos, consoante se trate de designação para o Gabinete do Primeiro-Ministro, ou de designação para os gabinetes dos membros do Governo, respetivamente.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

VII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria à conta da ALM - 2014

ENTIDADE (S) FISCALIZADA (S): Assembleia Legislativa da Madeira

SUJEITO (S) PASSIVO (S): Assembleia Legislativa da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0	-	0,00 €
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (n.º 1 do art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	293	25.868,97€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indicária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	Emolumentos calculados:		
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17.164,00€
		Mínimo (5xVR)	1.716,40€
	Emolumentos devidos		17.164,00€
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17.164,00€

1 Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.