

Auditoria aos Gabinetes Governamentais



**Relatório n.º 13/2007
2.ª Secção**



PROCESSO N.º 02/05 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 13/2007 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA AOS GABINETES GOVERNAMENTAIS

Março 2007

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel. 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria¹

Maria Brochado (*Coordenadora*)

Luís Filipe Brandão

Liliana Soares

Selma Rebêlo

João Rodrigues

Consultor Jurídico

Manuel Ventura

Coordenação Geral

Gabriela Ramos

(Auditora Coordenadora do DA IX)

António Garcia

(Auditor Chefe do DA IX)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina

¹ Luís Filipe Brandão integrou a equipa apenas entre Janeiro e Março de 2005, por ter saído do Tribunal para o exercício de outras funções. Em Junho de 2006 passaram a integrar a equipa Maria Brochado, como coordenadora e Selma Rebêlo.



COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

Conselheiro Dr. Armindo Sousa Ribeiro

Conselheiro Dr. António José Avérous Mira Crespo

Conselheira Dr.ª Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
1	INTRODUÇÃO	7
2	OBJECTIVOS	7
3	ÂMBITO E OBJECTO.....	8
4	METODOLOGIA	9
5	LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	10
6	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	11
7	CONCLUSÕES GERAIS.....	13
7.1	Em geral.....	13
7.1.1	Quanto ao número de gabinetes	14
7.1.2	Quanto à legislação que rege os gabinetes dos membros do Governo	15
7.1.3	Quanto à despesa global movimentada pelos gabinetes no triénio e fontes de financiamento	15
7.1.4	Quanto às despesas de funcionamento dos gabinetes.....	16
7.1.5	Quanto à despesa dos 184 gabinetes que foi possível validar pelo TC.....	17
7.1.6	Quanto à composição legalmente estabelecida para todos os gabinetes.....	19
7.2	Quanto aos 30 gabinetes que integraram a amostra do TC	20
8	RECOMENDAÇÕES GERAIS	28
II	CORPO DE RELATÓRIO	29
9	CARACTERIZAÇÃO GERAL	29
9.1	O Sistema de Governo.....	29
9.2	A orgânica dos Ministérios.....	29
9.3	Início e Cessação de Funções.....	30
10	CARACTERIZAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS.....	31
10.1	Elementos normativos gerais.....	31
10.1.1	Forma e estrutura dos diplomas orgânicos de Governo	31
10.1.2	Composição do Governo.....	31
10.1.3	Competências.....	32
10.1.3.1	Do Primeiro-Ministro e dos Ministros	32
10.1.3.2	Dos Secretários de Estado.....	32
10.1.4	Equiparação a gabinete ministerial dos gabinetes dos SE da PCM	32
10.1.5	Disposições finais e transitórias	32

10.2	Do XV Governo	33
10.3	Do XVI Governo	33
10.4	Do XVII Governo	33
10.5	Síntese	34
10.6	Os Gabinetes dos Membros do Governo	35
10.6.1	Enquadramento legal dos gabinetes	35
10.6.2	Missão dos gabinetes	36
10.6.3	Regime financeiro dos gabinetes.....	36
11	ESTRUTURA JURIDICO-FUNCIONAL DO PESSOAL AFECTO AOS GABINETES GOVERNAMENTAIS	37
12	ORGÂNICA, COMPOSIÇÃO E REGIME DOS GABINETES	37
12.1	Do Gabinete do Primeiro-Ministro	37
12.1.1	Orgânica e regime de pessoal	37
12.1.2	Composição do gabinete	37
12.1.2.1	Pessoal do Quadro do Gabinete	37
12.1.2.2	Pessoal que não integra o quadro do gabinete	38
12.1.2.3	Situação jurídica	38
12.2	Dos gabinetes dos Membros do Governo	42
12.2.1	Composição do gabinete	43
12.2.1.1	Limites no recrutamento de pessoal	43
12.2.1.2	Regime jurídico	44
12.2.2	Pessoal de apoio técnico e administrativo	44
13	CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS GABINETES.....	47
13.1	O Orçamento dos gabinetes.....	47
13.2	Procedimentos de recrutamento e arquivo.....	47
13.2.1	Limites ao recrutamento do pessoal dos gabinetes.....	47
13.2.2	Controlo das admissões	48
13.3	Sistemas de informação	48
13.4	Instrumentos Contratuais	48
14	O SISTEMA REMUNERATÓRIO	49
14.1	Enquadramento Legislativo	50
14.1.1	Limites Remuneratórios	51
14.2	Remunerações dos Membros do Governo.....	52
14.3	Remunerações do Pessoal do gabinete do Primeiro-ministro	53
14.3.1	Pessoal do quadro	53
14.3.2	Outro pessoal do gabinete	55
14.3.2.1	Do apoio técnico e administrativo	55
14.3.2.2	Do Apoio Privativo	56
14.4	Gabinetes dos outros Membros do Governo.....	56
14.4.1	Pessoal que compõe o gabinete.....	56
14.4.2	Do apoio técnico e administrativo	57
14.5	Quadros-resumo.....	58
14.6	Outras Componentes Remuneratórias	60
14.7	Evolução das Remunerações Fixas, Abonos variáveis e Benefícios Suplementares.....	62
14.8	Despesa global movimentada pelos gabinetes e fontes de financiamento	63
15	DIMENSÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DA DESPESA GLOBAL MOVIMENTADA PELOS GABINETES.....	64
15.1	Componentes da despesa global	65
15.2	Despesa global apurada pelo TC	65
15.2.1	Despesas correntes	67



16	ANÁLISE DOS 30 GABINETES SELECIONADOS COMO AMOSTRA	71
16.1	Seleção da Amostra	71
16.2	Caracterização da amostra	72
16.3	Testes	72
16.4	Composição dos gabinetes	72
16.4.1.1	Admissões de pessoal nos gabinetes	73
16.4.1.2	Habilitações Literárias	75
16.4.1.3	Limites de Recrutamento	76
16.4.1.4	Categorias, cargos e/ou funções	76
16.4.1.5	Conteúdo funcional	81
16.4.1.6	Vínculo	81
16.4.1.7	Despachos	83
16.4.2	Sistema remuneratório	87
16.4.2.1	Por vínculo – Lugar de Origem	87
16.4.2.2	Remuneração Mensal	93
16.4.2.3	Trabalho extraordinário e subsídio de exoneração	97
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	99
17	RECOMENDAÇÃO FINAL	99
18	DESTINATÁRIOS	99
19	PUBLICIDADE	99
IV	ANEXOS	103





SIGLA

Assessor PM	Assessor do Gabinete do Primeiro-Ministro
BDO	Base de Dados Orçamental
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CRP	Constituição da Republica Portuguesa
CS	Comissão de Serviço
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DR	Diário da Republica
DSTI	Departamento de Sistemas e Tecnologia de Informação
EP	Empresa Pública
IGAP	Inspecção-geral da Administração Pública
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LO	Lei Orgânica
MF	Ministério das Finanças
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
OE	Orçamento de Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PR	Presidente da Republica
PRASD	Programa de Recuperação Áreas Sectores Deprimidos
PS	Prestação de Serviços
SE	Secretário de Estado
SG	Secretaria-geral
SIC	Sistema de Informação Contabilística
Sub SE	Subsecretário de Estado
TC	Tribunal de Contas
VMI	Vencimento Mensal Ilíquido

GLOSSÁRIO

Admissões	Por admissões, entende-se a totalidade das pessoas que exerceram funções num gabinete, a qualquer título (no quadro, ou além quadro) independentemente da duração da sua permanência.
Conta de Gerência	Documento que vai reflectir toda a actividade financeira verificada, entre o início e o termo do ano económico, ou no momento da cessação das funções dos responsáveis, que dá conta de todas as operações relativas à arrecadação e afectação de fundos no respectivo ano civil e financeiro, a que corresponde a autorização orçamental. A conta é elaborada segundo o modelo constante das instruções do Tribunal de Contas. (Joaquim dos Santos Carvalho "O Processo Orçamental das Autarquias Locais" – Adaptação da Equipa de Auditoria do TC)
Despacho de nomeação	Do despacho de nomeação deve constar a referência às normas legais que permitem a nomeação e, bem assim, informação sobre a existência de cabimento orçamental. Nos casos em que a nomeação está sujeita à fiscalização do TC deve o original do despacho ser remetido àquele Tribunal (art.º 8.º do DL n.º 427/89, 07.12)
Despesas Correntes	São, segundo o orçamento, as remunerações do pessoal, as referentes a bens não duradouros, e a bens duradouros que não constituam investimentos, aquisições de serviços, juros e transferências (<i>Braz Teixeira, Introdução ao Direito Financeiro</i>).
Despesa de Funcionamento	As despesas de funcionamento correspondem apenas aos dispêndios necessários ao normal desenvolvimento da actividade da máquina administrativa (<i>Sousa Franco, Finanças Públicas</i>).
Forma de nomeação	A nomeação reveste a forma de despacho, podendo consistir em mera declaração de concordância com proposta ou informação anterior, que, neste caso, faz parte integrante do acto (art.º 8.º do DL n.º 427/89, 07.12).
Função dos gabinetes	Os gabinetes têm por função coadjuvar o Membro do Governo respectivo no exercício das suas funções (n.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, 23.07).
Gabinete Governamental	É um serviço executivo de um órgão singular cujo titular é membro de um órgão colegial que é o Governo.
Gerência	Gestão de um determinado serviço ou unidade orgânica do Sector Público (Ana Pinto e Paula Gomes dos Santos – "Gestão Orçamental Pública")
Isenção do horário de trabalho	O pessoal dos gabinetes está isento de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração, a título de horas extraordinárias (art.º 8.º do DL n.º 262/88, 23.07)
Missão do gabinete	Desenvolvimento de actividades de apoio técnico e administrativo aos respectivos Membros do Governo.
Modalidades de nomeação	A constituição da relação jurídica de emprego por nomeação reveste as modalidades de nomeação por tempo indeterminado e de nomeação em comissão de serviço.
Nomeação	É um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar quer do quadro, quer além quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência (art.º 4.º do Dec. Lei n.º 427/89, ver lei 23 de 2004 de 22/07)
Nomeação e Exoneração do pessoal dos gabinetes	O pessoal dos gabinetes é livremente nomeado e exonerado pelo Membro do Governo de que depende. O pessoal dos gabinetes considera-se, para todos os efeitos, em exercício de funções, a partir da data do despacho de nomeação, com dispensa do visto do TC e independentemente de publicação no DR. A nomeação para o exercício de funções nos gabinetes dispensa a autorização do membro do Governo de que depende o respectivo serviço público de origem, sem prejuízo da audição de outras entidades, quando legalmente exigível (art.º 6.º do DL n.º 262/88, 23.07)
Nomeação para gabinete ou cargo	É a designação comumente utilizada pelos serviços para catalogar o pessoal objecto de nomeação para os gabinetes governamentais sem qualquer outro vínculo que não essa mesma nomeação.
Nomeação em comissão de serviço	A nomeação em comissão de serviço é aplicável: à nomeação do pessoal dirigente e equiparado; aos casos expressos na lei e durante o período probatório; quando o funcionário a nomear em lugar de ingresso já estiver nomeado definitivamente em outra carreira (art.º 7.º do DL n.º 427/89, 07.12).
Número de titular	Resulta da atribuição do número de ordem da data de nomeação do titular para o gabinete.
Prestação de Contas	Obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade. (Tribunal de Contas "Manual de Auditoria e Procedimentos – Volume I" – 1999)
Requisição e Destacamento	Exercício de funções a título transitório, em serviço ou organismo diferente daquele a que pertence o funcionário ou agente, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço do destino no caso da requisição , e pelo serviço de origem , no caso do destacamento (art.º 27.º do Dec. Lei n.º 427/89, 07.12)
Secretarias-gerais	São serviços centrais executivos com atribuições diversificadas de apoio aos membros do Governo e aos serviços e organismos dos respectivos ministérios.
Titular	Corresponde ao Membro do Governo responsável pela criação do gabinete.
Transferências correntes	Na parte que respeita às despesas correntes do classificador, o agrupamento «transferências correntes» (04.00.00) contabiliza as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes , sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para o organismo dador.



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório expressa os resultados de uma auditoria temática do Tribunal de Contas intitulada “*Despesas dos Gabinetes Governamentais*”, que cobriu o triénio 2003-2005 e compreendeu 205 gabinetes ministeriais de três Governos Constitucionais, os XV, XVI e XVII.

A escolha deste tema pelo Tribunal, para uma sua acção de controlo, baseou-se em **estritos critérios de selecção de auditoria pública**, designadamente o **volume** de dinheiros públicos e o nível de grau de **risco** envolvidos, bem como a preocupação da **opinião pública**, manifestada em diversos meios de comunicação social, quanto ao **controlo externo** desta área da despesa pública.

Sendo a primeira vez que o Tribunal audita esta temática, optou por **centrar a sua atenção, mais do que em aspectos de legalidade e regularidade, no apuramento dos grandes números relativos quer às admissões de pessoal, quer às verbas movimentadas pelos gabinetes ministeriais e, bem assim, na análise de aspectos ligados ao cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia, bem como do princípio da transparência, nesta área de gestão de recursos humanos públicos**. Isto com o propósito de contribuir, de forma mais vincadamente pedagógica, para a superação futura das insuficiências várias nela detectadas.

2 OBJECTIVOS

O objectivo da presente auditoria consistiu, na sua globalidade, relativamente aos três Governos Constitucionais por ela cobertos, no período de 2003 a 2005, na caracterização das orgânicas governamentais e identificação dos gabinetes dos membros do Governo e, bem assim, da sua composição e do seu funcionamento, incluindo os gabinetes dos três Primeiros-Ministros, tendo em vista **apurar o montante global das despesas movimentadas pelos gabinetes, com incidência nas despesas de funcionamento e nos critérios da sua execução, à luz de princípios da boa gestão financeira, da transparência e da prossecução do interesse público**.

Para a prossecução do objectivo da auditoria foram fixados os seguintes **sub-objectivos**:

- Apuramento, no âmbito da despesa global movimentada pelos gabinetes, quer das **despesas de funcionamento**², quer das despesas de transferências correntes de cada um, com identificação das origens do financiamento (OE) e dos **desvios** face aos valores

² Conceito aqui considerado na acepção de **Sousa Franco**, in “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”, Almedina (Coimbra), 1996, vol.II, pg 2: “...*Mais importante do que a arrumação orçamental das despesas públicas é, no entanto, a consideração da sua natureza económica e, dentro de uma perspectiva de integração entre economia e finanças, o estudo dos seus efeitos globais. a) Despesas de investimento e despesas de funcionamento Uma primeira distinção, segundo esse critério – que se aproxima, aliás, bastante da classificação de despesas correntes e de capital -, separa as despesas de funcionamento dos gastos de investimento. Despesas de investimento seriam aquelas que consistem na formação de capital (técnico) do Estado. As despesas de funcionamento corresponderiam apenas aos dispêndios necessários ao normal desenvolvimento da actividade da máquina administrativa*”.

inscritos nas diferentes rubricas dos respectivos orçamentos e, bem assim, quantificação do montante inerente a pessoal em regime de **destacamento**, a prestar serviço em gabinetes ministeriais.

- Identificação da **origem** do pessoal afecto aos gabinetes, dos mecanismos instituídos para o seu **recrutamento** e da forma como se processou a sua contratação, bem como dos respectivos **despachos de nomeação**.
- Caracterização da função para a qual foram nomeados, à luz dos normativos em vigor, e remunerações a que tiveram direito, com destaque para o exercício de funções de natureza técnica.

Note-se que um dos **objectivos iniciais** desta auditoria, ou seja, apurar o **custo real** de funcionamento dos gabinetes governamentais foi abandonado pelo Tribunal, face à falta de informação prestada, no que concerne ao pessoal destacado, como adiante se explica no número 5.

3 ÂMBITO E OBJECTO

O **horizonte temporal** da presente acção cobriu o **triénio 2003 a 2005**, no qual foram abrangidos **205 gabinetes dos XV, XVI e XVII Governos Constitucionais**.

Chegou-se a este número de gabinetes em resultado das remodelações governamentais operadas em cada um dos 3 Governos, conforme se ilustra no quadro seguinte:

ANO	Governo	Período de vigência	NUMERO DE GABINETES							
			INICIAL	Criados	Extintos	FINAL	Existentes		Extintos	
							Por ano	Por Governo	Por ano	Por Governo
2003	XV Governo	1 Jan. a 31 Dez.	52	21	19	54 (a)	73	77	19	23
2004	XV Governo	1 Jan. a 17 Jul	54	4	4	54 (b)	58		4	
	2005	XVI Governo	17 Jul a 31 Dez.	57	13	12	58 (a)	70	70	12
XVI Governo		1 Jan. a 12 Mar.	58	0	0	58 (b)	58	0		
2005	XVII Governo	12 Mar. a 31 Dez.	53	5	5	53 (a)	58	58	5	5
	Total	3	-	-	43	40	-	-	205	-

Fonte: Legislação; Tratamento equipa de auditoria

(a) existentes no final do ano civil; b) existentes no final do mandato



4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada teve, genericamente, subjacente as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, como é o caso da INTOSAI, de que o Tribunal de Contas é membro e, também, os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo Manual de Auditoria e Procedimentos.

No desenvolvimento da presente acção, procedeu-se, numa fase preliminar, à recolha de informação considerada pertinente sobre a temática em apreço, com particular destaque para o levantamento exaustivo de legislação em vigor sobre, designadamente:

- Orgânica dos Governos Constitucionais abrangidos no período 2003-2005.
- Regime, composição e orgânica dos gabinetes Ministeriais e do gabinete do Primeiro-Ministro.
- Decretos do Presidente da República e despachos de nomeação de pessoal com incidência nos gabinetes dos membros do Governo.
- Regime de contratação pública, em geral.

Numa primeira fase e em resultado do estudo daqueles diplomas, foram identificados e enumerados os gabinetes de membros dos Governos que existiram durante o triénio 2003-2005, ao que se seguiu a recolha de informação quantitativa e qualitativa relativa àqueles gabinetes, incluindo os dos Primeiros-Ministros, abrangendo três Governos Constitucionais.

Para o efeito, o Tribunal concebeu questionários apropriados, os quais foram disponibilizados por via electrónica, permitindo a obtenção da informação requerida directamente das entidades contactadas, tendo-se registado um grau de respostas na ordem dos 98%, como se demonstra na tabela seguinte:

RESULTADOS	Total	%
TOTAL GERÊNCIAS	317	-
GERÊNCIAS NÃO PARTIDAS	7	-
TOTAL UNIVERSO GERÊNCIAS	310	100%
NÃO ENVIADAS	7	2%
COM DEFICIÊNCIA	19	6%
TOTAL GERÊNCIAS VÁLIDAS	284	92%
RETIRADAS	6	2%
TOTAL	278	90%
TAXA DE RESPOSTA	303	98%

Numa 2ª fase e na sequência das respostas obtidas, procedeu-se ao tratamento da informação, através de meios informáticos, com vista à produção de mapas e resumos dos dados recolhidos, segundo formatos previamente definidos, sendo, posteriormente, seleccionada uma amostra de 30 gabinetes dos três Governos Constitucionais, com base em critérios previamente estabelecidos. A amostra seleccionada englobou gerências dos três Governos Constitucionais e representou, na sua totalidade, 97,9% da despesa global dos gabinetes ministeriais, existentes no triénio, e 99,2 % da despesa dos 184 gabinetes que foi possível validar pelo TC, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

	Despesa Global (BDO) €	N. Gabinetes	Despesa Global (apurada pelo TC) €	N.º de Gabinetes	N.º de Gerências
Universo	12.782.009.807	205	12.623.752.237	184	284
<i>Amostra:</i>					
Valores	12.518.067.450	30	12.518.067.450	30	48
%	97,94%	14,63%	99,16%	16,30%	16,90%

Posteriormente, foi solicitada informação adicional às Secretarias-Gerais, para a qual se conceberam quadros adequados, que foram remetidos àquelas entidades.

Igualmente se solicitou que fossem facultados ao Tribunal os despachos de nomeação e os contratos de prestação de serviços relativos ao pessoal dos gabinetes abrangidos na amostra, informação que foi prestada pelas competentes Secretarias-Gerais.

Foram, também, utilizados, para fins de cruzamento de informação, os dados contidos na Base de Dados Orçamental (BDO), disponível no Tribunal.

Solicitou-se, ainda, à Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), o envio de relatórios de auditorias de gestão que tivessem sido por si realizadas junto das Secretarias-Gerais de cada ministério, já que estas constituem serviços integrados, directamente dependentes dos membros do Governo, com a missão fundamental de prestar apoio aos seus gabinetes.

Por último e tendo em vista a apreensão da organização e do funcionamento dos serviços de apoio aos gabinetes, bem como a aferição e confirmação dos dados enviados, foram realizadas reuniões com os responsáveis das Secretarias-Gerais de cada um dos Ministérios.

De referir, ainda, que, relativamente à informação fornecida ao Tribunal, através das respostas aos questionários enviados às entidades abrangidas, se presumiu a veracidade da mesma, não tendo aquela, à excepção dos despachos de nomeação, sido objecto de confirmação factual.

5 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

A execução da presente acção deparou-se com **constrangimentos ao célere e eficaz desenvolvimento e finalização dos trabalhos**, de entre os quais se destacam os seguintes:

- A inexistência de qualquer informação estatística respeitante ao pessoal que presta serviço nos gabinetes governamentais.
- A dificuldade em conhecer o número exacto de recursos humanos ao serviço de cada gabinete e a qualidade em que nele exerciam funções, na medida em que não existe qualquer entidade que promova o registo regular deste universo.
- Deficiências várias na informação enviada ao TC, no âmbito da prestação de contas pelos gabinetes governamentais.
- A discordância entre a informação extraída da base de dados da DGO, em face do número de gabinetes ministeriais decorrentes das Leis orgânicas do XV, XVI e XVII Governos Constitucionais e dificuldades na compatibilização da informação financeira daquela base de dados com a enviada pelos gabinetes e Secretarias-Gerais.
- A morosidade, a insuficiência e a reduzida fiabilidade de parte da informação enviada pelos gabinetes e Secretarias-Gerais, no âmbito da resposta aos questionários do Tribunal, em especial quanto à despesa orçamentada e à despesa efectiva de cada gabinete.
- A insuficiente instrução dos processos, na área dos recursos humanos e na de aquisição de bens e serviços, arquivados nos gabinetes e Secretarias-Gerais.
- De referir, também, a falta de rigor na elaboração e publicação em DR dos despachos de nomeação e de exoneração, o que, traduzindo-se em pouca clareza e objectividade das situações em apreço, impôs dificuldades e tempo suplementar para a respectiva análise pelo Tribunal.



- A falta de resposta por parte de um número diminuto (2%) dos inquéritos remetidos pelo TC, conjugada com as deficiências verificadas na informação enviada por alguns dos respondentes. O quadro seguinte resume o número de entidades que compuseram o universo objecto dos questionários do TC e os resultados obtidos com as respectivas respostas:

UNIVERSO		INQUÉRITOS DO TC	1.º INQUÉRITO		2.º INQUÉRITO		INFORMAÇÃO ADICIONAL OFÍCIO (ANEXOS I - V)
Número Gerências	Número Gabinetes		N.º	%	N.º	%	
310	205	1. Enviados	a)	310	100%	31	
		2. Recebidos		303	98%	31	
		Deficiências		19	6%	-	
		Válidos		284	92%	31	
		3. Não responderam		7	2%	-	

Nota: a) Os dados enviados não foram passíveis de tratamento

- A falta de **consistência** na informação prestada pelos vários inquiridos, porquanto não se verificou, frequentemente, uniformidade e concordância no preenchimento dos diferentes mapas, dificultando seriamente o cruzamento e o acerto agregado dessa informação.
- A **insuficiência** no preenchimento de alguns dos campos dos mapas, o que obrigou o Tribunal, muitas vezes, a morosos procedimentos no sentido de colmatar tais deficiências.
- Elevado número de **imprecisões, falhas e alterações** detectadas nas listas nominativas do pessoal dos gabinetes ministeriais, remetidas ao Tribunal, e que se mantiveram em sede de contraditório, como sucedeu com os titulares do XVII Governo.
- Informação** relevante **não prestada** ao TC, quanto a pessoal **destacado** a prestar serviço nos gabinetes. Com efeito, não foram indicadas, frequentemente, as parcelas das remunerações daquele pessoal suportadas pelos serviços de origem, o que inviabilizou o apuramento do **custo real de funcionamento** dos gabinetes ministeriais, que era um dos propósitos iniciais desta auditoria.

6 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26/08, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29.08, nomeadamente aos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relatório preliminar, com os resultados da auditoria às despesas dos gabinetes governamentais, a coberto de ofícios por si

assinados, aos titulares dos gabinetes dos três Governos Constitucionais abrangidos na amostra, incluindo os dois anteriores e o actual Primeiro Ministro, a membros do XVII Governo Constitucional, em exercício ou não, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e, bem assim, aos Secretários-Gerais de vários Ministérios, num total de 89 entidades. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.

Daquele conjunto de destinatários, pronunciaram-se 63, tendo os titulares do XVII Governo optado por remeter a sua resposta num documento conjunto, subscrito pelo Secretário de Estado da PCM, em representação de todo o Executivo, conforme se resume no quadro seguinte. De notar, porém, que apenas 1 Secretário-Geral respondeu à diligência efectuada pelo Tribunal.

	Enviados	Respondidos
Titulares (XV Governo)	9	4
Titulares (XVI Governo)	10	6
Titulares (XVII Governo)	54	53 (a)
Subtotal	73	63
Secretários Gerais	15	1
Direcção-Geral do Orçamento	1	1
Total	89	65

(a) Das 54 notificações do XVII Governo, foram recebidas 3 respostas individuais para além da resposta global do actual Governo e uma não foi recebida de um ex-titular daquele Governo.

As respostas recebidas foram detalhadamente analisadas pelo Tribunal, tendo, em consequência, sido devidamente acolhidas e introduzidas no relatório final, em tudo o que aquelas respostas tenham contribuído para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relatório preliminar.

Não pode o Tribunal deixar de relevar a disponibilidade manifestada por alguns dos ex-titulares de pastas governamentais para a superveniente prestação de esclarecimentos e aclaração de factos constantes do relatório preliminar de auditoria, relativos a gabinetes dos quais foram responsáveis em anteriores Executivos, possibilitando, assim, introduzir maior precisão e ajustamento neste texto final.

Com efeito, na sequência de respostas manifestando dúvidas ou insuficiência de dados por parte dos respondentes, o Juiz relator convidou-os a reunirem, no Tribunal, com os responsáveis pela auditoria, tendo em vista aclarar todos os aspectos pertinentes da matéria de facto, bem como a junção de documentos.

Estas diligências, embora tenham prolongado o prazo de finalização dos trabalhos da auditoria, revelaram-se de grande utilidade e eficácia para o estabelecimento da matéria de facto.

Sem prejuízo da atenção e análise pormenorizada de que o documento enviado em nome do XVII Governo foi merecedor por parte do Tribunal e das pertinentes consequências que daí foram extraídas para o estabelecimento do texto final, há que assinalar o teor de aparente discordância com partes do texto inicial do Tribunal sem a adução da necessária fundamentação técnica ou documental. Tal implicou que o Tribunal, sempre que pertinente e justificável, haja, neste seu texto final, tecido comentários ou aduzido esclarecimentos tendentes a sustentar as suas conclusões e observações de auditoria, comprovadas documentalmente ou sob o ponto de vista técnico, como sucedeu, por exemplo, com informação prestada pelas Secretarias-Gerais, com os conceitos de despesa global e de despesa de funcionamento e a matéria das transferências correntes.



Ademais, neste seu texto final, o Tribunal entendeu reduzir a sua mensagem ao essencial, pelo que, neste relatório, foram suprimidas partes menos relevantes ou necessárias, as quais constavam do relatório preliminar com o objectivo expresso de possibilitar aos destinatários um mais fácil exercício do contraditório.

7 CONCLUSÕES GERAIS

Com fundamento na matéria exposta ao longo do presente relatório, extraíram-se as seguintes principais conclusões que, salvo quando especificado, cobrem o período de 2003 a 2005 e os três Governos Constitucionais em exercício naquele triénio.

7.1 Em geral

No período de 2003 a 2005, a despesa global movimentada pelos gabinetes governamentais atingiu o valor de 12,8 mil milhões de euros sendo que as despesas de funcionamento se cifraram em 216,3 milhões de euros e as despesas com transferências correntes totalizaram 12,5 mil milhões de euros.

No seu conjunto, o número de gabinetes governamentais foi de 205 no triénio e o número de colaboradores recrutados para o seu apoio técnico e privativo, mas tão só no âmbito da amostra dos 30 gabinetes seleccionados pelo Tribunal, atingiu as 1303 admissões e 1069 unidades de efectivos no final da vigência do gabinete³. Isto, sem prejuízo da perene existência de uma Secretaria-Geral, por cada ministério, com a missão principal de, precisamente, prestar apoio técnico e administrativo aos membros do Governo respectivos.

Sem deixar de reconhecer que os gabinetes governamentais constituem um domínio em que o recrutamento e a remuneração do seu pessoal de apoio carecem de certa flexibilidade, o Tribunal constatou, porém, que, no triénio sob análise, o número de colaboradores recrutados para apoio específico aos gabinetes não obedeceu a quaisquer limites pré-fixados (a não ser os resultantes das dotações orçamentais iniciais ou corrigidas), que a respectiva selecção nem sempre assentou em critérios pré-definidos, claros e objectivos, nem sempre careceu de ser, ainda que sumariamente, justificada, em particular no âmbito remuneratório, no qual se observaram as mais disparas remunerações para funções idênticas tendo as mesmas chegado a ultrapassar as percebidas pelo respectivo Ministro e, até, as auferidas pelo Primeiro-Ministro.

Neste domínio, a observância dos critérios da boa gestão financeira, ou seja da economia da eficiência e da eficácia, esteve, por muitas vezes, marginalizada, ao longo do triénio, predominando uma actuação, em regra, discricionária. Às debilidades acabadas de apontar, acresceu, ainda, neste mesmo domínio e triénio, uma outra fragilidade consubstanciada na falta de transparência resultante da opacidade do teor e conteúdo de múltiplos despachos de recrutamento de pessoal dos gabinetes examinados pelo Tribunal e, até, da sua não publicação no Diário da Republica.

De igual modo, e agora a nível orçamental, com prejuízo das respectivas transparência e verdade, notou-se uma prática, sistemática e anómala, de, ao longo do triénio, se inscrever, como despesa dos gabinetes governamentais, verbas muito substanciais, destinadas a ser transferidas para as mais diversas entidades, públicas e privadas, estranhas a qualquer tipo de apoio aos gabinetes governamentais e sem a mínima contrapartida, para os mesmos, assim se desvirtuando, orçamentalmente, as suas reais despesas.

³ No caso dos gabinetes dos titulares em funções do XVII Governo a data limite corresponde a 31.12.2005.

7.1.1 Quanto ao número de gabinetes

As leis orgânicas dos Governos estabelecem a estrutura e a composição dos Executivos, definindo as “pastas” ministeriais, e respectivas Secretarias de Estado (e Subsecretarias) que coadjuvarão cada um dos titulares daquelas, dando origem à constituição dos correspondentes gabinetes de apoio. A nomeação dos membros do Governo determina, por sua vez, a constituição de um gabinete de apoio, ao qual sucederá um novo gabinete, sempre que ocorra a nomeação de novo responsável governamental em substituição do anterior.

Neste contexto, e nos anos de 2003 a 2005, identificaram-se, ao todo, 205 gabinetes para apoio aos membros do Governo, dos quais, 77 no XV, 70 no XVI e 58 no XVII Governos Constitucionais, conforme se observa no quadro seguinte:

Ano	Governo	Período de vigência	N.º de Nomeações	N.º de gabinetes existentes	
				Por Governo	Por ano
2003	XV Governo	1 Jan. a 31 Dez.	77	77	73
2004	XV Governo	1 Jan. a 17 Jul			70
	XVI Governo	17 Jul a 31 Dez.	70		
2005	XVI Governo	1 Jan. a 12 Mar.	58	58	58
	XVII Governo	12 Mar. a 31 Dez.			58
-	Total		205	205	-

Fonte: legislação; Tratamento equipa auditoria do TC

Neste período, o número de gabinetes governamentais registou uma redução de 7 gabinetes do XV para o XVI Governo e de 12 do XVI para o XVII Governo, em resultado quer da exoneração dos respectivos titulares e nomeação de novos membros, quer, também, de novas estruturas criadas na sequência de alterações ao organograma governamental.

Quanto à dimensão dos Governos em apreço, em termos das suas orgânicas, o número de “pastas” oscilou entre as 53, dos XV e XVII Governos, e as 58 do XVI Governo.



7.1.2 *Quanto à legislação que rege os gabinetes dos membros do Governo*

Sendo as leis orgânicas os diplomas fundamentais que instituem as bases e a constituição dos Governos, as alterações à sua estrutura traduziram-se, no triénio em apreço, em meros reajustamentos na sua composição, sem que, em regra, tivessem dado origem a modificações quantitativas do número de pastas governamentais. Daí a existência de alguma estabilidade em termos de composição, o mesmo já não se verificando quanto à exoneração e nomeação dos respectivos titulares.

Por seu turno, o quadro legislativo dos gabinetes encontra-se disperso por vários instrumentos jurídicos, suscitando, não raro, interpretações díspares, dada ambiguidade dos textos e padecendo, em geral, de desajustamento face à realidade actual.

Com efeito, no domínio do recrutamento de pessoal para os gabinetes de apoio, os diplomas que o regem, em geral, não são suficientemente claros, pelo que permitem interpretações equívocas e adaptáveis às necessidades e interesses subjectivos de cada gabinete. Exemplo da pouca clareza da lei pode constatar-se na expressão “*manutenção de todos os direitos, subsídios, regalias sociais, remuneratórias e quaisquer outras correspondentes ao seu lugar de origem*”, aplicável ao pessoal nomeado para funções nos gabinetes. Na verdade, quando, nos serviços de onde são originários, os recrutados para os gabinetes auferem suplementos remuneratórios específicos, pelo exercício de funções que a isso dão pleno direito, pode suceder não virem, de todo, a exercer tais funções no gabinete.

É o caso de um colaborador de gabinete que, no seu serviço de origem, beneficiava de subsídio de turno, por lá exercer funções que a tal davam direito, mas que não as vai exercer no gabinete, não fazendo sentido continuar a atribuir-se-lhe o correspondente benefício.

Por outro lado, a legislação não determina a publicação obrigatória dos despachos de nomeação de requisitados, destacados e prestadores de serviços, pelo que é a própria lei que não acautela o cumprimento do dever de transparência neste domínio.

Estes e outros exemplos da ausência de precisão e das omissões que os textos legais referentes aos gabinetes exibem, favorecem e facilitam interpretações subjectivas e, não raro, divergentes, situação que é fundamental superar.

7.1.3 *Quanto à despesa global movimentada pelos gabinetes no triénio e fontes de financiamento*

Do ponto de vista financeiro e orçamental, os gabinetes são **serviços integrados**, subordinados ao **Orçamento de Estado** e abrangidos pela Conta Geral do Estado. Nas suas despesas globais, para além das verbas que se destinam ao funcionamento dos gabinetes propriamente dito, são também inscritos montantes que têm como única finalidade ser transferidos para terceiras entidades, públicas e privadas, sem qualquer contrapartida para os gabinetes.

Neste sentido, e tomando os respectivos valores a **preços correntes**, a **despesa global movimentada pelos gabinetes que existiram no triénio em análise ascendeu a 12,8 mil milhões de euros** e repartiu-se da seguinte forma:

	2003	2004	2005	total
Governo	XV	XV e XVI	XVI e XVII	3
N.º Gabinetes existentes por Governo:	77	70	58	205
Despesa global movimentada pelos gabinetes existentes no triénio (€)	3.584.644.182	4.213.830.440	4.983.535.184	12.782.009.806
Fontes de Financiamento (€):				
Receitas gerais	3.584.495.712	4.211.139.444	4.836.738.326	12.632.373.482
Receitas c/ trans saldos	-	2.632.183	141.293.132	143.925.315
Outras	-	58.814	5.503.727	5.562.541

Fonte: legislação; BDO; Tratamento equipa auditoria do TC

Como se observa, registou-se um crescimento da despesa global na ordem dos 39,0% no triénio, tendo sido aquele mais acentuado entre 2004 e 2005 (18,3%) do que entre 2003 e 2004 (17,5%).

Aquela despesa global, no triénio, repartiu-se, no essencial, por um montante de 216,3 milhões de euros, que respeitou ao funcionamento dos gabinetes e, paralelamente, pela imputação, no mesmo período, aos gabinetes de 12,5 mil milhões de euros, utilizados para transferências correntes, como mostra o quadro seguinte:

Despesa	2003	2004	2005	Total	Unid.: €
					Var (03a05) %
Despesa Global movimentada pelos Gabinetes					
Despesas de funcionamento	59.351.498	61.089.418	95.827.217	216.268.133	61,46%
Despesas com transferências correntes	3.490.907.926	4.146.508.220	4.864.102.197	12.501.518.343	39,34%
Outras despesas	34.384.759	6.232.802	23.605.770	64.223.331	31,35%
Total	3.584.644.182	4.213.830.440	4.983.535.184	12.782.009.807	39,02%

Fonte: BDO; Tratamento equipa auditoria do TC

7.1.4 Quanto às despesas de funcionamento dos gabinetes

As despesas de funcionamento dos gabinetes orçaram, como se disse, pelos 216,3 milhões de euros, sendo de 138,4 milhões de euros de despesas de pessoal e de 77,8 milhões de euros de despesa com a aquisição de bens e serviços.



7.1.5 Quanto à despesa dos 184 gabinetes que foi possível validar pelo TC

Tomando como referencial o número de 184 gabinetes, cujas respostas foram consideradas válidas, no universo de 205 inquiridos pelo Tribunal, atento os motivos expostos no ponto 5., a despesa global movimentada totalizou 12,6 mil milhões de euros, dos quais 151,5 milhões de euros respeitaram a despesas de funcionamento e 12,5 mil milhões de euros a transferências e outras despesas. Verificou-se que aquela se distribuiu, por ano, da seguinte forma:

Unid: €

ANO	DESPESAS DE FUNCIONAMENTO				OUTRAS DESPESAS				DESPEÇA GLOBAL	
	Despesas com Pessoal		Aquisição de bens e serviços		Transferências Correntes		Outras			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	valor	%	Valor	%
2003	36.226.162	32%	12.086.421	32%	3.478.090.089	28%	774.707		3.527.177.379	28%
<i>Sub total</i>	36.226.162	32%	12.086.421	32%	3.478.090.089	28%	774.707	24%	3.527.177.379	28%
2004	21.646.520	19%	7.190.024	19%	2.412.227.539	19%	351.374	11%	2.441.415.457	19%
	19.504.371	17%	6.957.133	18%	1.729.062.010	14%	1.134.618	35%	1.756.658.132	14%
<i>Sub total</i>	41.150.892	36%	14.147.156	37%	4.141.289.549	33%	1.485.992	46%	4.198.073.589	33%
2005	7.383.060	6%	2.888.348	8%	1.126.953.478	9%	15.998	0%	1.137.240.884	9%
	28.857.052	25%	8.787.355	23%	3.722.650.750	30%	965.228	30%	3.761.260.385	30%
<i>Sub total</i>	36.240.112	32%	11.675.702	31%	4.849.604.228	39%	981.227	30%	4.898.501.269	39%
Total Geral	113.617.166	100%	37.909.280	100%	12.468.983.866	100%	3.241.925	100%	12.623.752.237	100%

Fonte: Gabinetes Governamentais (Mapa 3); Tratamento equipa auditoria doTC

Anote-se, porém, que factores diversos influenciaram e explicam aqueles valores, tais como a dimensão e composição dos Executivos, a duração do exercício de funções (no triénio), bem como a situação e origem do pessoal dos gabinetes, entre outros.

Sublinhe-se que cerca de 99% dos orçamentos de trinta e um daqueles 184 gabinetes tiveram por finalidade suportar despesas de transferências correntes, isto é, o financiamento de terceiras entidades, públicas ou privadas. Tal prática, mesmo que não tenha sido uniforme, isto é, comum a todos os gabinetes dos membros do Governo, careceu de transparência orçamental e não teve explicação à luz da missão dos gabinetes.

A inclusão deste tipo de transferências nos orçamentos de 31 daqueles gabinetes foi uma constante nos três Governos que vigoraram no triénio e uma prática seguida em parte dos ministérios, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Ano	Número de gabinetes com transferências correntes	Ministérios
2003	8	Segurança Social e Trabalho, Cultura, Justiça, Agricultura, Educação, Ciência e Ensino Superior e Economia
2004	13	
2005	10	
total	31	-

Fonte: Gabinetes Governamentais (Mapa 3); Tratamento equipa auditoria doTC

Unid: €

O maior peso de “transferências”, quando considerados os Ministérios em cujos orçamentos aquelas despesas foram inscritas, residiu nas áreas da Segurança Social⁴ e da Cultura. Esta prática não se mostra consistente nem razoável, não só porque desvirtua a verdadeira dimensão dos orçamentos dos respectivos gabinetes, mas também porque existem Ministérios em que tal prática não é seguida e outros em que deixou de existir.

Quando consideradas as despesas correntes dos gabinetes, expurgadas daquelas transferências, observa-se um ligeiro decréscimo (2%) das mesmas no triénio, registando-se apenas um crescimento de 16% em 2004 face a 2003.

Com efeito, foram as transferências correntes que atingiram, no triénio, um crescimento de 38,8%, no essencial devido à Lei de Bases de Segurança Social, como também é apontado na resposta do XVII Governo Constitucional, em sede de contraditório.

Aquele decréscimo de 2% foi, por sua vez, influenciado pela diminuição verificada entre 2004 e 2005, quer na rubrica de aquisição de bens e serviços, quer em despesas com pessoal (respectivamente de 17,5 e 11,9%), não obstante o acréscimo observado entre 2003 e 2004 em ambas aquelas rubricas (17% e 13,6%).

No tocante à aquisição de bens e serviços, merece relevo a rubrica “estudos, pareceres, projectos e consultoria”, na qual os gabinetes governamentais gastaram, via OE, cerca de 4 milhões de euros, o que se resume no quadro seguinte, que, aliás, também revela que tal prática ocorreu em todos os anos do triénio.

ANO	Período de vigência	Estudos, pareceres, projectos e consultoria	
		Valor	%
2003	1 Jan. a 31 Dez.	1.606.118	38%
2004	1 Jan. a 17 Jul.	887.179	21%
	17 Jul. a 31 Dez.	623.437	15%
2005	1 Jan. a 12 Mar.	279.655	7%
	12 Mar. a 31 Dez.	820.674	19%
Total Geral	-	4.217.064	-

Fonte: Gabinetes Governamentais (Mapa 3); Tratamento equipa auditoria do TC

Já quanto às remunerações auferidas pelo pessoal que prestou serviço nos gabinetes entre 2003 e 2005, o seu total foi de 113 milhões de euros, representando, em termos percentuais, cerca de 0,9% do total da despesa corrente daqueles gabinetes, passando, porém, a 75% quando não se consideram as transferências correntes.

Aos encargos com o funcionamento dos gabinetes ministeriais, suportados pelo OE, deveria acrescentar-se a parte dos vencimentos paga pelos serviços de origem ao pessoal destacado, porquanto, não tendo os gabinetes de inscrever aqueles encargos nos seus orçamentos, são, contudo, estes que beneficiam dos serviços prestados por aquele pessoal. Anote-se, porém, que, o exercício destas funções decorre, em regra, de pessoal afecto às Secretarias-Gerais, no âmbito das atribuições de apoio aos Gabinetes Ministeriais que lhes estão legalmente cometidas, sendo, pois aquelas que suportam parte dos vencimentos do pessoal destacado nos gabinetes.

A impossibilidade de o Tribunal quantificar este encargo ficou a dever-se, regra geral, à ausência de indicação precisa dos correspondentes montantes nas respostas dadas aos questionários do Tribunal, quanto a esta matéria.

⁴ Por força de imperativos legais, para dar cumprimento a obrigações de acção social não coberta por regimes contributivos, como foi aduzido em sede de contraditório



A quantificação destes encargos teria possibilitado obter a real dimensão do custo de funcionamento dos gabinetes e, conseqüentemente, maior grau de transparência dos seus verdadeiros encargos.

A propósito das despesas de funcionamento dos gabinetes, não pode o Tribunal deixar de referir a afirmação tecida em nome do XVII Governo Constitucional, em sede de contraditório, de que, quanto às estritas despesas de funcionamento dos Gabinetes, a *“trajectória de redução da despesa tem vindo consistentemente a manter-se”* e que a *“dotação dos Gabinetes governamentais volta a descer na orçamentação para 2007, com relação a 2006, em muitos casos, na ordem dos 7%”*. Estas afirmações não foram, porém, auditadas nem confirmadas pelo Tribunal, por se reportarem a período não coberto pela sua auditoria e se tratar de meras previsões para 2007, em comparação com as despesas efectivas de 2006.

7.1.6 Quanto à composição legalmente estabelecida para todos os gabinetes

Nos termos da legislação vigente, o gabinete do Primeiro-Ministro é composto por **1 chefe de gabinete, 10 assessores, 15 adjuntos e 20 secretárias pessoais**. O gabinete dos Ministros é constituído por **1 chefe de gabinete, 5 adjuntos e 4 secretárias pessoais**, acrescido de mais duas figuras, a de *“conselheiro técnico”* e a de *“especialista”*, ambas, sem limites de número de lugares a preencher e de remunerações a auferir, legalmente fixados, ao contrário dos primeiros. O quadro seguinte dá conta dos cargos/categorias com e sem limite previstos na lei e da correspondente natureza jurídica:

Composição do gabinete	Número máximo permitido por lei			Situação Jurídica					
	1.º Ministro	Ministros	SE	Nomeação para gabinete ou cargo	Instrumentos mobilidade				CPS
					CS	CN	R	D	
Chefe Gabinete de	1	1	1	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Assessor (PM)	10	n.a	n.a	nomeação	✓	✓	✓	n.a	n.a
Adjunto	15	5	3	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Secretário Pessoal	20	4	2	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Conselheiro Técnico	n.a	Sem limite	Sem limite	nomeação (RCM)	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Especialista	Sem limite (b)	Sem limite	Sem limite	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a

Fonte: Legislação⁵; Tratamento equipa auditoria TC

Nota: a) a comissão normal apenas se aplica no gabinete do 1.º Ministro; n.a – não aplicável; b) Em sede de contraditório o XVII Governo também equipara os indivíduos do art.º 8.º do DL n.º 322/88, 23.09, alterado pelo DL n.º 45/92, de 04.04 ao especialista do n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, 23.07.

⁵ Dec. Lei n.º 262/88, 23.07 e Dec. Lei n.º 322/88, 23.09 revogado pelo Dec. Lei n.º 45/92, 04.04

Esta estrutura mantém-se no gabinete do **Secretário de Estado**, com redução de duas unidades nos adjuntos e no secretário pessoal. O gabinete do Subsecretário de Estado pode ser apoiado por 1 adjunto e um secretário pessoal

Este pessoal é **nomeado por livre escolha do membro do Governo. No entanto, quanto às figuras para as quais não há limite legal, são possíveis nomeações teoricamente ilimitadas que nem carecem de ser justificadas, tornando-se, assim, necessário delimitar legalmente esse recurso.**

É evidente que as dotações orçamentais dos gabinetes acabam por impor restrições à contratação indiscriminada, por força de os correspondentes encargos deverem conter-se dentro dos limites estabelecidos nos orçamentos, independentemente das alterações de que estes possam ser objecto. **Esta limitação indirecta foi acentuada, em sede de contraditório, na resposta conjunta do XVII Governo Constitucional.**

Embora sem prejuízo da necessária flexibilidade que deverá presidir à composição numérica de cada gabinete ministerial, a discricionariedade evidenciada para o número e para a justificação do recrutamento de conselheiros técnicos e especialistas não se mostrou conforme com o princípio da transparência e os critérios da economia da eficiência e da eficácia que devem presidir a todo o dispêndio público.

7.2 Quanto aos 30 gabinetes que integraram a amostra do TC

No sentido de uma abordagem mais profunda da matéria objecto desta auditoria, promoveu-se a análise de um conjunto de **30 gabinetes seleccionados como amostra**, o qual representou, globalmente, um volume de despesa movimentada de **12,5 mil milhões** de euros correspondente a **97,9%** do universo e **99%** da despesa apurada pelo TC referente a 184 gabinetes. As considerações seguidamente expendidas referir-se-ão ao conjunto daqueles 30 gabinetes, oriundos dos três Governos constitucionais, ao longo do período de 2003 a 2005.

Assim:

❖ No domínio da admissão de pessoal

As manifestas insuficiências do **quadro legal**, que regula a **admissão** de pessoal nos gabinetes ministeriais e a fixação das respectivas **remunerações**, conjugadas com a ausência de um **adequado planeamento e controlo das necessidades de recursos humanos** dos gabinetes, proporcionaram que, não raro, se recorresse, de modo ilimitado e sem justificação ou fundamento expressos, à admissão de pessoal para os mesmos.

De facto, a inexistência de normativo legal que estabeleça **um limite global ao número de admissões de pessoal** para apoio aos **gabinetes ministeriais**, conjugada com a liberdade de fixação das respectivas remunerações, quando é o caso, possibilita frequentemente **nomeações** com **remunerações diferenciadas** para o **desempenho de funções similares.**



Por exemplo, os especialistas, recrutados para áreas funcionais diferenciadas, incluindo, até, inexplicavelmente, a administrativa, foram sistematicamente equiparados, para todos os efeitos, a **adjuntos** e a secretários pessoais. Ora, sucede que o n.º 3 do art.º 2.º do Dec. Lei n.º 262/88, 23.07, determina que os **especialistas só podem ser recrutados para a realização de estudos, trabalhos ou missões, de carácter eventual e extraordinário.**

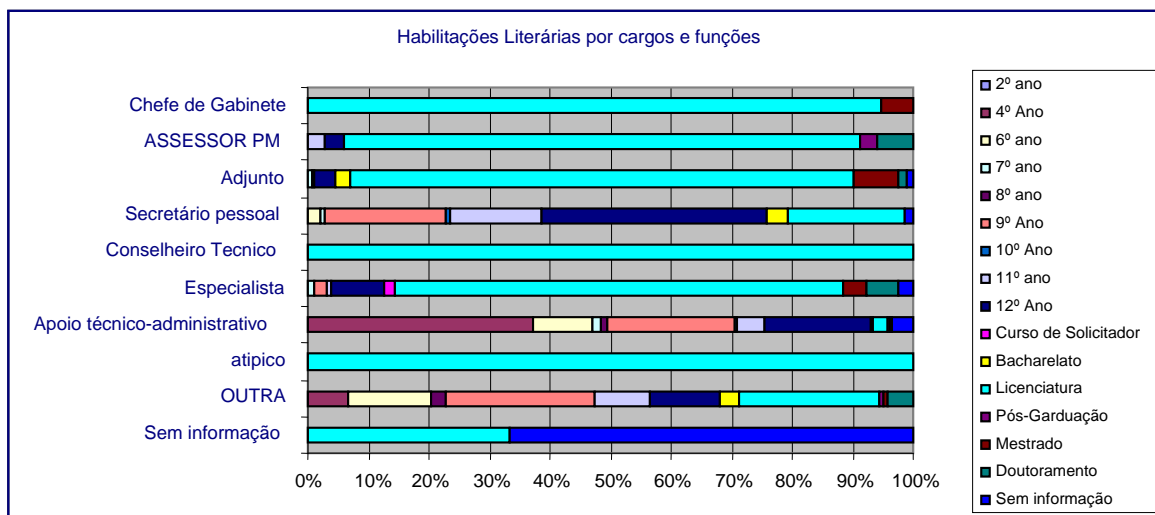
A **transformação de pessoal que deveria apenas ser recrutado para atendimento de necessidades excepcionais e temporárias**, em pessoal **permanente**, como sucedeu com a figura dos **especialistas**, tornou-se numa **prática normal nos gabinetes governamentais**. Veja-se o quadro seguinte, no qual se demonstra que **81% dos especialistas recrutados se mantiveram em funções até ao final da vigência do gabinete.**

Governo	XV			XVI			XVII			TOTAL		
	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)
Pessoal afecto aos Gabinetes dos membros do Governo⁶												
Cargos e/ou funções												
Chefe gabinete	10	2	8	9	0	9	13	3	10	32	5	27
Adjunto	36	8	28	39	7	32	40	4	36	115	19	96
Secretário Pessoal	25	2	23	28	2	26	31	3	28	84	7	77
Conselheiro Técnico	2	0	2	0	0	0	2	1	1	4	1	3
Especialistas	70	21	49	48	5	43	74	10	64	192	36	156
Apoio Técnico e Administrativo	194	24	170	167	22	145	172	19	153	533	65	468
Outros	7	0	7	4	0	4	4	0	4	15	0	15
tot	344	57	287	295	36	259	336	40	296	975	133	842

Fonte: SG (Mapa 5); Tratamento equipa do TC

O Tribunal não pode deixar de sublinhar o facto de, não raro, para o desempenho de funções de conteúdo idêntico, terem sido atribuídos diferentes níveis de remuneração, por vezes de forma que evidencia não haverem sido levados em consideração os respectivos níveis habilitacionais detidos, tudo sem justificação expressa e com desvio dos princípios da proporcionalidade e da equidade. O gráfico seguinte ilustra esta última situação:

⁶ Não inclui o do Primeiro Ministro.



❖ No domínio dos limites de recrutamento

A inexistência, como se disse, de um limite global ao nível do recrutamento para o pessoal dos gabinetes ministeriais propiciou aos membros do Governo determinar o seu *quantum*, sem necessidade de qualquer justificação ou racionalidade quer do número de elementos, quer das respectivas remunerações.

Esta situação não se coaduna com o cumprimento dos critérios da boa gestão financeira, ou seja, da economia, da eficiência e da eficácia, o qual deveria primar, até a título de exemplo público, na gestão dos efectivos dos gabinetes ministeriais.

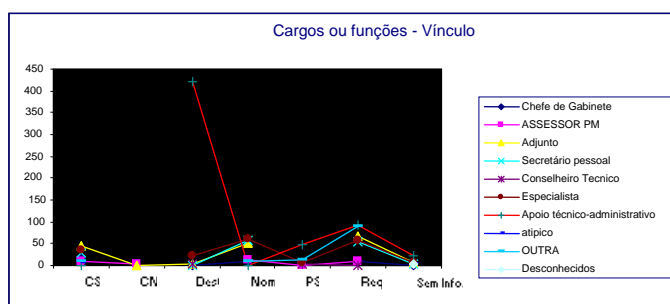
❖ No domínio dos despachos de nomeação

A análise pelo Tribunal dos despachos de nomeação do pessoal dos 30 gabinetes da amostra permitiu concluir que os procedimentos adoptados pela maior parte dos gabinetes e das Secretarias-Gerais não foram os mais adequados à salvaguarda do princípio da transparência, porquanto existiram despachos de nomeação que não foram publicados em DR e, até, nomeações sem cobertura de despacho. Ademais, o próprio texto dos despachos, quando estes existem, é, não raras vezes, pouco claro na especificação e precisão das situações de recrutamento.



❖ No domínio da categoria, cargo ou função

As admissões de pessoal nos gabinetes da amostra cifrou-se em 1303 unidades, das quais, 37 para o cargo de chefe de gabinete, 175 para o de adjunto, 145 para o de secretário pessoal, 4 para o de conselheiro técnico, 34 para o de assessor do 1.º Ministro, 192 para o de especialista e as restantes 716 distribuídas entre o apoio técnico e administrativo, “outras” e desconhecidas. As mesmas podem ser observadas, por tipo de vínculo, no gráfico que se segue:



Naqueles 30 gabinetes da amostra, o Tribunal também observou a **migração de figuras “com limite”, isto é, de lugares dos gabinetes ministeriais com número fixado pela lei, para as figuras “sem limite”**. Neste domínio, assumiu especial relevo o excessivo recurso à figura de especialista (sem limite), através do **exercício de funções de assessoria**, como se demonstra no quadro seguinte (vencendo remunerações superiores às de adjunto e, por vezes, até, às de chefe de gabinete, ou, mesmo, do próprio Membro do Governo):

Gabinetes (não inclui o do 1.º Ministro)	XV Governo	XVI Governo	XVII Governo	Total
Cargos e/ou funções	N.º Admissões	N.º Admissões	N.º Admissões	N.º Admissões
Adjuntos (com limite)	36	39	40	115
Especialistas (sem limite)	70	48	74	192
Diferencial	-34	-9	-34	-77

Fonte: mapa 5; Tratamento equipa auditoria TC

Acresce, ainda, ter-se verificado que a figura de especialista foi indevidamente substituída pela figura de assessor, a qual apenas existe no gabinete do Primeiro Ministro, tratando-se de uma prática comum a quase todos os ministérios e que o Tribunal constatou ser usada no texto dos despachos de vários membros do Governo.

O recurso a figuras que não se enquadravam nas legalmente fixadas para a composição dos gabinetes ministeriais consubstanciou-se, em parte, em despachos de nomeação que se perpetuaram ao longo do tempo, tendo, noutra parte, resultado da criação de gabinetes de apoio que constituíram uma duplicação da normal estrutura técnica e administrativa dos gabinetes, com o consequente aumento de despesa pública.

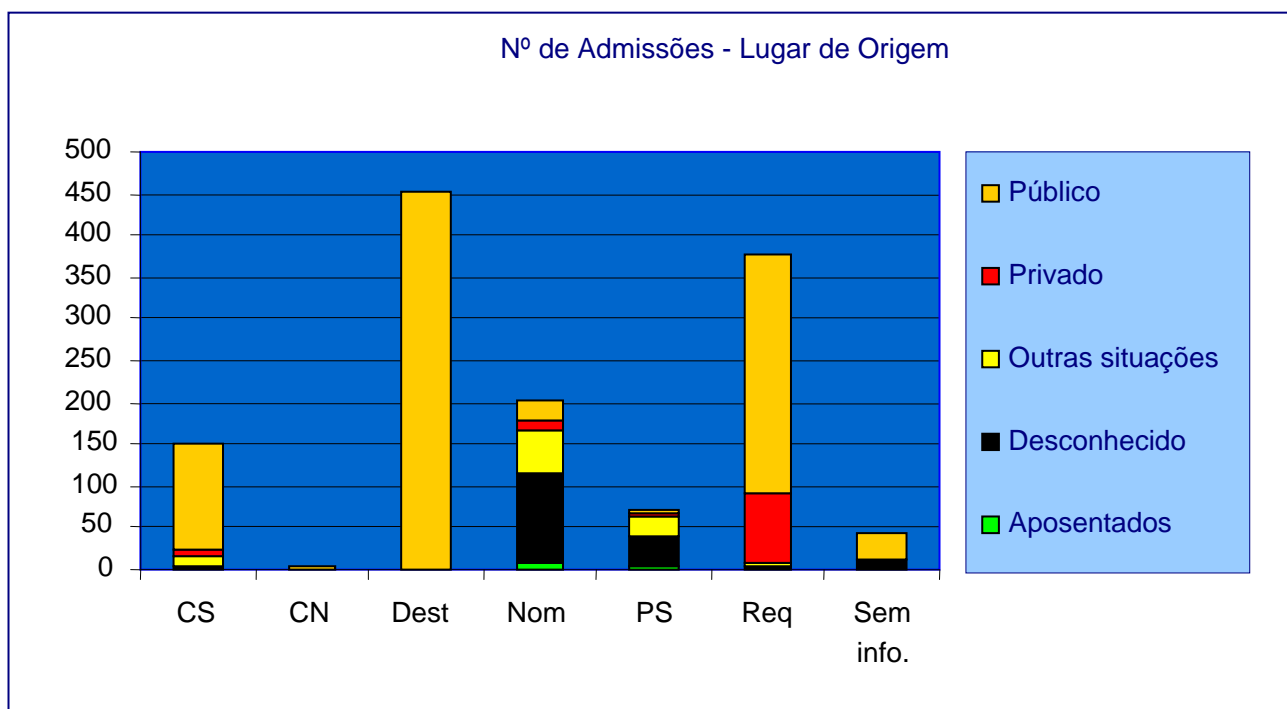
Sublinhe-se que, nas respostas aos questionários do Tribunal, também foi citada a figura “outros”, que mais não configurou do que a existência de situações de **cargos ou funções indefinidas ou sem previsão legal**, bem como de situações dúbias, sem transparência, nem justificação.

Por vezes, correspondeu a pessoal que auferiu remunerações pelo gabinete, sem existir qualquer despacho autorizador da entidade competente.

Todas estas situações, sobretudo quando conjugadas, geraram encargos públicos avultados, com repercussões na despesa pública, sem terem sido legalmente justificadas ou, pelo menos, de acordo com os critérios da boa gestão financeira. Além disto, revelaram discricionariedade e ausência de transparência na nomeação de pessoal para os gabinetes ministeriais.

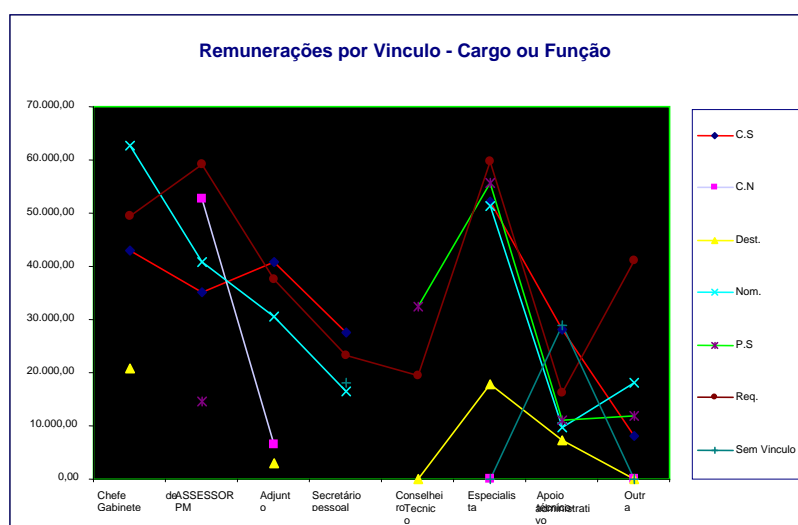
❖ No domínio do Vínculo

O **vínculo** mais utilizado para afectação de pessoal aos gabinetes foi o do **destacamento**, seguido do da **requisição** de pessoal oriundo do **sector público**, tal como se ilustra no seguinte gráfico. Seguiu-se-lhes a nomeação para gabinete ou cargo, a comissão de serviço e, por último, a prestação de serviços.





Enquanto o maior número de admissões, 71%, teve origem no sector público, o pessoal que se revelou **mais oneroso** foi o que proveio do **sector privado, custando, em média, cerca de 27,5 mil euros no triénio**. Em contraponto, o **menos oneroso proveio do sector público**, com um custo médio de **13,3 mil euros**, tal como se demonstra no gráfico seguinte:



Uma parte significativa das nomeações para os gabinetes, analisadas pelo Tribunal, revelou ausência de lugar de origem, circunstância que se ficou a dever, em parte, ao exercício anterior de **actividade** em regime **liberal** ou a indivíduos em situação de **primeiro emprego**, isto é, **sem qualquer emprego precedente**. Por outro lado, também indivíduos em situação de **aposentação** foram chamados a colaborar nos gabinetes, tendo evidenciado um valor médio de remunerações dos mais elevados.

Por último, e como já atrás se aflorou, verificou-se que a proveniência do sector privado do pessoal dos gabinetes arrastava consigo o ónus de níveis remuneratórios geralmente mais elevados do que quando a origem de tal pessoal se situava no sector público, com o respectivo acréscimo de despesa pública, tal como se evidencia no seguinte quadro:

Tipo Vínculo	Lugar de Origem	
	Público	Privado
	Valor rem. Médio (€)	Valor rem. Médio (€)
Requisição	20,6 mil euros	30,2 mil euros
Destacamento	6,9 mil euros	n.a

Fonte: SG (mapa 5); Tratamento equipa auditoria TC
Nota: n.a – não aplicável;

O que precede e constitui a regra, não impediu que se tivesse constatado uma situação inversa, na categoria de secretário pessoal.

🔍 No domínio do número de colaboradores

Em termos globais, **o número de pessoas que prestou serviço nos 30 gabinetes governamentais da amostra, entre 2003 e 2005, situou-se em 1303 unidades**, das quais **928** provenientes do **sector público**, **95** sem referência ao lugar de origem, **107** do **sector privado**, **9** aposentados e **164** cuja origem é desconhecida. Os mesmos podem ser observados no quadro que se segue:

Admissões	Lugar Origem					
	Aposentados	Desconhecido	Sem informação	Privado	Público	Total Geral
Quadro	8	116	72	85	306	587
Alem quadro	1	25	21	3	534	584
Outra ⁷	-	23	2	19	88	132
Total Geral	9	164	95	107	928	1303

Fonte: SG (mapa 5); Tratamento equipa auditoria do TC

Quanto ao número de admissões “além quadro”, para apoio técnico e administrativo mais apoio privativo,⁸ situou-se o mesmo em 584 unidades, tendo sido inferior ao das admissões para o quadro em apenas 3 unidades, atento o facto de, para aquelas, não existir limitação de lugares prevista na lei. O número global de efectivos situou-se em 1069 unidades, no final da vigência dos gabinetes, tal como se ilustra:

Governo	XV_Governo			XVI_Governo			XVII_Governo			Total					
N.º gabinetes	9			10			11			30					
Quantum	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.)	Adm.	Saídas	Efectivo (no final gab.) ⁹	Adm.	%	Saídas	%	Efectivo (no final gab.)	%
Quadro	185	40	145	182	34	148	220	55	165	587	43,0%	129	45,0%	458	24,5%
Alem quadro	208	25	183	185	25	160	191	22	169	584	47,0%	72	44,8%	512	66,0%
Outros	23	2	21	36	5	31	73	26	47	132	10,1%	33	10,1%	99	9,5%
Total geral	416	67	349	403	64	339	484	103	381	1303	100,0%	234	100,0%	1069	100,0%

Fonte: mapa 5; Tratamento equipa auditoria TC

❖ No domínio dos instrumentos contratuais utilizados

Os contratos de tarefa e de avença para a prestação de serviços aos gabinetes ministeriais, por constituírem contratos de prestação de serviços, encontram-se sujeitos ao regime geral de realização de despesas públicas e de contratação pública relativa à aquisição de serviços.

Estando-se, aqui, no domínio da livre contratação, nos termos, aliás, previstos para a Administração Pública, esta via permite a fixação de condições e de remunerações que podem ir para além dos

níveis de vencimentos previstos para os lugares do quadro dos gabinetes ministeriais, resultando em vencimentos mais elevados, que naturalmente conduzem a desníveis, por vezes acentuados, nas retribuições dos diferentes colaboradores dos gabinetes, mesmo quando em exercício de funções idênticas, marginalizando o princípio da proporcionalidade.

No triénio em análise, os gabinetes governamentais da amostra despenderam, neste tipo de contratação, cerca de 1 milhão de euros, repartido entre remuneração base e outros abonos:

⁷ Inclui figuras atípicas e sem informação.

⁸ Este último apenas no gabinete do 1.º Ministro

⁹ A data limite corresponde a 31.12.2005



Número de prestadores de serviço	Rem. base + Desp. Repres (€)	Subsídios e Abonos (€)	Total (03 a 05) (€)
71	954.596	105.708	1.060.304

Fonte: gabinetes; Tratamento equipa auditoria do TC

❖ No domínio do Sistema Remuneratório

Os vencimentos do pessoal do quadro dos gabinetes ministeriais encontram-se indexados ao vencimento de Director-Geral, em proporções diferenciadas, nada estando determinado, como se disse, quanto às figuras “além quadro”. **Não obstante, e qualquer que seja a situação de exercício de funções ou cargos públicos, impõe a lei que não possam ser auferidas remunerações superiores a 75% do vencimento do Presidente da República.**

Ora, no âmbito dos 30 gabinetes da amostra, o Tribunal verificou o recurso, com frequência, a figuras que permitiram ultrapassar os níveis de vencimentos devidos às diferentes categorias do pessoal do quadro, através da opção pelo vencimento de origem, quando este se revelava mais vantajoso. Com efeito, apesar dos montantes dos vencimentos do pessoal do quadro dos gabinetes estarem fixados na lei, estes só foram praticados quando as condições de que os nomeados beneficiavam nos serviços de origem eram menos atractivas. Por outro lado, a livre contratação permitiu fixar montantes de retribuição superiores aos que seriam vencidos pelos lugares do quadro.

Estas situações deram origem, não raras vezes, a acentuados desníveis remuneratórios, com ultrapassagem das remunerações devidas pelo cargo exercido, tendo levado a que pessoal dos gabinetes acabasse por auferir vencimentos superiores ao do respectivo membro do Governo.

A enorme dispersão remuneratória verificada, em relação aos colaboradores dos gabinetes, não obstante a lei fixar os níveis de vencimentos para o pessoal do respectivo quadro, ficou a dever-se à

possibilidade de opção pelo vencimento de origem. Sublinhe-se que, frequentemente, se constatou não se encontrar identificada a entidade de onde provinha o colaborador do gabinete governamental.

No âmbito dos gabinetes governamentais, mesmo para o apoio técnico e administrativo foi permitida a celebração de contratos de prestação de serviços, com a prática de vencimentos claramente superiores aos vigentes, em média, na Administração Pública, ocasionando clivagens injustificadas entre pessoal exercendo o mesmo tipo de funções.

Do ponto de vista legal, se, por um lado, as normas apontam para a fixação de limites e de níveis remuneratórios, no tocante aos lugares dos gabinetes, por outro lado, admitem a possibilidade de esses níveis não serem respeitados, nos mesmos precisos casos, por via do recrutamento, em regra, por requisição, urgindo, pois, a procura de soluções que venham disciplinar esta situação.

De facto, a ausência de tectos remuneratórios, para os diversos colaboradores dos gabinetes governamentais criou espaço para que os vencimentos tivessem sido fixados, nalguns casos, de forma aleatória, potenciando até o desenvolvimento de uma cultura anti-profissionalizante. Esta situação não pode deixar de ser corrigida, até face aos preâmbulos de alguns diplomas recentes¹⁰, nos quais se expressa claramente que “... a actual situação das contas públicas implica a adopção de critérios mais rigorosos em todas as áreas potencialmente geradoras de despesa pública....”.

As remunerações auferidas pelo pessoal dos gabinetes da amostra, objecto de análise, somaram, nos 3 anos, cerca de 20,8 milhões de euros, dos quais, 13,9 milhões de euros respeitaram a remunerações base, 2,9 milhões

¹⁰ Dec. Lei n.º 179/05, 02.11 (Estatuto da Aposentação).

de euros a horas extraordinárias, 1,4 milhões de euros a despesas de representação e outros subsídios, 161 mil euros a regalias acessórias e 220,1 mil euros a indemnizações por cessação de funções, valor que inclui 91 mil euros pagos a especialistas, o que é inexplicável, tendo em atenção, que para a figura de conselheiro técnico, nas mesmas circunstâncias, não foi pago qualquer subsídio de exoneração.

8 RECOMENDAÇÕES GERAIS

Tendo em conta o conteúdo e as conclusões do presente relatório, bem como as respostas recebidas em sede de contraditório e tendo, fundamentalmente, em vista contribuir para a rápida melhoria do sistema orçamental, bem como do de recrutamento e de remuneração do pessoal de apoio aos gabinetes governamentais, o Tribunal formula as seguintes recomendações ao Governo actual:

☞ **Recº 1.** Que, sem prejuízo da necessária flexibilidade, que será prudente manter neste domínio, discipline, por via legislativa, o recrutamento e as remunerações do pessoal afecto aos gabinetes ministeriais, com vista, designadamente, a atingir os seguintes objectivos:

- ✓ **Programar e coordenar o tipo, as categorias e o número de pessoal técnico e administrativo e privativo de cada gabinete, tendo em conta a missão e os efectivos das Secretarias-Gerais, cuja existência e recursos humanos e financeiros são justificados essencialmente pelo apoio técnico e administrativo que devem prestar aos diversos gabinetes governamentais;**
- ✓ **Estabelecer um limite máximo ao número global de colaboradores de cada gabinete;**

- ✓ **Fixar as remunerações de tal pessoal, incluindo do requisitado e do contratado por avença ou para o desempenho de tarefas específicas, por forma, a harmonizá-las com os limites legais máximos, tendo em vista, além do mais, o cumprimento rigoroso dos princípios da legalidade e da proporcionalidade;**
 - ✓ **Fixar critérios rigorosos e uniformes na atribuição de subsídios suplementares e evitar a manutenção de subsídios inerentes à actividade do lugar de origem, por forma a eliminar situações de desigualdade, e, conseqüentemente eventual aumento da despesa;**
 - ✓ **Fundamentar sempre os despachos de nomeação do pessoal dos gabinetes, sob o ponto de vista legal e dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia e, bem assim, tornar o seu conteúdo claro e transparente, com publicação obrigatória no Diário da Republica qualquer que seja a situação.**
- ☞ **Recº 2.** Que, designadamente, já na proposta de Orçamento do Estado para 2008, considere a eliminação da prática, não transparente orçamentalmente, de imputar, sem explicação, à despesa global dos gabinetes ministeriais verbas muito substanciais para as chamadas transferências correntes, cuja única finalidade tem sido a de financiar entidades terceiras, públicas e privadas, sem retorno algum para os gabinetes financiadores e promovendo a confusão entre despesas dos gabinetes propriamente ditas e despesas com actividades exteriores aos mesmos.



II Corpo de Relatório

9 CARACTERIZAÇÃO GERAL

9.1 O Sistema de Governo

O **regime dos gabinetes dos membros do Governo** decorre, nos seus aspectos fundamentais, do sistema de Governo vigente desde a Constituição de 1976. O Governo é o órgão de condução política e o órgão supremo da Administração Pública, de acordo com o artº 182º da Constituição da República Portuguesa (CRP). A composição, formação, responsabilidade e competência do Governo encontram-se definidas nos artigos 183º a 201.º da CRP.

O **Governo** é composto pelo **Primeiro-Ministro**, pelos **Ministros** e pelos **Secretários e Subsecretários de Estado**, podendo incluir um ou mais Vice-Primeiros-Ministros. As categorias de membros do Governo são apenas estas, não podendo a lei criar outras – princípio do *numerus clausus* de Membros do Governo.

O **número**, a **designação** e as **atribuições** dos Ministérios e Secretarias de Estado, bem como as formas de coordenação entre eles, serão determinados, consoante os casos, pelos **decretos de nomeação** dos respectivos titulares ou por **decreto-lei**. Isto é, o número e a designação dos Vice-Primeiros-Ministros, dos Ministros e dos Secretários e Subsecretários de Estado variam ou podem variar de Governo para Governo, de acordo com a proposta que o Primeiro-Ministro apresenta ao Presidente da República.

É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (artº 198º nº 2). Assim, através das respectivas leis orgânicas, os Governos Constitucionais procedem através de decretos-lei à definição das atribuições dos Ministérios e das competências dos Ministros.

Cada Ministro é responsável por um Ministério podendo, no entanto, haver acumulação de mais do que uma pasta pela mesma individualidade.

9.2 A orgânica dos Ministérios

A orgânica dos Ministérios inclui um conjunto de serviços e de organismos comuns a quase todos os ministérios. Este modelo teve a sua génese nas normas gerais de reorganização dos ministérios, aprovadas em 1972 e inclui os seguintes serviços:

- ¶ Gabinete Ministerial
- ¶ Secretaria-Geral
- ¶ Gabinete de Estudo e Planeamento
- ¶ Direcções Gerais

Os gabinetes ministeriais são os **serviços de apoio de cada Ministro, Secretário de Estado ou Subsecretário de Estado** e têm por missão auxiliar cada um dos Membros do Governo no desempenho das suas funções.

Incumbe ao pessoal dos gabinetes ministeriais a realização de funções políticas e administrativas, técnicas e, ainda, o desempenho de tarefas específicas (expediente pessoal do Ministro; marcação de audiências; programação das viagens pelo País e estrangeiro; e arquivo dos seus documentos pessoais).

A Secretaria-Geral, além de outras funções¹¹, tem como missão prestar **apoio técnico e administrativo** aos **gabinetes ministeriais, nos termos das respectivas leis orgânicas.**

9.3 Início e Cessação de Funções

O Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República (artº 187º). Embora a Constituição não o prescreva expressamente, essa competência tem sido exercida na forma de **Decreto do Presidente da República**¹².

O Artigo 186.º da CRP reveste especial importância no que concerne ao **regime dos gabinetes**, já que respeita ao início e cessação de funções dos membros do Governo e, por consequência, à duração dos respectivos gabinetes. As regras fundamentais são as seguintes:

- ✓ As funções do Primeiro-Ministro iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República (nº 1);
- ✓ As funções dos restantes membros do Governo iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração ou com a exoneração do Primeiro-Ministro (nº 2);
- ✓ As funções dos Secretários e Subsecretários de Estado cessam ainda com a exoneração do respectivo Ministro (nº 3); e,
- ✓ Em caso de demissão do Governo, o Primeiro-Ministro do Governo cessante é exonerado na data da nomeação e posse do novo Primeiro-Ministro (nº 4).

A nomeação precede necessariamente a tomada de posse mas, por força desta última regra, a nomeação e a posse ocorrerão na mesma data, pelo que a partir desse momento o Governo entra imediatamente em funções.

O Governo inicia então as suas funções com a tomada de posse do Primeiro-Ministro. Este início de funções do novo Governo – posse – e a cessação de funções do Governo cessante – exoneração– ocorrem na mesma data, evitando-se assim qualquer interregno governativo.

A vigência dos gabinetes dos membros do Governo coincide com a nomeação e exoneração dos respectivos titulares.

Atente-se no quadro seguinte o qual dá conta do número de nomeações de membros do Governo e do conseqüente igual número de gabinetes vigentes entre 2003 e 2005:

¹¹ Desempenho de funções de utilidade comum aos diversos órgãos e serviços do Ministério, nomeadamente na área de pessoal, racionalização administrativa, instalações e aprovisionamento, contencioso, documentação, informação e relações públicas, administrativa e economato.

¹² (Parecer nº 4/84 PGR “*Compete ao Presidente da República nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, e sob proposta deste, os Membros do governo. Embora a Constituição não o prescreva expressamente, essa competência é exercida na forma de Decreto do Presidente da República*”)

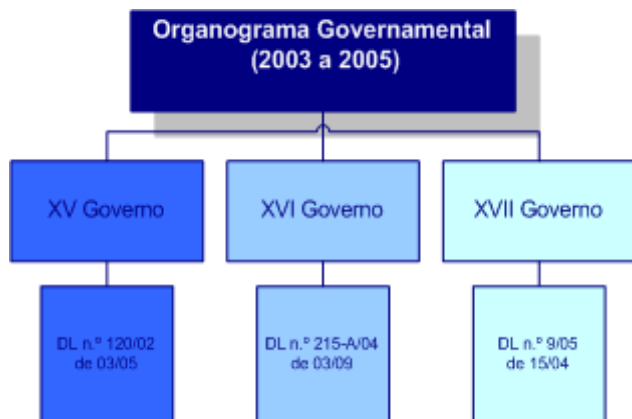


Governo	Categorias dos membros do Governo	Nomeações				Total de Nomeações	N.º Gabinetes existentes por Governo
		Por nomeação dos membros Governo	Por exoneração do Ministro	Por exoneração de SE/SSE	Por alteração da LO		
XV	1.º Ministro	1	-	-	-	1	77
	Ministros	17	5	-	0	22	
	SE	34	13	4	3	54	
	SSE	0	0	0	0	0	
	<i>Sub total</i>	52	18	4	3	77	
XVI	1.º Ministro	1	-	-	-	1	70
	Ministros	19	1	-	1	22	
	SE	38	1	4	4	47	
	SSE	0	0	0	0	0	
	<i>Sub total</i>	59	2	4	5	70	
XVII	1.º Ministro	1	-	-	-	1	58
	Ministros	16	1	-	-	17	
	SE	35	4	0	-	39	
	SSE	1	0	0	-	1	
3	<i>Sub total</i>	53	5	0	-	58	
Total		164	25	8	8	205	205

Fonte: Lei Orgânica e Dec. do Presidente da República; Tratamento equipa auditoria TC

10 CARACTERIZAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS

Nos termos do **Artigo 198.º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa**, é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento. **Os diplomas que consagram as orgânicas dos Governos Constitucionais assumem, assim, a forma de Decretos-Leis**, traduzindo estes normativos as prioridades do Governo, bem como os responsáveis governamentais que as promovem.



10.1 Elementos normativos gerais

10.1.1 Forma e estrutura dos diplomas orgânicos de Governo

Estes diplomas estruturam-se fundamentalmente em três partes. Em primeiro lugar, indica-se a **composição do Governo**; definem-se, depois, as **competências dos respectivos membros**; e, numa terceira parte, incluem-se as **disposições finais e transitórias**, com normas de natureza orçamental, prevendo a transferência ou reforço das verbas necessárias ao funcionamento dos novos gabinetes dos Membros do Governo.

10.1.2 Composição do Governo

A composição do Governo nos respectivos diplomas indica, para além do Primeiro-Ministro, quais os Ministros e respectivos Secretários de Estado, bem como, sendo caso disso, os Subsecretários de Estado.

Tendo presente a **noção de Gabinete** como **serviço executivo de um órgão singular, cujo titular é o membro do Governo**, da composição do Governo decorre o número dos seus membros e, por consequência, de igual número de gabinetes a constituir.

10.1.3 Competências

10.1.3.1 DO PRIMEIRO-MINISTRO E DOS MINISTROS

O Primeiro-Ministro e os Ministros possuem a competência própria que a lei lhes atribui e a que nos termos da lei lhes for delegada. Como titulares do órgão simples de um serviço executivo – o gabinete - actuam no âmbito da competência própria. As regras de substituição, por ausência ou impedimento, encontram-se também consignadas nestes diplomas orgânicos.

No entanto, afigura-se que o exercício efectivo das competências relativas ao gabinete do titular substituído raramente serão utilizadas pelo substituto, já que **a gestão do respectivo gabinete se encontra normalmente delegada no chefe de gabinete ou subdelegada noutro elemento do gabinete.**

10.1.3.2 DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO

Na tradição do nosso sistema de Governo, os Secretários de Estado não dispõem de competência própria. Relativamente ao regime dos gabinetes, revestem-se de particular interesse os art.ºs 5º, 6º e 9º n.º 1, respectivamente das L.O. dos XV, XVI e XVII, que, tendo idêntica redacção, referem o seguinte:

«Excepto no que se refere aos respectivos gabinetes, os Secretários de Estado não dispõem de competência própria, exercendo, em cada caso, a competência que neles for delegada pelo Primeiro-Ministro ou pelo Ministro respectivo, com possibilidade de conferir poderes de subdelegação»

Pode, pois, dizer-se que os Secretários de Estado apenas dispõem de competência própria no que se refere aos respectivos gabinetes.

10.1.4 Equiparação a gabinete ministerial dos gabinetes dos SE da PCM

Como se tem verificado em Governos anteriores, também na orgânica dos Governos em referência os gabinetes do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são equiparados, para efeitos da legislação sobre gabinetes, a gabinete ministerial, conforme dispõem os art.ºs 34º do DL n.º 120/2002, de 03/05, art.º 36º do DL n.º 215-A/2004, de 03/09 e art.º 28 do DL n.º 79/2005, de 15/04.

Estas normas relevam, desde logo, em matéria de pessoal do gabinete, permitindo, designadamente, ao abrigo dos art.ºs 4º e 5º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho, recrutar o número de adjuntos e secretários pessoais previsto para o gabinete de Ministro.

10.1.5 Disposições finais e transitórias

Esta parte dos diplomas orgânicos contém normas especiais de natureza financeira e orçamental, definindo as regras de transição de recursos financeiros dos gabinetes extintos para satisfazer os encargos com os gabinetes criados ou reestruturados dos novos membros do Governo, bem como a transferência automática de direitos e obrigações de que eram titulares.

Releva nesta matéria a disposição comum que estipula que os direitos e as obrigações de que eram titulares os departamentos, organismos ou serviços objecto de alterações por força dos diplomas orgânicos em referência são automaticamente transferidos para os novos departamentos, organismos ou serviços que os substituem, sem dependência de qualquer formalidade.

As disposições orçamentais, embora similares, apresentam pequenas diferenças de regime.



10.2 Do XV Governo

O Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio, aprovou a orgânica do XV Governo Constitucional, produzindo efeitos a partir de 6 de Abril de 2002¹³.

Este diploma orgânico mereceu três alterações. A primeira, dada pelo Decreto-Lei n.º 119/2003, de 17 de Junho, produziu efeitos desde 8 de Abril 2003; a segunda alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 20/2004 de 22 de Janeiro, produziu efeitos desde de 9 de Outubro de 2003; e, a terceira alteração, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 176/2004, de 23 de Julho, teve efeitos desde 24 de Maio de 2004.

O Primeiro-Ministro do XV Governo foi nomeado em 6 de Abril de 2002 e exonerado em 17 de Julho de 2004, através dos Decretos do Presidente da República n.º 24-B/2002 de 6 de Abril e n.º 35-C/2004 de 17 de Julho, respectivamente.

O XV Governo Constitucional funcionou entre 2003 e 2004, sendo de sublinhar que, na sua vigência, foram nomeados, **77 membros do Governo, coadjuvados pelos respectivos gabinetes, em igual número.**

10.3 Do XVI Governo

O Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro, aprovou a orgânica do XVI Governo Constitucional,¹⁴ produzindo efeitos entre 17 de Julho de 2004 e 12 de Março 2005.

¹³ Foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 215-A, de 3 de Setembro que aprovou a orgânica do XVI Governo constitucional. Como este diploma produziu efeitos desde 17 de Julho de 2004, aquele diploma vigorou, assim, até esta data. A vigência do XV Governo está delimitada por essas duas datas: 6.04.2002 e 17.07.2004.

¹⁴ Foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril que aprovou a orgânica do XVII Governo constitucional. Como este diploma produziu efeitos desde 12 de Março de 2005, aquele diploma vigorou, assim, até esta data. A vigência do XVI Governo está delimitada por essas duas datas: 17.07.2004 e 12.03.2005.

A lei orgânica deste Governo teve duas alterações, sendo a primeira alteração dada pelo Decreto-Lei n.º 17/2005, de 18 de Janeiro, com efeitos desde 24 de Novembro 2004 e a segunda alteração pelo Decreto-Lei n.º 26/2005, de 2 de Fevereiro, com efeitos desde 2. Dez. 04.

O Primeiro-Ministro do XVI Governo foi nomeado em 17 de Julho de 2004 e exonerado em 12 de Março de 2005, através dos Decretos do Presidente da República n.º 35-D/2004, de 17 de Julho, e n.º 18/2005, de 12 de Março, respectivamente.

Em 2004, entre 17 de Julho, data da nomeação do Primeiro-Ministro e do início da vigência do XVI Governo, e 31 de Dezembro funcionaram 70 gabinetes.

Em 2005, entre 1 de Janeiro e 12 de Março, data da exoneração do Primeiro-Ministro, funcionaram 58 gabinetes.

10.4 Do XVII Governo

O Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, aprovou a orgânica do XVII Governo Constitucional, produzindo efeitos desde 12 de Abril de 2005. As alterações a este diploma (a 1ª dada pelo Decreto-Lei n.º 11/2006, de 19 de Janeiro sem alterações na estrutura orgânica) e a 2ª pelo Decreto-Lei n.º 16/2006, de 26 de Janeiro, este último aumentando o elenco governamental com um Subsecretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, só produziram efeitos em 2006, não tendo sido considerados em virtude do limite temporal estabelecido para a presente auditoria, ou seja finais de 2005.

O Primeiro-Ministro do XVII Governo foi nomeado em 12 de Março de 2005, através dos Decretos do Presidente da República n.º 19/2005 de 12 de Março.

Na vigência deste Governo, em 2005, foram nomeados **58 membros do Governo coadjuvados pelos respectivos gabinetes, em igual número.**

No ano de 2005, o XVII Governo funcionou entre 12 de Março e 31 de Dezembro de 2005.

10.5 Síntese

Durante o triénio 2003 – 2005, verificaram-se, como se disse, alterações na estrutura orgânica dos Governos, das quais resultaram modificações na composição de algumas das pastas do elenco ministerial, tal como, resumidamente, se ilustra no quadro seguinte:

ANO	GOVERNO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	GABINETES				TOTAL DE GABINETES EXISTENTES		TOTAL GABINETES EXTINTOS	
			INICIAL	CRIADOS	EXTINTOS	FINAL	POR ANO	POR GOVERNO	POR ANO	POR GOVERNO
2003	XV Governo	1 Jan. a 31 Dez.	52	21	19	54 (a)	73	77	19	23
2004	XV Governo	1 Jan. a 17 Jul	54	4	4	54 (b)	58		4	
		XVI Governo	17 Jul a 31 Dez.	57	13	12	58 (a)	70	70	12
2005	XVI Governo	1 Jan. a 12 Mar.	58	0	0	58 (b)	58	0		
		XVII Governo	12 Mar. a 31 Dez.	53	5	5	53 (a)	58	58	5
Total	3	-	-	43	40	-	-	205	40	40

Fonte: Legislação; Tratamento equipa de auditoria TC

Notas: (a) existentes no final do ano civil; (b) existentes no final do mandato

Entre 2003 e 2005 foram nomeados 205 membros do Governo, aos quais corresponderam 205 gabinetes.

O XV Governo foi o que apresentou maior número de nomeações, 77, e, consequentemente, igual número de gabinetes, em resultado das remodelações de que foi alvo e das alterações na respectiva orgânica que tiveram lugar nesse ano.

Tal como referido, o número total de gabinetes governamentais vigentes no triénio ascendeu a 205 cuja distribuição por ano e Governo foi a seguinte:

	2003	2004	2005
Governo	XV	XV e XVI	XVI e XVII
N.º de Gabinetes Existentes por Governo	77	70	58
N.º Gabinetes existentes por ano:			
<i>Ei (inicio ano)</i>	52	54	58
<i>Ef (final ano)</i>	73	128	116
Saldo	+21	+74	+58

Fonte: Legislação; Tratamento equipa auditoria do TC



Não obstante em 2003 ter existido apenas um Governo, verificou-se a constituição de um total de mais **21 gabinetes, face aos 52 inicialmente existentes**, com a correspondente extinção de outros 19 gabinetes, consequência das duas remodelações que tiveram lugar, das quais resultou, naquele ano, um acréscimo de 2 gabinetes à estrutura inicial.

Em 2004 e 2005, tendo existido dois Governos em cada ano o número de gabinetes criados foi de 74 e 58, respectivamente.

A lei orgânica com maior número de alterações no triénio foi a do XVI Governo tal como resulta do quadro infra.

Titulares	XV			XVI			XVII					
	Início	Alterações orgânicas		Final	Início	Alterações orgânicas		Final	Início	Alterações orgânicas		Final
		+	-			+	-			+	-	
1º Ministro	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Ministros	17	0	0	17	19	1	2	18	16	0	0	16
Sec. Estado	34	5	4	35	38	6	5	39	35	0	0	35
Sub Sec Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Totais	52	5	4	53	58	7	7	58	53	0	0	53

Fonte: Legislação; Tratamento equipa de auditoria do TC

Face ao exposto, o número de pastas dos três Governos (Ministros e Secretários de Estado) oscilou entre as 53 do XV e XVII e as 58 do XVI Governos Constitucionais, tendo as primeiras resultado de uma alteração que acrescentou mais uma pasta (um Secretário de Estado) ao elenco inicial. Em regra, verificou-se que os reajustamentos não se traduziram em aumento do número de pastas.

10.6 Os Gabinetes dos Membros do Governo

10.6.1 Enquadramento legal dos gabinetes

O regime jurídico atinente aos gabinetes dos membros do Governo encontra-se especialmente previsto nos seguintes diplomas:

Tema	Diplomas
Gabinete do Primeiro-Ministro	<i>Dec. Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro com a redacção dada pelo Dec. Lei n.º 45/92 de 4 de Abril.</i>
Gabinetes dos restantes Membros do Governo	<i>Dec. Lei n.º 262/88, de 23 de Julho</i>
Vencimentos do pessoal dos gabinetes governamentais	<i>Dec. Lei n.º 25/88, de 30 de Janeiro</i>

Subsidiariamente, em tudo o que não se encontrar regulado nestes diplomas, aplica-se o regime geral, seja em matéria de emprego público, seja de remunerações, seja da gestão de pessoal e da aquisição de bens e serviços, aplicáveis aos serviços e organismos da Administração Pública.

10.6.2 Missão dos gabinetes

Os gabinetes podem definir-se como serviços executivos centrais cuja missão dominante consiste no desenvolvimento de actividades de apoio técnico aos respectivos membros do Governo.

De facto, como se refere no n.º 2 do art.º 1.º, do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, que aprovou a orgânica e o regime dos gabinetes dos membros do Governo, os gabinetes têm por função **coadjuvar o membro do Governo respectivo no exercício das suas funções**. E o n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro, que aprovou a orgânica do gabinete do Primeiro-Ministro, refere, por seu turno, que o **gabinete apoia o Primeiro-Ministro no exercício do seu cargo**.

A natureza e as condições de funcionamento específicas para a prossecução desta missão determinam, assim, o **regime especial dos gabinetes dos Membros do Governo, designadamente no que respeita ao pessoal que neles exercem funções**.

10.6.3 Regime financeiro dos gabinetes

Os gabinetes dos membros do Governo são **serviços** integrados da Administração Central subordinados ao Orçamento de Estado e abrangidos pela Conta Geral do Estado¹⁵.

Tendo em atenção a função fundamental e determinante e os objectivos essenciais a garantir, os gabinetes¹⁶ constituem, como se referiu, serviços executivos, de acordo com a tipologia dos serviços da Administração Directa do Estado, definidos pela sua função dominante (cfr. art.º 11.º n.º 2).

Os serviços executivos da Administração Directa do Estado garantem a prossecução das políticas públicas da responsabilidade de cada ministério, prestando serviço no âmbito das suas atribuições ou exercendo funções de apoio técnico aos respectivos Membros do Governo, nos seguintes domínios referidos no art.º 13.º:

- ¶ Concretização das políticas públicas definidas pelo Governo;
- ¶ Estudos e concepção ou planeamento;
- ¶ Gestão de recursos organizacionais;
- ¶ Relações com a União Europeia;
- ¶ Relações internacionais.

E os serviços executivos, cuja missão dominante consiste no desenvolvimento de actividades de apoio técnico nestes domínios aos respectivos membros do Governo, são **serviços centrais** e designam-se como **gabinetes ou Secretarias-Gerais** (art. 14.º n.º 2).

O regime de administração financeira dos gabinetes é, assim, o regime de administração financeira dos serviços integrados da Administração Central.

¹⁵ Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados por serviços integrados, para efeitos da Lei n.º 91/2000, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

¹⁶ Vide Decreto-Lei n.º 262/88 de 23 de Julho e Decreto-Lei n.º 322/88 de 23 de Setembro.



11 ESTRUTURA JURIDICO-FUNCIONAL DO PESSOAL AFECTO AOS GABINETES GOVERNAMENTAIS

O pessoal que exerce funções nos gabinetes governamentais, incluindo o do gabinete do Primeiro-Ministro, pode distinguir-se em dois tipos:

- ✓ **Pessoal que constitui, efectivamente, o gabinete**, e que é **nomeado** de acordo com o art.º 1.º do Dec. Lei n.º 322/88, 23/09, alterado pelo Dec. Lei n.º 45/92, de 4 de Abril (gabinete do Primeiro-Ministro) e o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho (restantes gabinetes dos membros do Governo).
Quando os **nomeados** provenham de outros serviços exercerão o seu cargo em regime de **requisição**¹⁷, ou **comissão de serviço** ou, ainda, em **comissão normal, no caso de se tratar do gabinete do Primeiro-Ministro**.
- ✓ **Pessoal recrutado para o exercício de funções de apoio técnico e administrativo**¹⁸, através de requisição, de destacamento e de contrato de prestação de serviços. Para o gabinete do Primeiro-Ministro pode ser recrutado pessoal para prestar também **apoio privativo**, mediante destacamento e contrato de prestação de serviços.

Aquelas distinções assentam, essencialmente, na **diferença de vínculo**, isto é, na constituição da relação jurídica de emprego para o exercício de funções nos gabinetes governamentais.

12 ORGÂNICA, COMPOSIÇÃO E REGIME DOS GABINETES

12.1 Do Gabinete do Primeiro-Ministro

12.1.1 *Orgânica e regime de pessoal*

O Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro¹⁹ (alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/92 de 4 de Abril), estabelece a orgânica do gabinete do Primeiro-Ministro. Este diploma, como se refere no seu preâmbulo, introduz reajustamentos e reúne num único diploma textos normativos dispersos. Do referido regime destacam-se os seguintes aspectos:

12.1.2 *Composição do gabinete*

12.1.2.1 *PESSOAL DO QUADRO DO GABINETE*

O gabinete do Primeiro-Ministro dispõe de um quadro de pessoal constituído por 1 **chefe do gabinete**, 10 **assessores**, um dos quais militar, por 15 **adjuntos** e 20 **secretários pessoais**.

De acordo com o art.º 2º, compete ao chefe do gabinete a direcção do gabinete, a representação do Primeiro-Ministro e a ligação aos diversos serviços da Presidência do Conselho de Ministros, bem como aos outros departamentos do Estado.

Os **assessores** prestam o apoio técnico especializado que lhes for determinado nas respectivas áreas de especialização.

Aos **adjuntos** compete a prestação do apoio técnico que lhes for determinado. Um dos adjuntos exerce a função de oficial de segurança do Primeiro-Ministro.

¹⁷ Com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem.

¹⁸ Integra também os motoristas. O número máximo de motoristas ao serviço dos gabinetes dos Membros do governo será fixado por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo competente. As listas de motoristas ao serviço dos gabinetes ministeriais devem ser elaboradas e manter-se actualizadas pelos competentes serviços de apoio administrativo.

¹⁹ Revogou o Decreto-Lei n.º 342/86 de 9 de Outubro. A orgânica e regimes anteriores constavam do Decreto-Lei n.º 72/78, de 13 de Abril, art.º 2, do Decreto-Lei n.º 71-A/84, de 29 de Fevereiro e do Decreto-Lei n.º 683-A/74, de 30 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 267/77 de 2 de Julho.

Os **secretários pessoais** prestam apoio administrativo ao Primeiro-Ministro, ao chefe do Gabinete e aos assessores e adjuntos, nas suas áreas de competência.

O quadro que segue condensa o que acima se escreveu:

Pessoal do quadro do gabinete do 1.º Ministro	Número máximo permitido por lei ²⁰	Conteúdo Funcional
Chefe de Gabinete	1	Responsável pela Gestão do gabinete
Assessor	10	Presta apoio técnico especializado
Adjunto	15	Presta apoio técnico
Secretário Pessoal	20	Presta apoio administrativo

Fonte: Legislação; Tratamento equipa auditoria do TC

O **princípio da caducidade automática**, que está consagrado no art. 186º da CRP, significa que “*Os Membros do Gabinete são livremente nomeados e exonerados pelo Primeiro-Ministro, cessando as suas funções com a exoneração deste.*”

Os colaboradores do gabinete consideram-se, para todos os efeitos, em exercício de funções, a partir da data do **despacho de nomeação**, com dispensa do visto do Tribunal de Contas²¹, e independentemente da publicação no Diário da República. (Art. 3.º n.º 2), a qual, no entanto, deve ter lugar, à excepção do destacamento, da requisição e da prestação de serviços, casos em que não é obrigatória a publicação em DR, II Série.

Sublinhe-se que, não obstante, a título de exemplo e por questões de transparência, todas estas nomeações e exonerações deveriam ser publicadas em Diário da República.

²⁰ Cfr. artº 1º DL 322/88 com a redacção que lhe foi dada pelo DL 45/92, de 4 de Abril

²¹ Dispensa consagrada na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC) na redacção dada ao artº 45º pelo n.º 82º n.º 2 da Lei 87-B/98 de 31 de Dezembro.

12.1.2.2 PESSOAL QUE NÃO INTEGRA O QUADRO DO GABINETE

Sem fazerem parte do quadro do pessoal, embora com sujeição aos mesmos deveres gerais do pessoal do quadro (Art. 11.º), podem ainda ser designados, **requisitados, destacados e celebrados contratados de prestação de serviços** para o exercício das seguintes funções:

- ¶ Realização de **estudos, trabalhos ou missões** de carácter eventual ou extraordinário;
- ¶ Prestação de **apoio técnico ou administrativo** ao gabinete;
- ¶ Prestação de **apoio privativo**.

O quadro seguinte condensa o que precede:

Pessoal do além quadro do gabinete do 1.º Ministro	Número máximo permitido por lei	Conteúdo funcional
Indivíduos de reconhecida competência (funções idêntica á da figura de especialista do DL 262/88).	Sem limite	Para Realizar estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário
Pessoal de apoio técnico e administrativo (*)	Sem limite	Para prestar apoio técnico e administrativo
Pessoal de apoio privativo (**)	Sem limite	Para prestar serviço de apoio privativo

Fonte: Dec. Lei n.º 322/88; Tratamento equipa auditoria do TC
Nota: (*) no caso dos motoristas o limite é fixado por despacho conjunto do MF e do Membro do Governo competente; (**) apenas podem vir da PCM

12.1.2.3 SITUAÇÃO JURÍDICA

Sendo o pessoal do **quadro do gabinete do 1.º Ministro proveniente de outros serviços**, a sua **nomeação** será precedida ou seguida de comunicação à entidade competente. Estes colaboradores exercerão o seu cargo em:

- **regime de comissão de serviço, se se tratar de magistrados, funcionários ou agentes da Administração Central, Regional ou Local;**



- *comissão normal, no caso de militares ou oriundos das forças de segurança,*
- *regime de requisição, quando trabalhadores de institutos públicos ou de empresas públicas ou privadas.*

Vide quadro que segue:

Pessoal afecto ao quadro do gabinete do 1.º Ministro	Número máximo permitido por lei	Regime Jurídico					
		Nomeação Para gabinetes cargos	Instrumentos de Mobilidade				CPS
			CS	CN	R	D	
Chefe de Gabinete	1	✓	✓	✓	✓	n.a	n.a
Assessor	10	✓	✓	✓	✓	n.a	n.a
Adjunto	15	✓	✓	✓	✓	n.a	n.a
Secretário Pessoal	20	✓	✓	✓	✓	n.a	n.a

Fonte: Dec. Lei n.º 322/88; Tratamento equipa auditoria do TC

Legenda: CS – Comissão Serviço; Comissão Normal; R – Rquisição; D – Destacamento; CPS – Contrato de prestação de serviços; n.a – não aplicável.

O pessoal do quadro do gabinete do 1.º Ministro conserva o **direito ao lugar de origem** e não pode ser prejudicado por causa do exercício das suas funções, mantendo o regime de **segurança social** por que está abrangido, bem como a sua carreira profissional e os seus direitos, **regalias, subsídios e outros benefícios sociais de que goze nos serviços de origem.**

O pessoal que não integra o quadro e realiza estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário ou presta apoio técnico e administrativo é recrutado através de instrumentos de mobilidade (requisição e destacamento) e do contrato de prestação de serviços. O pessoal para prestar **apoio privativo** é recrutado através de destacamento e contrato de prestação de serviços. O regime jurídico do pessoal além do quadro é o que se observa no quadro seguinte:

Pessoal afecto ao além quadro do gabinete Do 1.º Ministro	Número máximo permitido por lei	Situação Jurídica					
		Nomeação para gabinetes cargos	Instrumentos de Mobilidade				CPS
			CS	CN	R	D	
Para Realizar estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário							
Indivíduos de reconhecida competência (Especialista)	Sem limite	n.a	n.a	n.a	✓	✓	✓
Para prestar apoio técnico e administrativo							
Outros colaboradores	Sem limite (*)	n.a	n.a	n.a	✓	✓	✓
Para prestar apoio privativo							
Outros colaboradores	Sem limite	n.a	n.a	n.a	n.a	✓ (**)	✓

Fonte: Dec. Lei n.º 322/88; Tratamento equipa auditoria do TC

Legenda: CS – Comissão Serviço; Comissão Normal; R – Rquisição; D – Destacamento; CPS – Contrato de prestação de serviços; n.a – não aplicável; (*) no caso dos motoristas o limite é fixado por despacho conjunto do MF e do Membro do Governo competente; (**) apenas podem vir da PCM;

Atente-se no quadro seguinte que espelha o **conteúdo funcional e o respectivo vínculo** do pessoal do gabinete do 1.º Ministro:

Conteúdo funcional	Situação jurídica
a) Realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário	- O Primeiro-Ministro pode designar, em condições a estabelecer, indivíduos de reconhecida competência.
b) Para prestar apoio técnico ou administrativo ao Gabinete	- À requisição de funcionários ou agentes da administração central, regional ou local ou técnicos de institutos públicos ou de empresas públicas ou privadas, que podem optar pelo estatuto remuneratório correspondente ao lugar de origem ou pelo estabelecido para a categoria correspondente às funções para que são designados, o qual, neste caso, deverá constar do despacho de nomeação;
	- Destacamento de funcionários ou agentes dos serviços da Administração Pública, não ficando estas situações de destacamento sujeitas aos limites temporais fixados na lei geral;
c) Para prestar serviço de apoio privativo ²² :	- Quando as circunstâncias o aconselharem, pode ainda, haver recurso a contratos de prestação de serviços, os quais também caducam automaticamente com a exoneração do Primeiro-Ministro, não havendo lugar a qualquer indemnização.
	- Destacamento – Para desempenho das funções administrativas no serviço de apoio privativo na directa dependência do chefe do Gabinete, será destacado para o efeito pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
	- Prestação de serviço – Em caso de necessidade, poder ser contratado pessoal em regime de prestação de serviço, nos termos da lei.

No período de 2003 a 2005 o elenco de pessoal que prestou serviço no quadro e além quadro nos gabinetes dos 3 Primeiros-Ministros, apresentou-se do seguinte modo:

Governo	XV			XVI			XVII		
	Admissões (nom.)	Saídas (exon.)	Efectivo (no fim gabinete)	Admissões (nom.)	Saídas (exon.)	Efectivo (no fim gabinete)	Admissões (nom.)	Saídas (exon.)	Efectivo (no fim gabinete)
QUADRO	42	7	35	58	20	38	60	34	26
Chefe gab	1	0	1	2	1	1	2	1	1
Adjunto	15	3	12	21	7	14	24	17	7
Assessor PM	10	1	9	15	6	9	9	1	8
Sec Pess	16	3	13	20	6	14	25	15	10
ALEM QUADRO	14	1	13	18	3	15	19	3	16
Apoio tec. adm	14	1	13	18	3	15	19	3	16
Outra	16	2	14	32	5	27	69	26	16
Total	72	10	62	108	28	80	148	63	58

Fonte: SG da PCM; Tratamento equipa TC

²² Este serviço de apoio compreende os sectores de análise de correspondência, de expediente e de dactilografia e arquivo.



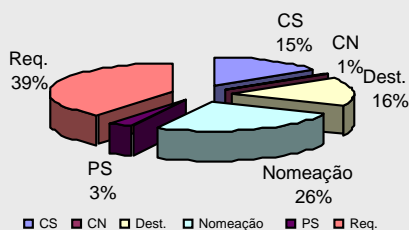
Em termos de admissões, o movimento observado, no período em apreço, teve a seguinte evolução, por tipo de vínculo:

Pessoal que prestou serviço no gabinete	Situação jurídica	N.º de Admissões por Governo			
		XV	XVI	XVII	Total
Pessoal do Quadro	Nomeação	15	29	31	75
	Comissão Normal	1	1	1	3
	Comissão de Serviço	14	13	13	40
	Requisição:	12	15	15	42
	Desc.	2	0	0	2
	Ao Privado	7	11	7	25
	Ao Público	3	4	8	15
	Subtotal	42	58	60	160
Alem quadro	Destacamento	14	18	19	51
	Subtotal	14	18	19	51
Outras (figuras indefinidas)	Nomeação	1	2	8	11
	Comissão de Serviço	2	1	6	9
	Requisição:	12	25	50	87
	Ao Privado	2	3	11	16
	Ao Público	10	22	39	71
	Prestador de serviços	1	4	5	10
	Subtotal	16	32	69	117
	Total	72	108	148	328

Fonte: SG da PCM; Tratamento equipa auditoria

Constata-se que o vínculo predominante do pessoal do quadro dos gabinetes dos Primeiros-Ministros foi o da requisição, com 39%, seguido do da nomeação, com 26%, do destacamento, com 16% e do da comissão de serviço, com 15%, conforme se apresenta no gráfico seguinte:

Situação Jurídica

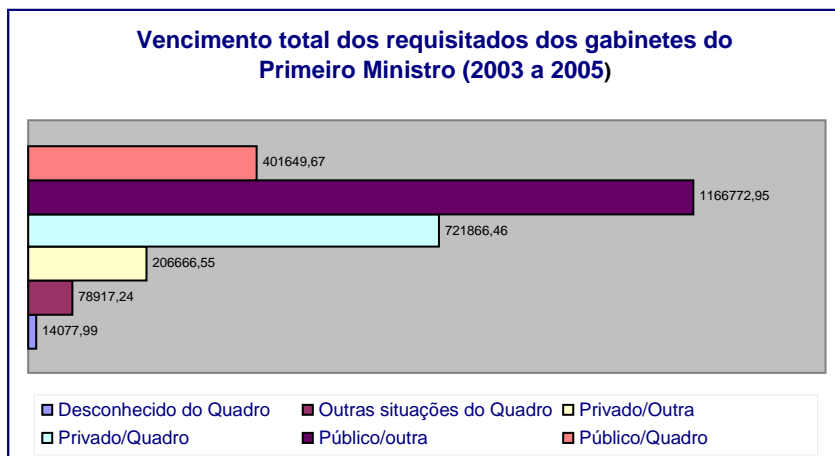


No domínio do vínculo, constatou-se que 31% dos requisitados não dispunha de qualquer vínculo permanente à função pública, como se pode observar no quadro abaixo:

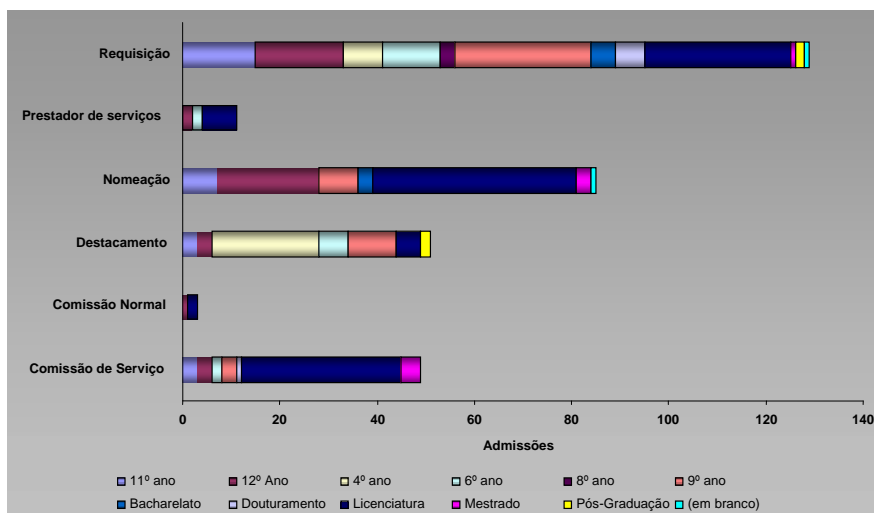
Requisição/Lugar de Origem:	XV	XVI	XVII	Total	
Privado	9	14	18	41	31,8%
Público	13	26	47	86	66,7%
Desconhecido	2	0	0	2	1,6%
Total	24	40	65	129	100,0%

Por outro lado, se, como foi referido, a **requisição** constituiu a forma mais frequente de recrutamento para os gabinetes dos Primeiros Ministros e se, como também se disse, os requisitados puderam, então, optar pelo vencimento dos lugares de origem, a consequência observada foi a de que este recurso a esta figura acarretou aumento da despesa pública, na medida em que, tal como se constatou, os requisitados provenientes do sector privado auferiam, em regra,

remunerações superiores aos dos oriundos do sector público administrativo. Veja-se o seguinte gráfico que evidencia tais situações:



No tocante ao nível de habilitações literárias detidas nos 3 tipos de vínculos (nomeação, requisição e comissão de serviço), tal como se ilustra no quadro seguinte, verificou-se que predominou o grau de licenciatura.



12.2 Dos gabinetes dos Membros do Governo

O regime, composição e orgânica dos gabinetes ministeriais consta do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho.

Aquele diploma procedeu, então, já quase decorridos 20 anos, à reunificação de normas dispersas existentes sobre a matéria e procurou adequar a composição dos gabinetes à amplitude e multiplicidade de tarefas cometidas aos membros do Governo.



Nesse sentido, explicava o seu preâmbulo “*que se criam novas condições e se melhoram condições de actuação dos respectivos gabinetes, permitindo, designadamente, o recurso ao regime de prestação de serviços quando a especificidade do interesse público em causa assim o exija*”.

Na composição dos gabinetes, foram introduzidas, com o citado diploma as figuras de **conselheiro técnico** e de **especialista**, não previstas no anterior Decreto-Lei n.º 267/77, que foi revogado.

Conforme dispõe a lei, “*os gabinetes têm por função coadjuvar o Membro do Governo respectivo no exercício das suas funções*”. **A natureza e as condições de funcionamento específicas para a prossecução desta função**, explica o regime especial de trabalho a que está sujeito o seu pessoal.

12.2.1 Composição do gabinete

O n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88 estabelece que os gabinetes dos Ministros e dos Secretários de Estado são constituídos pelo **chefe do gabinete**, pelos **adjuntos do gabinete** e pelos **secretários pessoais**. Por seu turno, o n.º 2 estabelece que, para assuntos interdepartamentais, previamente definidos em Resolução do Conselho de Ministros, podem ser nomeados **conselheiros técnicos**, os quais serão, para todos os efeitos, equiparados a adjuntos.

Os n.ºs 3 e 4 prescrevem, ainda, que podem ser chamados **especialistas**, a prestar colaboração aos gabinetes dos membros do Governo, **para realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário**, para o efeito nomeados por despacho destes. A duração, termos da prestação de trabalho e remuneração dessa colaboração são estabelecidos no despacho já referido.

Aos adjuntos do gabinete (cfr art. 4.º) compete prestar aos membros do Governo o apoio técnico que lhes for determinado (n.º 1), sendo que um deles é designado pelo membro do

Governo, para substituir o chefe de gabinete, na sua ausência ou impedimento.

O artigo 2.º, que tem em vista definir quem compõe o gabinete, prescreve **que o título constitutivo da relação de emprego do pessoal dos gabinetes é a nomeação**.

As normas sobre nomeação e exoneração estão definidas no artigo 6.º. De acordo com o n.º 1 desta norma, o pessoal dos gabinetes é livremente nomeado e exonerado pelo membro do Governo de que depende. Esta disposição decorre do princípio da caducidade automática, consagrado no art. 186º da CRP.

12.2.1.1 LIMITES NO RECRUTAMENTO DE PESSOAL

O Decreto-Lei n.º 262/88 estabelece limites para o pessoal que compõe o gabinete do Ministro, do Secretário de Estado e do Subsecretário de Estado, fixando os seguintes:

- ✓ **1 chefe de gabinete**, para os gabinetes do Ministros, dos Secretários de Estado e dos Subsecretários Estado;
- ✓ **5 adjuntos**, para os gabinetes dos Ministros, **3 para os gabinetes dos Secretários de Estado** e **um** para o dos **Subsecretários Estado**.
- ✓ **4 secretários pessoais** para os **gabinetes dos Ministros**, **2 para os gabinetes dos Secretários de Estado** e **1** para o dos **Subsecretários Estado**.

Em contraponto, para os especialistas e os conselheiros técnicos não há qualquer limite ao seu recrutamento.

Eis o que se resume no seguinte quadro:

COMPOSIÇÃO DO GABINETE	PRIMEIRO MINISTRO		MEMBROS DO GOVERNO		
			MINISTROS	SECRETÁRIOS DE ESTADO	Situação Jurídica
	Número máximo permitido por lei	Situação Jurídica	Número máximo permitido por lei	Número máximo permitido por lei	
Chefe de Gabinete	1	Nomeação	1	1	Nomeação
Assessor	10	Nomeação	n.a	n.a	n.a
Adjunto	15	Nomeação	5	3	Nomeação
Secretário Pessoal	20	Nomeação	4	2	Nomeação
Conselheiro Técnico	n.a	n.a	Sem Limite	Sem Limite	Nomeação (RCM)
Especialista	Sem Limite	n.a	Sem Limite	Sem Limite	Nomeação

Fonte: Legislação; n.a – não aplicável; Tratamento equipa auditoria TC

12.2.1.2 REGIME JURÍDICO

Tal como já referido, o pessoal dos gabinetes é nomeado por livre escolha do membro do Governo competente.

O n.º 4 do artigo 6.º do DL n.º 262/88, refere que, quando os nomeados forem oriundos das Forças Armadas, magistrados, funcionários ou agentes da Administração Central, Regional ou Local, de institutos públicos e de empresas públicas ou privadas, exercerão os seus cargos em regime de **comissão de serviço ou de requisição**, conforme os casos, com a faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem.

Este pessoal dos gabinetes, cujo vínculo se constituiu através da nomeação, era, porém, já detentor de anterior vínculo de emprego de direito público, pelo que vê, assim, modificada a respectiva situação jurídica de emprego, situação que pode, igualmente, verificar-se no recrutamento de pessoal para o exercício de funções de apoio técnico e administrativo, como se referirá a seguir.

12.2.2 Pessoal de apoio técnico e administrativo

Não obstante o apoio directo dado pelas Secretarias-Gerais aos gabinetes, o artigo 11.º do Decreto-Lei 262/88, como resulta da própria epígrafe (requisição e destacamento), refere-se a outras formas de recrutamento. Com efeito, prevê que os membros do Governo, para o exercício de funções de apoio técnico e administrativo nos respectivos gabinetes, possam recorrer:

- ¶ **Ao destacamento ou à requisição de funcionários e agentes da Administração Directa ou Indirecta do Estado**, incluindo empresas públicas, bem como da Administração Regional e Local; ou,
- ¶ **A contratos em regime de prestação de serviços**, os quais caducam automaticamente com a cessação de funções do membro do Governo.

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 262/88 constitui, pois, a habilitação legal para o recurso a contratos em regime de prestação de serviço, por parte dos gabinetes ministeriais.



Na Administração Pública, o contrato de prestação de serviços assume as modalidades de contrato de tarefa e de contrato de avença, como se prevê no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro.

O actual regime jurídico da aquisição de bens e serviços na Administração Pública consta do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Desse regime, é de sublinhar a necessidade de celebração de contrato, bem como, ao nível dos tipos de procedimento, a possibilidade de o contrato de prestação de serviços poder ser celebrado mediante ajuste directo quando «por motivos de aptidão técnica (...), a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado» (artigo 86.º, n.º 1, alínea d), situação que deverá estar devidamente fundamentada, conforme jurisprudência firmada do Tribunal de Contas.

Atente-se no seguinte quadro que sintetiza o recrutamento e o vínculo do pessoal que presta serviço nos gabinetes dos membros do Governo:

Pessoal afecto ao gabinete	Recrutamento (número máximo permitido por lei)		Situação Jurídica				
	Ministro ²³	SE	Nomeação para gabinetes ou cargo ²⁴	Instrumentos de mobilidade			CPS
				CS	R	D	
Composição do gabinete							
Chefe de Gabinete (responsável pela gestão do gabinete)	1	1	nomeação	✓	✓	n.a	n.a
Adjunto (para prestar apoio técnico)	5	3	nomeação	✓	✓	n.a	n.a
Secretário Pessoal (para prestar apoio administrativo)	4	2	nomeação	✓	✓	n.a	n.a
Conselheiro Técnico (para assuntos interdepartamentais)	Sem limite	Sem limite	nomeação (RCM)	✓	✓	n.a	n.a
Especialista (para Realizar estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual)	Sem limite	Sem limite	nomeação	✓	✓	n.a	n.a
Apoio técnico e administrativo							
Pessoal para prestar apoio técnico e administrativo	Sem limite (*)	Sem limite (*)	n.a	n.a	✓	✓	✓

Fonte: Legislação; Tratamento equipa auditoria do TC

Legenda: CS – Comissão Serviço; Comissão Normal; R – Requisição; D – Destacamento; CPS – Contrato de prestação de serviços; n.a – não aplicável; (*) no caso dos motoristas o limite é fixado por despacho conjunto do MF e do Membro do Governo competente.

²³ art. 1º DL 262/88 de 23/7

²⁴ Aposentados, profissionais liberais, desempregados e primeiro emprego.

Em síntese final e tendo em atenção tudo o que antecede, apresenta-se o seguinte resumo relativo ao pessoal dos gabinetes quer do Primeiro Ministro, quer dos restantes membros do Governo:

GRUPO DE PESSOAL		LIMITE	VÍNCULO
GABINETE DE PRIMEIRO-MINISTRO	GABINETES DOS RESTANTES MEMBROS DO GOVERNO		
PRIMEIRO-MINISTRO	MINISTRO SEC. DE ESTADO SUBSEC. DE ESTADO		
<u>Pessoal do quadro</u>	<u>Composição do Gabinete</u>		
<ul style="list-style-type: none"> - Chefe de Gabinete - Assessor - Adjunto - Secretário Pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> - Chefe de Gabinete - Adjunto - Secretário Pessoal 	Com limite	Nomeação
		<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiro Técnico - Especialista 	Sem limite
<u>Pessoal que não pertence ao quadro</u>	<u>Apoio técnico e Administrativo</u>		
Especialista (*)	-	Sem limite	Nomeação
<ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico ou administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico e administrativo 	Sem limite	Requisição
			Destacamento
			Contrato de prestação de serviços
<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de apoio privativo 	n.a	Sem limite	Destacamento (da S-G da PRSCM)
			Contrato de prestação de serviços

Fonte: Legislação, Tratamento: equipa de auditoria do TC. Nota (*) Em sede de contraditório o XVII Governo também equipara os indivíduos do art.º 8.º do DL n.º 322/88, 23.09, alterado pelo DL n.º 45/92, de 04.04 aos especialistas do n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, 23.07.



13 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS GABINETES

13.1 O Orçamento dos gabinetes

Em regra, o orçamento de cada gabinete é elaborado pela Secretaria-Geral do respectivo Ministério, com data a 31 de Julho de cada ano, tendo como documento orientador a circular da DGO e o histórico do último gabinete. Esta prática é usual em todas as Secretarias-Gerais à excepção das dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Justiça.

No caso de extinção de um gabinete, o novo gabinete herda o orçamento do gabinete anterior, podendo propor alterações orçamentais.

13.2 Procedimentos de recrutamento e arquivo

Os procedimentos instituídos, ao nível do recrutamento de pessoal que presta serviço nos gabinetes, restringem-se ao que consta da lei, designadamente dos Decretos-Lei n.ºs 262/88, de 23.07 e 322/88, de 23.09.

O arquivo relativo ao pessoal afecto aos gabinetes, regra geral, permanece nos próprios gabinetes, pelo que as Secretarias-Gerais se restringem ao registo dos despachos de nomeação e à elaboração das fichas de recrutamento (idênticas às suas próprias), algumas das quais apresentam, entre outras lacunas, a omissão do lugar de origem.

13.2.1 *Limites ao recrutamento do pessoal dos gabinetes*

O Decreto-Lei n.º 262/88 apenas prescreve limites de recrutamento para os adjuntos e os secretários pessoais, não fixando qualquer **limite de recrutamento para os conselheiros técnicos e os especialistas.**

Quanto à **nomeação dos conselheiros técnicos**, é requerida a elaboração prévia de uma Resolução de Conselho de Ministros, na qual se especifiquem as funções a exercer pelos conselheiros técnicos, no âmbito de assuntos interdepartamentais.

Já a situação dos especialistas é diferente, dado que, com eles, o disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88 visa apenas cobrir a necessidade de realização de estudos, trabalhos ou missões de **carácter eventual ou extraordinário.**

Trata-se, como parece evidente, de levar a cabo **tarefas circunscritas** ou de **carácter pontual**, que se esgotam com a apresentação do estudo, a realização do trabalho ou o desempenho da missão em causa.

Todavia, apesar deste carácter de excepção, aquele procedimento tem sido utilizado frequentemente para a nomeação de pessoal especialista, aliás, expressa e formalmente designado como assessor. Ora, note-se desde já, que a figura de assessor apenas se encontra prevista no artº 1º do Decreto-Lei nº 322/88, de 23 de Setembro, que estabelece a orgânica do gabinete do Primeiro Ministro, não sendo contemplada em nenhuma das normas do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho, o qual se reporta ao regime dos gabinetes dos demais membros do Governo.

Daí que os despachos de nomeação destes especialistas, formal e expressamente apelidados de assessores, traduzam uma forma de tornear o cumprimento das limitações impostas ao número de pessoal do quadro dos gabinetes governamentais, por força do nº 2 do art. 4º e do nº 2 do art. 5º do Decreto-Lei n.º 262/88.

A ausência de limites ao recrutamento de conselheiros técnicos e de especialistas também se verifica no âmbito do pessoal de apoio técnico e administrativo aos gabinetes ministeriais.

A este propósito, não pode deixar de se referir a Deliberação n.º 2-B/2002, de 19.04.02 da PCM, a qual para limitar o recurso àquelas figuras, prescrevia que a admissão de “...conselheiros técnicos, ...especialistas ...só é permitida em substituição da nomeação de adjuntos ou secretários pessoais, sem ultrapassar os limites previstos nos artigos 4.º e 5.º” do DL n.º 262/88 “ou, em condições devidamente justificadas no respectivo despacho de nomeação...”.

Porém, esta Deliberação nunca chegou a ser objecto de publicação oficial, apesar de geralmente conhecida.

13.2.2 Controlo das admissões

Não existe qualquer sistema de controlo instituído no âmbito das admissões de pessoal para os gabinetes dos membros do Governo. Com efeito, o que tem sucedido é que as Secretarias-Gerais se têm limitado a alertar sobre a ultrapassagem do número de pessoas recrutadas para os cargos com limites e para algumas anomalias no processamento da despesa.

13.3 Sistemas de informação

O sistema de informação contabilística - SIC -, utilizado pelas Secretarias-Gerais, destina-se à gestão orçamental dos serviços integrados. O sistema, ao não permitir o apuramento, por centro de custos, dificultou o fornecimento da informação sobre os gabinetes pedida pelo TC àquelas entidades. Para conhecimento de valores a um nível individual, as Secretarias-Gerais socorreram-se de outras aplicações paralelas.

Com efeito, aquele sistema não configura um efectivo sistema de contabilidade analítica.

13.4 Instrumentos Contratuais

Os instrumentos contratuais identificados para o recrutamento do pessoal, que não pertença ao quadro de pessoal dos gabinetes do Primeiro Ministro e dos membros do Governo, são os contratos de prestação de serviços, previstos nos art.ºs 9º e 13º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 322/88, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 45/92, e no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho.

No caso do gabinete do Primeiro-Ministro, o contrato de prestação de serviço aplica-se ao pessoal encarregue do apoio técnico e administrativo, aos indivíduos que realizam estudos e aos incumbidos do apoio privativo. Nos gabinetes dos membros do Governo, aplica-se apenas ao pessoal que presta apoio técnico e administrativo.

Como se referiu anteriormente, de acordo com o art. 17º do Decreto-Lei n.º 41/84, o contrato de prestação de serviço assume as modalidades de contrato de tarefa e de contrato de avença e está sujeito ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas em matéria de aquisição de serviços.

O **contrato de tarefa** apenas pode ser utilizado em determinadas situações e tem como objecto a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido.

O **contrato de avença** tem como objecto prestações sucessivas, no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a tal tipo de contrato quando, no próprio serviço, não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto de avença.

Os contratos de tarefa e de avença não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente, sendo idênticos os requisitos exigidos para a sua celebração.



Quanto aos **especialistas**, o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88 prevê a possibilidade de serem chamados a prestar colaboração aos gabinetes governamentais, para **realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário**, sendo, para o efeito, nomeados por despacho dos respectivos membros do Governo.

A propósito do recrutamento de **especialistas**, considera-se que está afastada a possibilidade de o mesmo ser feito por via do contrato de prestação de serviços. Com efeito, tendo em atenção o teor da norma que prevê tal recrutamento, facilmente se observa que ela aponta para o carácter unilateral, para a vontade predominante de um dos intervenientes, em forma idêntica à da nomeação, termo que, de resto, é também expressamente utilizado pelo legislador, quando refere “...*especialistas, para o efeito nomeados*”.

14 O SISTEMA REMUNERATÓRIO

A matéria relativa ao sistema remuneratório do pessoal dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro é fixada nos seguintes diplomas:

- ✓ **Decreto-Lei n.º 322/88 de 23 de Setembro**, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 45/92 de 4 de Abril - Pessoal do gabinete do Primeiro-Ministro.
- ✓ **Decreto-Lei n.º 262/88 de 23 de Julho** - pessoal dos restantes gabinetes dos membros do Governo.

De acordo com os art. 6.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 322/88 e o n.º 1 do art. 9.º do Decreto-Lei n.º 262/88, os **vencimentos mensais** dos colaboradores do gabinete do Primeiro-Ministro e dos restantes gabinetes dos membros do Governo são os que se encontram fixados na lei para as respectivas categorias.

O diploma para o qual remetem estas normas é o **Decreto-Lei n.º 25/88 de 30 de Janeiro**, que determina os **vencimentos mensais do pessoal dos gabinetes dos membros do Governo e de outros titulares de altos cargos públicos**.

Nos termos destes diplomas, os vencimentos do pessoal do quadro dos gabinetes dos membros do Governo, incluindo o do Primeiro-Ministro, foram estabelecidos por referência ao valor padrão (100%), fixado para o cargo de Director-Geral, tal como se sintetiza no quadro seguinte:

Remunerações do pessoal dos gabinetes dos Membros do Governo	Vencimentos mensais líquidos (1)	Despesas de Representação (2)	
		Gabinete do Primeiro-Ministro	Gabinete dos Ministros/SE/SubSE
Chefe do gabinete	100% do Venc. do Cargo de dirigente	Igual ao estabelecido para o Secretário de Estado	½ do abono do Secretário de Estado
Assessor PM	85% do Venc. do Cargo de dirigente	2/3 do abono do Secretário de Estado	n.a
Adjunto	80% do Venc. do Cargo de dirigente	1/3 do abono do Secretário de Estado	1/3 do abono do Secretário de Estado
Secretários Pessoais	55% do Venc. do Cargo de dirigente	n.a	n.a

Notas: (1) % do Índice 100 do cargo de dirigentes; (2) Índice 100 = montante não superior a metade do abono mensal para despesas de representação atribuído aos Secretários de Estado; n.a – não aplicável

Fonte: DL25/88, art. 1º e 2º; DL 322/88, art. 6º nº 3; DL 262/88, art. 9º nº 1; tratamento equipa auditoria do TC

Subsidiariamente, em **tudo o que não se encontrar regulado naqueles diplomas, aplica-se o regime geral em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública**, aplicáveis aos serviços e organismos da Administração Pública.

Deste modo, para elencar as várias componentes que integram o sistema remuneratório do pessoal dos gabinetes, apresenta-se no ponto seguinte o quadro legal relativo ao **sistema retributivo da função pública**.

14.1 Enquadramento Legislativo

Os princípios gerais em matéria de **emprego público, remunerações e gestão de pessoal** da função pública, aplicáveis aos serviços e organismos da Administração Pública, incluindo os institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, foram estabelecidos pelo **Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho**. Nos termos do disposto no artigo 15.º, n.º 1, o sistema retributivo da função pública é composto por: **a) Remuneração base; b) Prestações sociais e subsídio de refeição; c) Suplementos**.

Segundo o n.º 2 do mesmo preceito, “não é permitida a atribuição de qualquer tipo de abono que não se enquadre nas componentes referidas no número anterior”. Ainda segundo o n.º 1 do artigo 19.º, “os **suplementos** são atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem em: **a) trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal ou feriados, em disponibilidade permanente ou outros regimes especiais de prestação de trabalho; b) trabalho prestado em condições de risco, penosidade ou insalubridade; c) Incentivos à fixação em zonas de periferia; d) trabalho em regime de turnos; e) falhas e f) participação em reuniões, comissões ou grupos de trabalho, não acumuláveis com a alínea a).**”

Finalmente, o n.º 3 do mesmo preceito estatui que “**a fixação das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei**”.

O **Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro**²⁵ veio desenvolver e regulamentar os princípios gerais contidos no **Decreto-Lei n.º 184/89**. O novo sistema retributivo, que entrou em vigor em 1 de Outubro de 1989, passou a estruturar-se com base “em princípios de equidade interna e externa”²⁶ “e a ser apenas composto pelos seguintes elementos: **remuneração base** (remuneração de categoria²⁷ e remuneração de exercício²⁸), **prestações sociais e subsídio de refeição**”²⁹ e **suplementos**³⁰.

Por sua vez, o **Decreto-Lei n.º 353-A/89**, ao tratar os **suplementos, classifica-os como “acréscimos remuneratórios atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho”**.

Os suplementos remuneratórios, com excepção daqueles que acompanham a remuneração de categoria, acrescem à remuneração de exercício, quando sejam devidos.

Uma eventual associação entre vencimento de exercício e suplementos remuneratórios dependerá das circunstâncias especiais que rodeiam a prestação de trabalho e, sobretudo, da concreta configuração legal dos mesmos suplementos.

²⁵ Posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 393/90, de 11 de Dezembro, 420/91, de 29 de Outubro, 137/92, de 16 de Julho, e 109/96, de 1 de Agosto, sem reflexos nesta análise

²⁶ Cfr. o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 184/89. Estes princípios encontram-se também mencionados no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 25/88 de 30 de Janeiro, que determina os vencimentos mensais do pessoal dos gabinetes dos Membros do governo e de outros titulares de altos cargos públicos.

²⁷ *A remuneração de categoria é igual a cinco sextos da remuneração base, acrescida dos suplementos que se fundamentem em incentivos à fixação em zonas de periferia e em transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro.*

²⁸ *A remuneração de exercício é igual a um sexto da remuneração base, acrescida dos suplementos não referidos no número anterior a que eventualmente haja lugar. As situações e as condições em que se perde o direito à remuneração de exercício constam da lei”.*

²⁹ Cfr. o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 184/89.

³⁰ “Consideram-se suplementos os acréscimos remuneratórios atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho, cujos fundamentos obedecem ao estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, considerando-se extintos todos os que nele não se enquadrem.”



No entanto, desde que haja lugar, nos termos do respectivo regime, ao abono de **determinado suplemento, ele acrescerá naturalmente à remuneração de exercício, com excepção, como é óbvio, daqueles que expressamente crescem à remuneração de categoria.** O diploma para o enquadramento desta questão é o **Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março**³¹, que também se aplica aos serviços e organismos da Administração Central.

O abono do suplemento remuneratório, por risco, penosidade ou insalubridade só tem lugar nos casos em que exista contrapartida efectiva de trabalho prestado, nos termos do nº 3 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 53-A/98. Desta forma, esta solução mostra-se consentânea com a própria natureza e razão de ser do referido suplemento, pois que só no **exercício efectivo de funções se manifesta o risco, a penosidade ou insalubridade que está na base da sua atribuição.**

De contrário verificar-se-ia, como se refere no Parecer nº 52/97 da PGR “uma anomalia de sistema: o recebimento de remuneração acessória sem a contrapartida de trabalho ou particularidades de trabalho que a mesma remuneração visa retribuir”.

³¹ O artigo 5º deste diploma, sob a epígrafe “Tipos de compensação”, dispõe o seguinte: “1- O exercício de funções em condições de risco, penosidade ou insalubridade confere direito, em termos a regulamentar, à atribuição de uma ou mais das seguintes compensações: Suplemento remuneratório; Duração e horário de trabalho adequados; Dias suplementares de férias; Benefícios para efeitos de aposentação.” O artigo 6º, sob a epígrafe “Suplemento remuneratório”, tem o seguinte conteúdo: “1. O suplemento remuneratório é calculado de acordo com o nível de risco, penosidade ou insalubridade, com base no valor do 1º escalão da categoria de ingresso de cada carreira, nas seguintes percentagens: 20% no caso de alto risco, penosidade ou insalubridade; 15% no caso de médio risco, penosidade ou insalubridade; 10% no caso de baixo risco, penosidade ou insalubridade. 2. Para o pessoal não integrado em carreira, o suplemento remuneratório é fixado com base no valor do 1º escalão da categoria de ingresso da carreira de origem ou, caso não pertençam a nenhuma, com base no 1º escalão da categoria de ingresso da carreira técnica superior. 3. O suplemento remuneratório só é devido relativamente aos dias em que se verifique prestação efectiva de trabalho ou nas situações legalmente equiparadas. 4. O suplemento remuneratório não é considerado para efeitos de cálculo dos subsídios de férias e de Natal.”

14.1.1 Limites Remuneratórios

O limite máximo imposto às remunerações auferidas pelo pessoal dos gabinetes ministeriais foi definido pelo artº 9º da Lei nº 30-C/92, de 28/12, diploma que aprovou o OE para 1992, o qual aditou os nº 6 e 7 ao artº 41º, do Decreto-Lei nº 184/89, estatuinto o seguinte:

*«6 - Os funcionários que exercem funções em órgãos de soberania e os **Membros dos respectivos gabinetes, bem como os funcionários dos grupos parlamentares, não podem auferir remunerações mensais ilíquidas, a título de vencimento, remunerações suplementares, despesas de representação, subsídios, suplementos, horas extraordinárias ou a qualquer outro título, superiores à remuneração base do Primeiro-Ministro.***

*7 - O disposto no número anterior é aplicável às entidades e organismos que funcionam junto dos órgãos de soberania e **prevalece sempre sobre quaisquer disposições legislativas e regulamentares, gerais ou especiais, em vigor.**»*

Deve, igualmente, atender-se ao disposto no artº. 3º da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto, cujo nº 1 determina que “pelo exercício, ainda que em regime de acumulação, de quaisquer cargos e funções públicas, com excepção do presidente da Assembleia da República, não podem, a qualquer título, ser percebidas remunerações ilíquidas superiores a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República”³²,

³² Vide o Acórdão n.º 141/02 do Tribunal Constitucional (DR n.º 107, I-A, 9 de Maio de 2002). Para efeitos do limite referido, não são considerados o subsídio de refeição, o abono de família e prestações complementares, os abonos para falhas, as ajudas de custo, subsídios de viagem e de marcha e quaisquer outros que revistam a natureza de simples compensação ou reembolso de despesas realizadas por motivo de serviço (artigo 3.º, n.º 2, da mesma Lei). O limite situou-se nos seguintes valores: 7.242,837€ (2003 e 2004) e 7.402,174€ (2005).

sendo que, nos termos da lei, esta disposição prevalece sobre todas as disposições gerais ou especiais em contrário (nº3).

Por seu turno, para os membros do Governo, também foram fixados limites remuneratórios tendo por referência o vencimento do Presidente da República, ao qual os vencimentos daqueles se encontram indexados, como prevê a Lei nº 4/85, de 9/4.

14.2 Remunerações dos Membros do Governo

Como se referiu, as remunerações dos membros do Governo são fixadas em função do vencimento do Presidente da República, em percentagens que estão estipuladas na Lei nº 4/85, de 9/4, com as alterações introduzidas pela Lei nº 102/88, de 25/10, para os diferentes cargos ministeriais. Por sua vez, também auferem despesas de representação em percentagem do vencimento mensal líquido, como se demonstra, resumidamente, no quadro seguinte.

Órgãos Soberania	Cargos ou Funções	Vencimento Mensal Líquido	Despesas de Representação	Legislação
Presidência da República	Presidente da República	Rege-se por lei especial	40% do seu VMI	L 26/84, de 31 de Julho, alterada pelo Artºs 1 e 2 da Lei n.º 102/88, e pelo Art.1º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro
Governo	Primeiro-Ministro	75% do VMI do PR	40% do seu VMI	Artº 9 da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril Artº 9
	Vice Primeiros-Ministros	70% do VMI do PR	40 do seu VMI	Art. 11º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril
	Ministros	65% do VMI do PR	40% do seu VMI	Art.12º, da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, alterado pela Lei n.º 102/88, 25/10
	Secretários de Estado	60% do VMI do PR	35% do seu VMI	Art.13º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, alterado pela Lei n.º102/88, 25/10
	Subsecretários de Estado	55% do VMI do PR	25% do seu VMI	Art.14º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril

Fonte: Legislação; tratamento equipa auditoria do TC

Sublinhe-se, porém, que o regime da Lei n.º 4/85, de 09/04 **não prevê expressamente o direito de opção pelos vencimentos de origem, aos membros do Governo**, pelo que estes apenas auferem as remunerações previstas naquela lei e pelos montantes nela estipulados.

A correspondente tabela remuneratória e respectivos montantes, no triénio, é a que se apresenta a seguir:



Órgãos de Soberania	Titulares de Cargos Políticos	Regime de indexação (Índice)	Vencimento mensal			Despesas Representação		
			2003	2004	2005	2003	2004	2005
Presidente da República	PR		6.897,94	6.897,94	7.049,69	2.759,18	2.759,18	2.819,88
Membros do Governo	Primeiro Ministro	Presidente da República, índice 100	5.173,46	5.173,46	5.287,27	2.069,38	2.069,38	2.114,91
	Vice-1º Ministros		4.828,56	4.828,56	4.934,78	1.931,42	1.931,42	1.973,91
	Ministro		4.483,66	4.483,66	4.582,30	1.793,46	1.793,46	1.832,92
	SE		4.138,76	4.138,76	4.229,81	1.448,57	1.448,57	1.480,43
	SubSE		3.793,87	3.793,87	3.877,33	948,47	948,47	969,33

Fonte: legislação; DGO - Circular Série B nº 979 e 980; tratamento equipa auditoria do TC

14.3 Remunerações do Pessoal do gabinete do Primeiro-ministro

Tendo presente o atrás exposto, ao pessoal do quadro, bem como ao restante pessoal, que exerce funções no gabinete do Primeiro-Ministro, aplica-se o regime retributivo seguidamente enunciado:

14.3.1 Pessoal do quadro

De acordo com o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 322/88, o gabinete do Primeiro-Ministro é constituído pelo chefe do gabinete, por 10 assessores, um dos quais será militar, por 15 adjuntos e 20 secretários pessoais.

Integram, ainda, o gabinete, sem fazerem parte do quadro do pessoal, os indivíduos de reconhecida competência, designados pelo Primeiro-Ministro, em condições a estabelecer, para a realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário, de acordo com o art. 8.º daquele diploma.

De acordo com o art. 6.º n.º 1, daquele DL, o **vencimento** do pessoal do quadro do gabinete do 1.º Ministro é o que se encontra fixado na lei para as respectivas categorias. Como já se referiu, **o diploma para o qual remete esta norma é o Decreto-Lei n.º 25/88, de 30 de Janeiro.**

De acordo com tal normativo, a **remuneração** do pessoal do gabinete do Primeiro-Ministro integra as seguintes componentes:

- ✓ *Despesas de representação* - Ao chefe do gabinete, aos assessores e aos adjuntos será atribuído um abono mensal para despesas de representação, **a fixar por despacho do Primeiro-Ministro**³³, em valor não superior ao montante atribuído aos Secretários de Estado, relativamente ao primeiro, e a dois terços desse montante, no que respeita aos segundos, e, finalmente, metade do mesmo montante, em relação aos terceiros (artº 6º n.º 3).
- ✓ *Subsídio de alojamento* – Os chefes de gabinete, que não tenham residência na zona de Lisboa (até 100 Km), poderão beneficiar da atribuição de um subsídio de alojamento quando se encontrem nas condições previstas no Decreto-Lei n.º 72/80, de 15 de Abril.
- ✓ *Abono de exoneração* – Os elementos do gabinete que exerceram funções de assistência directa ao Primeiro-Ministro têm direito, quando exonerados por força da exoneração daquele, a um abono nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 372/76, de 19 de Maio.

³³ Despacho de 20.11.92

- ✓ *Horas extraordinárias* - Os elementos do gabinete **estão isentos de horário de trabalho, não lhes sendo, por isso, devida qualquer remuneração a título de horas extraordinárias (artº 7º nº 2).**

Os elementos do gabinete que sejam militares, ou oriundos das forças de segurança, bem como magistrados, funcionários ou agentes da Administração Central, Regional ou Local ou trabalhadores de institutos públicos ou de empresas públicas³⁴ ou privadas gozam da faculdade de **optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem, que serão suportadas pelo orçamento da Presidência do Conselho de Ministros (artº 6 nº 2).**

No quadro seguinte sintetiza-se o pessoal do quadro do gabinete, por conteúdo funcional, regime jurídico e componentes remuneratórias:

Categoria	Número máximo permitido por lei ³⁵	Conteúdo Funcional	Situação Jurídica			Componentes Remuneratórias				
			Vínculo	Oriundos de outro Serviço			R. base	Despesas representação	Subs. Aloj.	Horas Ext.
				CS	CN	R				
Chefe de Gabinete	1	Responsável pela Gestão do gabinete	Nomeação	✓	✓	✓	Art.º 1.º e 2.º do D.L n.º 25/88, 30.01	Art.º 6.º n.º 3 do DL n.º 322/88	✓	Sem horas extraordinárias
Assessor	10	Presta apoio técnico especializado	Nomeação	✓	✓	✓		Abono mensal a fixar por despacho do Primeiro-Ministro	n.a	
Adjunto	15	Presta apoio técnico	Nomeação	✓	✓	✓				
Secretário Pessoal	20	Presta apoio administrativo	Nomeação	✓	✓	✓		n.a		

Fonte: **Legislação**; tratamento equipa auditoria do TC

Legenda: CS – Comissão de Serviço; CN – Comissão Normal; R - Requisição

³⁴ O pessoal oriundo das empresas públicas, em regime de comissão de serviço, de acordo com o n.º 3 do art.º 17 do 558/99, de 17.12 mantém todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na empresa e pode ou não optar pelo vencimento de origem.

³⁵ Artº 1º do DL 322/88, com a redacção que lhe foi dada pelo DL 45/92, de 4 de Abril.



14.3.2 Outro pessoal do gabinete

14.3.2.1 DO APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO

No gabinete do Primeiro-Ministro podem também exercer funções, para prestar apoio técnico ou administrativo, os seguintes elementos, nos termos do artº 9º do DL nº 322/88:

- ✓ **Requisitados** - De acordo com o nº 1 daquele preceito, pode proceder-se à **requisição** de funcionários ou agentes da Administração Central, Regional ou Local ou técnicos de institutos públicos ou de empresas públicas ou privadas. **Estes elementos podem optar pelo estatuto remuneratório correspondente ao lugar de origem ou pelo estabelecido para a categoria correspondente às funções para que são designados, ao abrigo do artº 9º, nº 2. Se for este o caso, deverá constar do despacho de nomeação.**
- ✓ **Destacados** - De acordo com o nº 4 do citado artigo 9.º, pode proceder-se ao destacamento de funcionários ou de agentes dos serviços da Administração Pública. O **destacamento** é um instrumento de mobilidade, que se caracteriza pelo facto de o funcionário ou agente, passando embora a exercer funções em serviço ou organismo diferente do de origem, continuar a ser pago pelo serviço de origem³⁶. **Note-se, porém, que, no destacamento, os encargos suportados pelo serviço de origem reportam-se apenas aos que seriam processados pelo exercício normal de funções, isto é, remuneração base e prestações sociais.**

Os eventuais suplementos, dado constituírem uma especificidade do efectivo exercício de funções, no lugar de destino, em princípio, deverão deixar de ser suportados pelo serviço de origem. Assim, se forem atribuídos suplementos decorrentes do efectivo exercício de funções do elemento destacado no gabinete do membro do Governo, **os encargos serão, então, suportados pelo orçamento do respectivo gabinete.**

- ✓ **Prestadores de Serviços** - Quando as circunstâncias o aconselharem, pode, ainda, haver recurso a **contratos de prestação de serviços**, os quais também caducam automaticamente com a exoneração do Primeiro-Ministro, não havendo lugar a qualquer indemnização, de acordo com o artº 9º, nº 1, do citado DL n.º 322/88.

O contrato de prestação de serviços assume as modalidades de contrato de tarefa e de contrato de avença, como se prevê no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro. **De acordo com o nº 4 desta norma, os serviços prestados em regime de contrato de avença serão objecto de remuneração certa mensal.**

Os encargos decorrentes da prestação de serviços são os que estão definidos no respectivo contrato, sendo aplicável, nesta matéria, **o princípio da liberdade contratual** (cf. artº 1154.º do Código Civil; artigo 10.º, n.º 2, do DL 184/89, de 2 de Junho; artigo 17.º, n.º 1, do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro; artº 59.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). Podem, eventualmente, ser processados outros encargos, a título compensatório, decorrentes de despesas efectuadas pelo contratado, devidamente autorizadas (v.g., despesas com deslocações relacionadas com o cumprimento da prestação de serviços).

³⁶ Cfr. artº 27º nº 1 do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro que estabelece: «1 – Entende-se por *requisição e destacamento o exercício de funções a título transitório em serviço ou organismo diferente daquele a que pertence o funcionário ou agente, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço do destino, no caso da requisição, e pelo serviço de origem, no caso do destacamento.*»

14.3.2.2 Do APOIO PRIVATIVO

O chamado **peçoal de apoio privativo** apenas está previsto, legalmente, para o gabinete do Primeiro-Ministro. Assim, ao abrigo do art. 13.º do DL n.º 322/88, desempenham funções administrativas, no serviço de apoio privativo do gabinete do 1.º Ministro, os seguintes elementos:

- ✓ *Destacados* - O peçoal do serviço de apoio é destacado da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.
- ✓ *Pessoal em regime de contrato de prestação de serviços* - Em caso de necessidade, pode ser contratado outro peçoal, em regime de prestação de serviços, nos termos da lei.

O regime remuneratório é idêntico ao peçoal com igual vínculo já referido anteriormente.

14.4 Gabinetes dos outros Membros do Governo

O peçoal que compõe o gabinete, bem como o restante peçoal que exerce funções nos gabinetes dos Membros do Governo e o respectivo regime retributivo são os que seguidamente se descrevem.

14.4.1 *Pessoal que compõe o gabinete*

Conforme o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, os gabinetes dos Ministros são constituídos por **1 chefe de gabinete, 5 adjuntos** e **4 secretários pessoais**. No caso dos Secretários de Estado, por 1 chefe de gabinete, 3 adjuntos e 2 secretários pessoais. São, ainda, elementos dos gabinetes, os **conselheiros técnicos** e os **especialistas**.

De acordo com o art. 9.º, n.º 1 daquele diploma, o **vencimento mensal do peçoal dos gabinetes é o que se encontra fixado na lei para as respectivas categorias.**

O diploma para o qual remete esta norma é, também aqui, o **Decreto-Lei n.º 25/88 de 30 de Janeiro**³⁷, que determina os **vencimentos mensais do peçoal dos gabinetes dos membros do Governo** e de outros titulares de altos cargos públicos.

Enquanto o vencimento dos conselheiros técnicos se encontra determinado pela equiparação ao vencimento de adjunto, prescrito no n.º 2 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 262/88, o mesmo não sucede com a remuneração dos **especialistas**, a qual é estabelecida no **despacho de nomeação** do respectivo membro do Governo (n.º 3 do art.º 2º daquele Decreto-Lei).

Integram, ainda, a remuneração do peçoal que compõe o gabinete, as seguintes componentes:

- ✓ *Despesas de representação* - Ao chefe do gabinete e aos adjuntos poderá ser atribuído um abono mensal para despesas de representação, a fixar mediante despacho do Primeiro-Ministro, de acordo com o art. 9º do DL n.º 262/88.
- ✓ *Subsídio de alojamento* - Os chefes de gabinete, que não tenham residência na zona de Lisboa (até 100 Km), poderão beneficiar da atribuição de um subsídio de alojamento, quando se encontrem nas condições previstas no Decreto-Lei n.º 72/80 de 15 de Abril.
- ✓ *Abono de exoneração* - Os elementos dos gabinetes³⁸ que exercerem funções de assistência directa aos membros do Governo têm direito, quando exonerados por força da exoneração do respectivo governante, a um abono³⁹, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 372/76, de 19 de Maio.

³⁷ Trata-se de uma previsão remuneratória apenas para o peçoal a que se refere o n.º 1 do art.º 1º do Decreto-Lei n.º 262/88, isto é Chefe de Gabinete, Adjuntos e Secretários Pessoais.

³⁹ Ficam com direito, no mês imediato, ao abono de tantos duodécimos do vencimento quanto os meses de desempenho das funções, até ao limite de 12.



Porém, no caso do exonerado ir reocupar o seu lugar de origem, aquele direito traduz-se na mera opção entre o abono acima referido e a remuneração do seu lugar de origem, ficando, assim, excluída a possibilidade de acumulação de remunerações. Na prática, este tipo de subsídio tem sido atribuído aos chefes de gabinete, adjuntos, secretários pessoais e especialistas.

- ✓ *Horas extraordinárias* - Os colaboradores dos gabinetes estão isentos de horário de trabalho, não lhes sendo, por isso, devida qualquer remuneração, a título de horas extraordinárias (art. 8º n.º 2, do Decreto-Lei n.º 262/88).

O pessoal dos gabinetes, que é nomeado e se encontra nas condições previstas no art.º 6º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 262/88, **goza da faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem, quando em situação de requisição ou de comissão de serviço**⁴⁰.

No que respeita aos especialistas⁴¹, **existe discricionariedade na fixação do montante da respectiva remuneração**⁴², de acordo com os n.ºs 3 e 4 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 262/88. Esta discricionariedade, no entanto, **não se baseia na liberdade contratual, pelo**

⁴⁰ A CS para os trabalhadores das EP encontra-se regulada pelo n.º 2, 3 e 4 do art.º 17 do DL n.º 558/99, 17.12. De acordo com a norma os trabalhadores das EP podem exercer, em CS, funções no Estado, institutos públicos, autarquias locais ou em outras empresas públicas mantendo todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na empresa de origem, considerando-se todo o período na CS prestado na empresa de origem. E, os trabalhadores poderão optar pelo vencimento correspondente ao seu quadro de origem ou pelo correspondente às funções que vão desempenhar. O vencimento e demais encargos dos trabalhadores serão da responsabilidade da entidade onde se encontrem a exercer funções.

⁴¹ O despacho de nomeação deve determinar, também, a duração e termos dos estudos, trabalhos ou missões (cfr n.ºs 3 e 4 do art.º 2º do DL 262/88).

⁴² A questão de saber se os especialistas podem optar pela remuneração do lugar de origem não se coloca porque cabe ao membro do Governo fixar a remuneração no despacho de nomeação.

que deveria, assim, respeitar os princípios em matéria retributiva vigentes na Administração Pública.

A remuneração dos especialistas consta do despacho de nomeação, o qual também deve determinar a duração e termo da realização dos estudos, trabalhos ou missões (cfr. n.ºs. 3 e 4 do art. 2º do DL 262/88).

No domínio dos princípios aplicáveis a esta matéria, deveria atender-se, em particular, ao consignado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 25/88, de 30 de Janeiro, designadamente ao **princípio da proporcionalidade**. Deveria, igualmente, **atender-se ao disposto nas normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do art. 3º da Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto**, as quais fixam os limites das remunerações dos titulares dos cargos políticos, sempre que esteja em causa a acumulação de cargos e funções públicas.

Tendo em atenção, como se referiu, que o título constitutivo da relação jurídica de emprego do pessoal que compõe os gabinetes dos membros do Governo, nos termos do art. 2º (no qual se incluem os especialistas), se constitui por nomeação, com as características inerentes de unilateralidade, presentes na mesma norma, pode concluir-se que a liberdade contratual não preside ao processo de recrutamento do referido pessoal.

O que precede é de relevar, na medida que a liberdade contratual significa que os intervenientes agem no domínio da autonomia da vontade e em posição de igualdade, e procedem de **forma bilateral** à fixação da remuneração.

14.4.2 Do apoio técnico e administrativo

De acordo com o art. 11º, pode proceder-se ao recrutamento de funcionários e agentes da Administração Central Directa ou Indirecta do Estado, incluindo empresas públicas, bem como da Administração Regional e Local para

exercer funções de apoio técnico e administrativo, segundo os regimes que a seguir se indicam:

- ✓ *Requisitados* - Quanto ao recrutamento através da requisição (cf. art. 11º do Decreto-Lei nº 262/88), será de sublinhar que **não existe, aqui, norma idêntica à do art. 9º nº 2 do Decreto-Lei nº 322/88 referente à possibilidade de opção pelo estatuto remuneratório do lugar de origem ou pelo estabelecido para a categoria correspondente às funções para que se é designado.**
- ✓ *Destacados* - Como já se salientou anteriormente, o destacamento é um instrumento de mobilidade que se caracteriza pelo facto de o funcionário ou agente, passando embora a exercer funções em serviço ou organismo diferente, continuar, no entanto, a **ser remunerado pelo seu serviço de origem, o qual suporta os respectivos encargos.**

No destacamento, os encargos suportados pelo serviço de origem reportam-se, porém, apenas aos que seriam processados pelo **exercício normal de funções**, isto é, remuneração base e prestações sociais. **Os eventuais suplementos atribuídos pelas funções que o elemento destacado vier a exercer no gabinete serão suportados pelo orçamento do respectivo gabinete.**

- ✓ *Pessoal em regime de prestação de serviços* - De acordo ainda com o art.º 11º do Decreto-Lei nº 262/88, pode, também, haver recurso a contratos de prestação de serviços, os quais caducam automaticamente com a cessação de funções do Membro do Governo respectivo.

Como já se referiu, o contrato de prestação de serviços pode assumir as modalidades de contrato de tarefa e de contrato de avença.

Os **encargos decorrentes da prestação de serviços** deverão ser estipulados no respectivo contrato e os serviços prestados pelo pessoal em regime de avença serão objecto de remuneração certa mensal, podendo eventualmente ser processados outros encargos, a título compensatório, decorrentes de despesas efectuadas pelo contratado, devidamente autorizadas.

A celebração de contratos de prestação de serviços está sujeita ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas, em matéria de aquisição de serviços (artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho⁴³).

14.5 Quadros-resumo

Face a tudo o que antecede, o quadro seguinte sintetiza o regime remuneratório do pessoal dos gabinetes, incluindo o gabinete do Primeiro-Ministro:

⁴³ O actual regime jurídico da aquisição de bens e serviços na Administração Pública consta do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho



Situação Remuneratória do Pessoal dos Gabinetes			
Gabinetes dos Membros do Governo	Gabinete do 1º Ministro	Remuneração (*1)	Abonos ou suplementos
Pessoal que compõe o Gabinete	Pessoal do Quadro		
Chefe de Gabinete Nomeação art.º 2º nº 1 e artº 3º do DL 262/88	Chefe de Gabinete Nomeação Artº 1 e art.º 2º nº 1 do DL 322/88	Definida pelo DL nº 25/88	-Subsídio de Alojamento (*1) -Despesas de representação (*2)
-	Assessor Nomeação Artº 1 e art.º 2º nº 2 do DL 322/88	Definida pelo DL nº 25/88	-Despesas de representação (*2)
Adjunto Nomeação artº 2º nº 1 e artº 4º do DL 262/88	Adjunto Nomeação Artº 1 e art.º 2º nº 4 do DL 322/88	Definida pelo DL nº 25/88	-Despesas de representação (*2)
Secretário Pessoal Nomeação art.º 2º nº 1 e artº 5º do DL 262/88	Secretário Pessoal Nomeação Artº 1 1 e art.º 2º nº 6 do DL 322/88	Definida pelo DL nº 25/88	-
Conselheiro Técnico Nomeação art.º 2º nº 2 do DL 262/88	Pessoal que não faz parte do Quadro -	= a Adjunto (artº 2 nº 3)	-Despesas de representação (*2)
Especialista Nomeação art.º 2º n.ºs 3 e 4 do DL 262/88	Especialista Nomeação Artº 8º do DL 322/88	A definir nos respectivos despachos de nomeação.	

- Quando o nomeado é aposentado ou reservista das forças armadas considera-se o disposto no estatuto da aposentação⁴⁴ (Dec. Lei n.º 498/72, 09.12 na redacção dada pelo Dec. Lei n.º 179/2005, 02.11). O abono é fixado mediante despacho.

Pessoal de apoio técnico e administrativo		Remuneração
Destacado Art.ºs 10 e 11º do DL 262/88; art.s 22.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89	Destacado Artº 9º nº 4 do DL 322/88 ; art.s 22.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89	Vencimento da categoria de origem a pagar pelo serviço de origem
Requisitado Art.º 11º do DL 262/88; art.s 22.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89	Requisitado Artº 9º e 10º do DL 322/88 ; art.s 22.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89	Vencimento da categoria de origem
Pessoal em regime de contrato de prestação de serviços Art.º 11º do DL 262/88.	Pessoal em regime de contrato de prestação de serviços Artº 9º do DL 322/88;.	Liberdade contratual artiº 1154.º do Código Civil; artigo 10.º, n.º 2, do DL 184/89, de 2 de Junho; artigo 17.º, n.º 1, do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro; artº 59.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho
Pessoal do serviço de apoio privativo		Remuneração
n.a	Destacado (da S-G da PRSCM Artº 13º do DL 322/88 ; art.s 22.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89)	Vencimento da categoria de origem a pagar pelo serviço de origem
n.a	Pessoal em regime de contrato de prestação de serviços Artº 13º nº 3 do DL 322/88 ;	Liberdade contratual artiº 1154.º do Código Civil; artigo 10.º, n.º 2, do DL 184/89, de 2 de Junho; artigo 17.º, n.º 1, do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro; artº 59.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho

*1 – Com excepção do pessoal em regime de contrato de prestação de serviços, o vencimento do restante pessoal encontra-se sujeito aos limites previstos no Decreto-Lei n.º 184/89 artº 41º nº 6 e nº 7º na redacção dada pelo art.º 9º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1992, e artº 3º da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto.

Fonte: Legislação vária; tratamento equipa auditoria do TC

⁴⁴ Segundo o art.º 78.º e 79.º é mantida a respectiva pensão ou remuneração na reserva e abonada uma terça parte da remuneração base que competir às funções que forem desempenhar, ou, quando lhes for mais favorável, mantida esta remuneração acrescida de uma terça parte da pensão ou remuneração na reserva.

Nos termos da lei, a tabela remuneratória que vigorou, no triénio, para o pessoal dos gabinetes ministeriais, incluído os dos Primeiros-Ministros, foi a seguinte:

Unid: Euros

CARGO OU FUNÇÃO	Tabela Remuneratória do Pessoal dos Gabinetes dos Membros do Governo									
	Regime de indexação (Índice)	R. BASE artº 1º e 2º do DL 25/88, de 30 de Janeiro			Despesas de Representação Valor máximo (artº 6º, nº 3 do DL 322/88 e art.º 9.º 262/88)			Subsídio de Alojamento	Abono de exoneração	
		2003	2004	2005	2003	2004	2005			
Chefe de Gabinete	Pessoal Dirigente, índice 100	3.375,65	3.375,65	3.449,91	724,28	724,28	740,22	Excepcionalmente - nºs 1 e 2 do art.º 2.º do DL 72/80, de 15.04	Nos termos Previstos do DL n.º 372/76, 19.05	
Assessor PM		2.869,30	2.869,30	2.932,42	482,86	482,86	493,48			n.a
Adjunto		2.700,52	2.700,52	2.759,93	362,14	362,14	370,11			n.a
Secretário Pessoal		1.856,61	1.856,61	1.897,45	n.a	n.a	n.a			n.a
Conselheiro Técnico		2.700,52	2.700,52	2.759,93	724,28	724,28	740,22			n.a
Especialista	n.a	Remuneração fixada através do Despacho de nomeação (art. 8º do DL 322/88, de 23.11, art. 2º, nºs 3 e 4, do DL 262/88, de 23.07)						n.a		
Pessoal do apoio técnico e administrativo e do apoio privativo		(art. 9º e 13º DL 322/88, de 23.09 alterado pelo DL 45/92, de 4.04 e arts.10º e 11º do DL 262/88, de 23,07)						n.a	n.a	

Fonte: Legislação vária; DGO (Circular Série A n.ºs 1285 e 1317); tratamento equipa auditoria do TC

14.6 Outras Componentes Remuneratórias

Para além das componentes remuneratórias atrás referidas, encontram-se ainda atribuídos ao pessoal dos gabinetes outros **benefícios suplementares** para os quais não existe **um quadro legal que regulamente a sua atribuição**, à excepção das viaturas de serviço destinadas a uso pessoal dos membros do Governo.

Estes benefícios centram-se normalmente na utilização de cartão de crédito, uso de viatura (com o pagamento das despesas de manutenção, seguro, via verde e combustível) e, ainda, o pagamento de despesas com telefone móvel e fixo.

Sublinhe-se que, em Abril de 2002, como já foi referido, visou-se disciplinar minimamente a atribuição daqueles benefícios, através da deliberação n.º 2-DB/2002 que não chegou, porém, a ser **publicada**. Neste contexto, apenas a **RCM n.º 112/2002, de 01.02**, ficou a regulamentar as despesas com telefones (domiciliários e móveis) no âmbito da “*administração integrada do Estado e dos serviços e fundos autónomos*”. Para além desta RCM, encontram-se documentos avulsos a regulamentar o uso dos telefones móveis, como é o caso de um despacho do Ministro da Cultura⁴⁵.

⁴⁵ Despacho n.º 50A/MC/2003, de 01.09, Despacho n.º 27/MC/2004, de 05.04 e Despacho n.º 32/MC/2005, de 14.04.



A ausência de regulamentação e de fixação de regras na atribuição destes benefícios dá lugar à discricionariedade na sua utilização e constitui obstáculo ao controlo e à contenção das despesas públicas, tanto mais que, em regra, estão em causa montantes significativos.

Anote-se, porém, que, em sede de contraditório, foi o Tribunal informado de que o Gabinete do PM “não atribui aos seus membros os benefícios suplementares de uso de viatura, cartão de crédito e pagamento de despesas com telefone móvel e fixo... O uso de cartão de crédito, para pagamento de despesas exclusivamente oficiais, é restrito ao Chefe de Gabinete e ao Assessor Administrativo, no quadro das competências delegadas para autorização de despesas, nos termos regulamentares aprovados pelo Ministério das Finanças’. Também não ‘são pagas quaisquer despesas com telefone pessoal fixo” e os “telefones móveis são propriedade do Gabinete e são atribuídos exclusivamente por motivo de serviço”.

A este respeito, não pode omitir-se o que consta do preâmbulo da já citada Resolução do Conselho de Ministros, no qual se sublinha que “...em respeito pelo esforço dos contribuintes portugueses...” e de “uma nova atitude na utilização dos dinheiros públicos e, entre outros, o objectivo de redução do deficit público ...à redução da despesa pública torna-se imperativa...começando, naturalmente, pelos Membros do Governo...”. De igual modo, o citado despacho do Ministro da Cultura acentuava que “...a actual conjuntura financeira e a consequente adopção de uma nova política orçamental, assente na contenção da despesa...” deve ser “...aplicada também ao nível do funcionamento dos gabinetes ministeriais...”.

Julga-se ainda oportuno recordar, a este propósito, que, com a iniciativa levada a cabo pela já aludida deliberação “2-DB/2002” de 19.04.02, pretendia-se **identificar e limitar a atribuição dos benefícios suplementares (por cargo ou função)** nos termos seguintes:

- ✓ Quanto à utilização de **cartão de crédito**, devia o seu uso destinar-se exclusivamente aos Membros do Governo e aos **chefes de gabinete**;
- ✓ Quanto à **política automóvel** deveria a mesma seguir as linhas contidas no quadro seguinte:

Tipo	Limite Viaturas	Gabinetes Ministeriais	Gabinetes de secretários de Estado
Viatura Automóvel	9	O número de viaturas afectas aos gabinetes dos ministros não pode ser superior a 5, sendo uma de representação, uma para uso pessoal, uma para uso do chefe de gabinete e 2 para serviços gerais.	O número de viaturas afectas aos gabinetes dos secretários de Estado não pode ser superior a 4, sendo uma de representação, uma para uso pessoal, 1 para uso do chefe de gabinete e uma para serviços gerais.
Dispensa preferencial das viaturas afectas em regime de locação financeira e aluguer de longa duração.			

Acresce, ainda, que, **segundo aquela deliberação, que não chegou, todavia, a ser publicada**, no que tocava ao **pagamento de despesas telefónicas documentadas**, os gabinetes apenas poderiam suportar as **despesas com telefones móveis do Estado**, atribuídos por motivo de serviço, a adjuntos, conselheiros técnicos, assessores, especialistas e outro pessoal de apoio aos gabinetes. **O limite seria fixado, anualmente, por despacho do Ministro das Finanças**; excluam-se as despesas com telefones pessoais.

No que se referia a **viagens intercontinentais** pretendia-se que os colaboradores dos gabinetes que viajassem por via aérea deveriam utilizar a classe turística ou económica, excepto quando acompanhassem um membro do Governo.

O que é facto, porém, é que tal iniciativa, por não ter sido publicada, não chegou nunca a ser tornada legalmente vinculativa, embora tivesse sido geralmente conhecida e ter dado origem a certas iniciativas de conteúdo semelhante, tal como o Tribunal foi informado em sede de contraditório.

14.7 Evolução das Remunerações Fixas, Abonos variáveis e Benefícios Suplementares

De acordo com a informação disponibilizada pelas Secretarias-Gerais, o montante global despendido com remunerações fixas, variáveis e benefícios suplementares ou acessórios, referentes a 184 gabinetes⁴⁶, nos anos de 2003 a 2005 ascendeu a cerca de **104,7 milhões de euros**, dos quais 85% em remunerações certas e permanentes e os restantes 15% em abonos variáveis, conforme se apresenta no seguinte quadro:

Unid.: €

Remunerações	2003	2004	2005	Total Geral	
				valor	%
Remunerações certas e permanentes	28.022.123	32.210.515	28.950.200	89.182.838	85,2%
Abonos variáveis ou eventuais	4.899.354	5.753.937	4.837.377	15.490.668	14,8%
total	32.921.477	37.964.452	33.787.577	104.673.506	100,0%

Fonte: SG (mapa 3 do questionário); Tratamento equipa auditoria do TC

Daqueles montantes, sublinhe-se que os auferidos no triénio a título de benefícios suplementares, de aproximadamente 1,5 milhões de euros, revelam a particularidade de os montantes despendidos com o pessoal “além quadro” superarem os do pessoal do quadro dos gabinetes, em 203,5 mil euros, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Unid.: €

Pessoal	Regalias acessórias Total (2003 a 2005)
Quadro	654.037
Além quadro	857.527
Total	1.511.564

Fonte: SG; Tratamento equipa auditoria do TC

Não obstante alguma dificuldade por parte de certos serviços em isolar os montantes despendidos com aqueles benefícios, demonstra-se no quadro seguinte a sua repartição pelas diferentes áreas ministeriais:

Unid.: €

Ministérios	Regalias acessórias (2003 a 2005)	
	valor	%
AGRICULTURA	0	0%
AMBIENTE	92.669	6%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	172.368	11%
CULTURA	99.062	7%
DEFESA	130.229	9%
ECONOMIA	320.698	21%
EDUCAÇÃO	129.665	9%
FINANÇAS	96.574	6%
ADM. INTERNA	0	0%
JUSTIÇA	9.828	1%
MOPTC	0	0%
SAÚDE	107.237	7%
SEG SOCIAL	353.234	23%
TOTAL	1.511.564	100%

Fonte: SG

Em sede de contraditório referiu o Secretário-Geral do MOPTC que “relativamente aos elementos constantes do quadro Regalias acessórias (...), na altura da feitura dos mapas foi entendido que os telefones domiciliários não eram regalias assessorias; daí o MOPTC estar no quadro a zeros. “

⁴⁶ Estes 184 gabinetes, são os que, no triénio de 2003 a 2005, como adiante se verá, o Tribunal reteve por ter podido validar a informação, de entre o total de 205.



14.8 Despesa global movimentada pelos gabinetes e fontes de financiamento

Preliminarmente, sublinha-se que o **conceito de despesa global** ora utilizado engloba a totalidade das verbas inscritas nos orçamentos dos gabinetes governamentais, independentemente das respectivas finalidades. Também, os valores aqui considerados não foram objecto de deflação, sendo, pois, considerados sempre a valores nominais.

As fontes de financiamento dos gabinetes repartiram-se, no triénio, entre a percentagem de 99,96 %, proveniente do OE e a de 0,04% oriunda de outras receitas, conforme o ilustra o quadro seguinte:

Unid: €

	2003	2004	2005	Total (03 a 05)
1.Despesa Global dos Gabinetes Governamentais	3.584.644.182,08	4.213.830.440,28	4.983.535.184,40	12.782.009.806,76
2.Fontes de Financiamento				
Receitas Gerais	3.584.495.712,08	4.211.139.443,55	4.836.738.325,95	12.632.373.481,58
Receita com transição de saldos		2.632.182,89	141.293.131,62	143.925.314,51
Fundo Social Europeu	148.470,00			148.470,00
Outros		58.813,84	89.508,12	148.321,96
Receita a converter			5.414.218,71	5.414.218,71

Fonte. Base de Dados da DGO; Tratamento equipa auditoria do TC

A despesa global, no triénio, ascendeu a 12,8 mil milhões de euros, sendo o montante de 3,6 mil milhões de euros referente a 2003, o de 4,2 mil milhões de euros a 2004 e o montante de 4,9 mil milhões de euros respeitante a 2005, como se demonstra no quadro seguinte:

Unid: €

Despesa global dos gabinetes	2003	2004	2005	Total
<i>Despesas de funcionamento</i>	59.351.498	61.089.418	95.827.217	216.268.133
<i>Despesas com transferências correntes</i>	3.490.907.926	4.146.508.220	4.864.102.197	12.501.518.343
<i>Outras despesas</i>	34.384.759	6.232.802	23.605.770	64.223.331
Total	3.584.644.182	4.213.830.440	4.983.535.184	12.782.009.807

Fonte. Base de Dados da DGO; Tratamento equipa auditoria do TC

15 DIMENSÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DA DESPESA GLOBAL MOVIMENTADA PELOS GABINETES

Em sede de contraditório, verificou-se que a informação enviada pelas Secretarias-Gerais não se apresentava integralmente fidedigna (duplicação de valores a nível orçamental), pelo que o Tribunal se socorreu, também, neste ponto, da BDO (Base de Dados Orçamental), afim de recolher e agregar os dados financeiros e orçamentais sobre a despesa dos gabinetes, no triénio.

De acordo com os dados da BDO, a despesa total executada, no triénio, ascendeu, a cerca de 12,8 mil milhões de euros, apresentando um grau de execução na ordem de 99 % face aos valores do orçamento final. Nela encontravam-se incluídas, como já se referiu, as despesas com transferências correntes, ou sejam, verbas que se destinaram ao financiamento de outras entidades, públicas e privadas, visando atingir finalidades diversas, porém, sem qualquer benefício ou retorno para os gabinetes ministeriais, financiadores.

No decurso da execução orçamental, registaram-se alterações orçamentais que se traduziram num aumento de 383,3 milhões de euros, face ao orçamento inicial. Estas alterações incidiram e em todas as rubricas em quase todos os gabinetes governamentais, sendo que os mais expressivos foram os ministérios da Segurança Social, Cultura, Administração Interna, Economia e Ambiente. O quadro seguinte condensa estas situações, que ocorreram nos três anos do período de 2003 a 2005:

Componentes da despesa	Orçamento inicial	Orçamento Corrigido	Pagamentos Líquidos	Saldo
01 DESPESAS COM O PESSOAL	138.369.900,00	148.916.348,00	138.408.110,44	10.508.237,56
02 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	80.648.638,00	103.601.821,00	77.860.023,36	25.741.797,64
03 JUROS E OUTROS ENCARGOS Total	54,00	452,00	182,98	269,02
04 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	12.202.901.601,00	12.584.015.886,00	12.501.518.342,98	82.497.543,02
05 SUBSÍDIOS Total	0,00	246.537,00	152.688,78	93.848,22
06 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	87.448.588,00	14.545.066,00	2.282.069,32	12.262.996,68
07 AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	47.220.627,00	68.110.420,00	38.850.111,93	29.260.308,07
08 TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	12.943.333,00	33.364.421,00	22.938.276,97	10.426.144,03
Total	12.569.532.741,00	12.952.800.951,00	12.782.009.806,76	170.791.144,24

Fonte: Base de dados da DGO; Tratamento equipa auditoria do TC

Note-se que as alterações mais significativas se registaram nas rubricas da despesa corrente, a qual aumentou em cerca de 383,3 milhões de euros, face ao previsto, e correspondeu, na sua quase totalidade, a alterações no domínio das **transferências correntes**, que representaram 99% do total das alterações orçamentais registadas.



15.1 Componentes da despesa global

A despesa global movimentada pelos gabinetes, considerando como tal, o conjunto das despesas de funcionamento e as transferência correntes atingiu cerca de 4,9 mil milhões de euros, em 2005, representando um crescimento de 18,27% e 39,02 %, face a 2004 e 2003, respectivamente, conforme se demonstra no quadro infra:

Unid.: €

Componentes da Despesa	2003	2004	2005	Total
01 - DESPESAS COM O PESSOAL	37.735.196	42.538.214	58.134.700	138.408.110
02 - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	21.616.302	18.551.204	37.692.517	77.860.023
03 - JUROS E OUTROS ENCARGOS	62	121		183
04 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	3.490.907.926	4.146.508.220	4.864.102.197	12.501.518.343
05 - SUBSÍDIOS	5.950		146.739	152.689
06 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	25.661	2.504	2.253.904	2.282.069
Total despesas correntes	3.550.291.096	4.207.600.264	4.962.330.058	12.720.221.418
07 - AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	16.647.019	997.967	21.205.127	38.850.112
08 - TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	17.706.067	5.232.210	0	22.938.277
Total despesas capital	34.353.086	6.230.177	21.205.127	61.788.389
TOTAL	3.584.644.182	4.213.830.440	4.983.535.184	12.782.009.807

Fonte. Base de Dados da DGO; Tratamento equipa auditoria do TC

Destaca-se a despesa corrente, com 12,7 mil milhões de euros e com crescimento igual ao da despesa global. Em contraponto, as despesas de capital apresentaram um valor pouco expressivo.

15.2 Despesa global apurada pelo TC

É de, preliminarmente, anotar que existe um diferencial entre o valor da despesa extraído da base da DGO (12,8 mil milhões de euros) e o valor enviado pelos serviços através do mapa 3 do questionário do TC (12,6 mil milhões de euros), que resulta do facto de o primeiro incluir os valores de todos os gabinetes, enquanto o segundo englobava apenas 184 gabinetes.

Sendo assim, a análise apresentada neste ponto e seu sub ponto, teve como suporte a informação enviada ao TC, a qual permitiu uma apreciação mais detalhada e, bem assim, ultrapassar as limitações da base de dados da DGO, como se verá.

Tomando, pois, como referencial os 184 gabinetes, cuja **despesa global somou 12,623 mil milhões de euros**, verificou-se que **12,620 mil milhões de euros respeitaram a despesas correntes e 3 milhões de euros a despesas de capital**, como se observa no quadro infra:

Unid: €

Despesas dos Gabinetes	2003		2004		2005		Total (2003 a 2005)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes:	3.526.408.829,58	99,98%	4.196.590.278,51	99,96%	4.897.539.850,00	99,98%	12.620.538.958,09
01 – Despesas com Pessoal	36.226.161,75	1,03%	41.150.891,76	0,98%	36.240.112,40	0,74%	113.617.165,91
02 - Aquisição Bens e Serviços	12.086.421,09	0,34%	14.147.156,44	0,34%	11.675.702,38	0,24%	37.909.279,91
03 - Juros e outros encargos	73,00	0,00%	177,42	0,00%	0,00	0,00%	250,42
04 - Transferências Correntes	3.478.090.088,74	98,61%	4.141.289.548,95	98,68%	4.849.604.228,35	99,00%	12.468.983.866,04
05 - Subsídios	5.950,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	5.950,00
06 - Outras Despesas Correntes	135,00	0,00%	2.503,94	0,00%	19.806,87	0,00%	22.445,81
Despesas Capital:	768.549,40	0,02%	1.483.310,29	0,04%	961.418,91	0,02%	3.213.278,60
07 - Aquisição Bens de Capital	268.549,40	0,01%	758.310,29	0,02%	961.418,91	0,02%	1.988.278,60
08 - Transferências de Capital	500.000,00	0,01%	725.000,00	0,02%	0,00	0,00%	1.225.000,00
Total	3.527.177.378,98		4.198.073.588,80		4.898.501.268,91		12.623.752.236,69

Fonte: Gabinetes – Mapa 3 (inclui 184 gabinetes de um total de 205) do questionário do TC

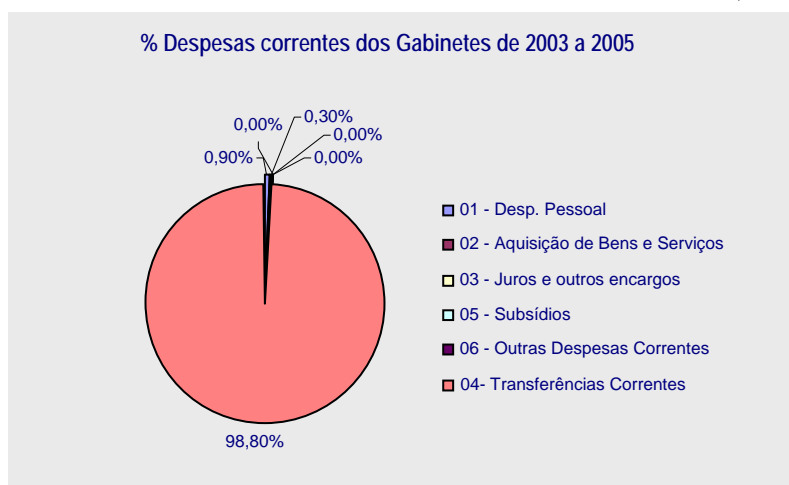
Verificou-se, ainda, que **cerca de 98% do montante global da despesa respeitou aos gabinetes que integraram a área da Segurança Social, no triénio, decorrentes de verbas destinadas à acção social, para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social.**

Os Ministérios com maior número de gabinetes, como os das Finanças, da Educação e dos Negócios Estrangeiros, representaram no período de 2003 a 2005 apenas 0,29% da despesa.



15.2.1 Despesas correntes

De entre as rubricas da despesa corrente, realça-se a das **transferências correntes** que ascendeu a 12,4 mil milhões de euros e representou 98,8% da despesa global no triénio, como se pode constatar, pela observação do gráfico abaixo.



Sublinhe-se que esta rubrica destina-se a contabilizar os montantes entregues “a organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador”⁴⁷, **não se destinando, pois, ao funcionamento do próprio gabinete.**

Os gabinetes em cujos orçamentos as transferências correntes representaram mais de 50% da sua despesa global foram os dos Ministérios da Segurança Social e do Trabalho (XV), da Segurança Social, da Família e da Criança (XVI), Trabalho e da Solidariedade Social (XVII) e Ministério da Cultura (XV e XVI), ou seja, **as áreas da Segurança Social e da Cultura, tendo as respectivas verbas sido destinadas a assumir a responsabilidade financiadora do Estado nas políticas social e cultural.**

Em contraditório, referiu o Ministro da Cultura do XV Governo que “no que diz respeito à questão das transferências correntes (...), tratava-se de verbas orçamentadas já com o destino de assumir a responsabilidade financiadora do Estado consagrada em diplomas legais (financiamento da Fundação do Centro Cultural de Belém e da Casa da Música, Porto 2001 SA). Posteriormente essas verbas, então inscritas no orçamento do gabinete do Ministro, foram transferidas para o orçamento da Secretaria-Geral.”

Também em contraditório, de igual modo, o Ministro da mesma pasta, mas do XVI Governo respondeu que: “quanto às “transferências correntes - rubrica 04” de verbas do Gabinete da Ministra da Cultura constatei, quando tomei posse do cargo, que dos 10.577.000 € inscritos no OE 04 para o Gabinete do Ministro, 8.000.000

€ se destinavam a pagar o Centro Cultural de Belém (CCB), 223.000€ o Observatório das Actividades Culturais (OAC) e 1.000.000 € estavam destinados à Casa da Música (CM). Apesar de se tratar de prática adoptada na última década pelos sucessivos Ministros da Cultura discordo da mesma prática, que considere inadequada e passível de “desvirtuar a verdadeira dimensão dos orçamentos de funcionamento” dos gabinetes e de contribuir para “a falta de transparência orçamental dos mesmos” (e cito o Relatório Preliminar).

Em conformidade com isto, dei orientações explícitas à Secretaria-geral do Ministério da Cultura para que retirasse do Gabinete da Ministra verbas destinadas a transferências correntes para entidades sob tutela. Assim foi feito, tendo ficado consagrada no OE 05 a verba de 1.467.150 € para o Gabinete da Ministra. O que representou uma redução para menos de 10% do que se praticava até então.”

⁴⁷ Conforme notas explicativas da DGO ao classificador económico Anexo III.

O quadro que segue, ilustra a afectação das referidas verbas de transferências correntes, por Ministério, no período de 2003 a 2005:

Unid: €

Governo	Ministérios	Despesa Global	Transferências Correntes "Rubrica 04"	
			Valor	% no total
XVI	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança	2.847.331.023,22	2.845.996.327,00	99,953%
XVII	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	3.719.452.243,38	3.717.631.964,00	99,951%
XV	Ministério da Segurança Social e do Trabalho	5.878.668.367,58	5.874.159.511,00	99,923%
XV	Ministério da Cultura	16.439.454,00	12.517.193,00	76,141%
XVI	Ministério da Cultura	11.185.670,90	8.249.876,00	73,754%
XVII	Ministério da Economia e da Inovação	6.797.651,00	3.136.060,00	46,134%
XVII	Ministério da Justiça	3.079.303,61	904.200,00	29,364%
XVI	Ministério da Justiça	3.486.886,74	1.002.729,70	28,757%
XV	Ministério da Justiça	6.346.768,56	1.249.245,84	19,683%
XV	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	6.028.951,00	1.079.621,00	17,907%
XVII	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2.896.545,00	512.154,00	17,682%
XV	Ministério da Educação	4.992.563,59	828.464,22	16,594%
XVI	Ministério da Educação	2.289.704,38	368.297,50	16,085%
XVII	Ministério da Educação	2.962.899,99	422.872,35	14,272%
XVI	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	3.110.389,00	374.414,00	12,038%
XV	Ministério da Ciência e do Ensino Superior	3.896.824,00	311.724,00	7,999%
XV	Ministro da Economia	5.568.640,31	128.728,91	2,312%
XVII	Ministério da Cultura	2.130.804,54	42.000,00	1,971%
XV	Ministro-adjunto do Primeiro-Ministro	2.604.834,42	43.139,52	1,656%
XVI	Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior	1.654.837,00	10.500,00	0,635%
XVI	Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho	2.403.265,00	12.470,00	0,519%
XVII	Ministério das Finanças e da Administração Pública	2.343.993,00	1.500,00	0,064%
XVI	Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional	2.114.316,00	874,00	0,041%

Fonte: SG – Mapa 3; Tratamento equipa auditoria do TC

Sem prejuízo da posição crítica do Tribunal quanto à imputação a despesas globais dos gabinetes das verbas para transferências correntes, salienta-se que, quanto ao Ministério da Justiça, as respectivas transferências correntes encontraram suporte no Dec. Lei n.º 423/91, de 31.10.

Também, no tocante ao Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, o Dec. Lei n.º 267/86 atribui competência ao Ministro da pasta para autorizar a utilização e distribuição de verbas inscritas no orçamento do Ministério destinadas à concessão de subsídios.



A sua distribuição é feita anualmente por despacho ministerial (com as entidades e montantes) tendo como referencial o n.º 6 do Despacho Normativo n.º 10/96, 05.02. Note-se que o Despacho Normativo n.º 10/96, de 2 de Março, tem por objecto a definição de critérios de atribuição de subsídios públicos para apoiar as despesas realizada pela participação das organizações profissionais de âmbito nacional em estruturas comunitárias de natureza consultiva que apoiam o processo comunitário de decisão de política agrícola comum. Deste modo, as organizações de âmbito nacional representativas dos agricultores portugueses e filiadas em organizações profissionais europeias, que, por sua vez, estão representadas nas estruturas comunitárias de natureza consultiva que apoiam o processo comunitário de decisão da política agrícola comum, podem beneficiar de subsídios nos termos estabelecidos no referido despacho normativo.

Considerando a missão, a orgânica, o regime e funções de coadjuvação dos gabinetes aos membros do Governo, a afectação destas verbas aos orçamentos daqueles leva a concluir estar-se em presença de um exercício orçamental opaco e sem justificação alguma, atento o facto de as verbas para transferências correntes não constituírem, efectivamente, despesas de funcionamento do próprio gabinete e, ainda, daquela afectação não ser uma prática comum e uniforme em todos os gabinetes.

Em sede de contraditório, o XVII Governo reconhece que é legítimo questionar “se as transferências deveriam ser efectuadas através dos gabinetes como é usual em Portugal” e o titular do Ministério da Agricultura do mesmo Governo informou o TC que a atribuição destes subsídios (através das transferências correntes) foi reduzida em 2005 e 2006, perspectivando-se tal tendência no futuro.

No domínio das despesas correntes, às transferências correntes seguem-se as **despesas com o pessoal**, com 113,6 milhões de euros, e a aquisição de bens e serviços, com 37,9 milhões de euros. Quanto à **aquisição de bens e serviços** destaca-se a rubrica “**estudos, pareceres, projectos e consultoria**”, com **4 milhões de euros**, que inclui os montantes despendidos com os **prestadores de serviços**.

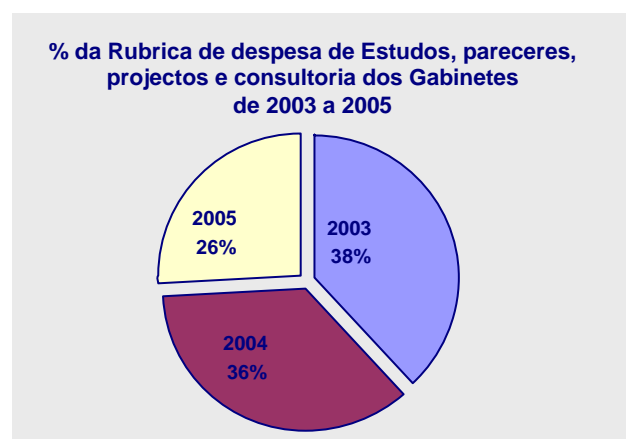
Atente-se no quadro seguinte, que retrata esta situação no triénio:

Unid: €

ANO	Estudos, pareceres, projectos e consultoria	
	Valor	%
2003	1.606.118	38%
2004	887.179	21%
	623.437	15%
2005	279.655	7%
	820.674	19%
Total Geral	4.217.064	-

Fonte: Gabinetes Governamentais;
Tratamento equipa auditoria do TC

A distribuição percentual dos estudos, pareceres, projectos e consultoria é expressa no seguinte gráfico:



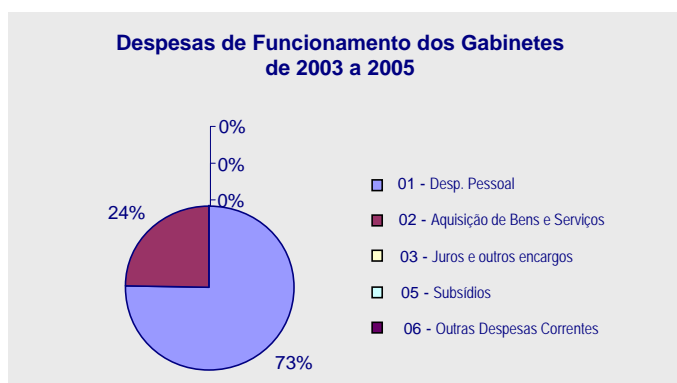
No tocante àquelas duas principais rubricas (despesas com pessoal e com a aquisição de bens e serviços), assumiram as mesmas maior expressão quando expurgadas das transferências correntes, tal como decorre do quadro infra, já que correspondem ao total de despesa de funcionamento dos gabinetes:

Unid.: €

Despesas dos Gabinetes	2003	2004	2005	Total (03 a 05)	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%
Despesas Correntes	48.318.740,84	55.300.729,56	47.935.621,65	151.555.092,05	98%
01 - Desp. Pessoal	36.226.161,75	41.150.891,76	36.240.112,40	113.617.165,91	73%
02 - Aquisição de Bens e Serviços	12.086.421,09	14.147.156,44	11.675.702,38	37.909.279,91	24%
03 - Juros e outros encargos	73	177,42	0	250,42	0%
05 - Subsídios	5.950,00	0	0	5.950,00	0%
06 - Outras Despesas Correntes	135	2.503,94	19.806,87	22.445,81	0%
Despesas Capital	768.549,40	1.483.310,29	961.418,91	3.213.278,60	2%
07 - Aquisição Bens de Capital	268.549,40	758.310,29	961.418,91	1.988.278,60	1%
08 - Transferências de Capital	500.000,00	725.000,00	0	1.225.000,00	1%
TOTAL DA DESPESA SEM TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	49.087.290,24	56.784.039,85	48.897.040,56	154.768.370,65	100%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	3.478.090.088,74	4.141.289.548,95	4.849.604.228,35	12.468.983.866,04	-
TOTAL DA DESPESA COM TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	3.527.177.378,98	4.198.073.588,80	4.898.501.268,91	12.623.752.236,69	-

Fonte: Gabinetes – Mapa 3 do questionário do TC; Tratamento equipa auditoria TC

Veja-se o gráfico seguinte, que sintetiza a distribuição destas despesas no triénio:



Contudo, existem gabinetes cuja despesa corrente não foi influenciada pelas transferências correntes, já que estas revelaram neles um peso muito pouco significativo, tal como se mostra no quadro seguinte:

Unid.: €

Governo	Ministérios	Despesas correntes (sem rubrica 04)
XVII	Primeiro-Ministro	4.706.079,41
XVII	Ministério da Economia e da Inovação	3.632.570,00
XVII	Ministério de Estado e da Administração Interna	3.057.796,35
XVI	Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	3.398.542,37
XVI	Primeiro-Ministro	3.299.999,07
XVI	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	2.713.827,00
XV	Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	8.188.954,00
XV	Ministério das Finanças	7.195.536,00
XV	Primeiro-Ministro	5.566.607,34

Fonte: Gabinetes-mapa 3; Tratamento equipa auditoria do TC



16 ANÁLISE DOS 30 GABINETES SELECIONADOS COMO AMOSTRA

16.1 Selecção da Amostra

Na sequência da remessa das respostas aos questionários elaborados pelo Tribunal, procedeu-se à sua verificação formal e à validação dos seus conteúdos. A informação assim obtida teve por base um universo de 310 gerências, das quais foram consideradas válidas as respostas relativas a 284 gerências, correspondentes a 184 gabinetes, dos 3 Governos Constitucionais e para o período de 2003 a 2005, tal como se ilustra:

Deste conjunto, foram seleccionadas, para análise mais detalhada, 48 gerências, correspondentes a 30 gabinetes governamentais neles se incluindo os dos 3 Primeiros-Ministros, cobrindo equitativamente os 3 Governos Constitucionais.

A selecção da amostra alicerçou-se nos seguintes critérios:

- ✓ As **10 gerências** com **maior montante de pagamentos líquidos** em cada Governo, incluindo as dos 3 Primeiros-Ministros.
- ✓ As **10 gerências** com maior **desvio positivo** entre o orçamento inicial e o corrigido;

Na sequência da aplicação dos dois critérios anteriores, e para completar os dados relativos a todo o tempo de exercício dos gabinetes ministeriais, agregaram-se, ainda, as restantes gerências daqueles mesmos gabinetes, conforme quadro que segue:

Ano	Governo	Universo				
		Total de gabinetes existentes		Gerências		
		Por ano	Por Governo	Por ano	Por Governo	Contínuas
2003	XV	65	68	61	114	4
				53		
2004	XV	52	65	65	121	0
	XVI	65		56		0
2005	XVI	54	51	49	49	2
	XVII	51		49		2
Total	3	-	184	284	284	6

Fonte: Legislação; tratamento equipa de auditoria do TC

Ano	GABINETES								Gerências		
	INICIAL	Criados	Extintos	FINAL	Existentes		Extintos		Por ano	Por Governo	Contínuas
					Por ano	Por Governo	Por ano	Por Governo			
2003	9	0	1	8	9	9	1	1	9	17	0
	8	0	0	8	8		0		8		0
2004	10	0	0	10	10	10	0	0	10	20	0
	10	0	0	10	10		0		10		0
2005	10	0	0	10	10	11	0	0	11	11	0
	11	0	0	11	11		0		11		0
Total	-	0	1	-	-	30	1	1	48	48	0

Fonte: Legislação; Tratamento equipa de auditoria do TC

Sublinhe-se, porém, que os resultados obtidos a partir das análises sobre a amostra em apreço, construída na base dos dois critérios predefinidos, são válidos apenas para o conjunto dos Gabinetes que a compõem, não se pretendendo, pois, efectuar quaisquer extrapolações para a totalidade dos gabinetes que compõem o universo, nos anos de 2003 a 2005.

16.2 Caracterização da amostra

Aos 30 gabinetes da amostra encontra-se associada uma **despesa global orçada, no triénio, em 12,5 mil milhões de euros**, dos quais **49,7 milhões de euros correspondem às despesas com funcionamento dos gabinetes governamentais**. A amostra representa **99,2% da despesa global e 32,8% da despesa de funcionamento do universo**, considerando o triénio em análise, o que revela a **eficácia dos critérios escolhidos para o efeito da sua composição**.

Unid.: €

Despesa global dos 184 gabinetes apurada pelo TC		UNIVERSO	AMOSTRA	
Rubrica	Designação		Valor	%
01	Despesas com Pessoal	113.617.166	35.688.045	31,41%
02	Aquisição de Bens Serviços	37.909.280	14.020.011	36,98%
03	Juro Out. Encargos	250	73	29,37%
04	Transferências Correntes	12.468.983.866	12.465.885.664	99,98%
05	Subsídios	5.950	0	0,00%
06	Outras Despesas Correntes	22.446	20.415	90,95%
07	Despesas Capital	1.988.279	1.228.242	61,77%
08	Transferências Capital	1.225.000	1.225.000	100,00%
-	Total	12.623.752.237	12.518.067.450	99,16%

Fonte: Mapa 3 do questionário do TC; Tratamento equipa auditoria do TC

16.3 Testes

Tendo subjacente a amostra seleccionada de 30 gabinetes, procedeu-se à realização de testes de conformidade, tendo como suporte a informação recolhida e tratada pelo Tribunal, através dos vários questionários por ele preparados e com a finalidade de verificar os procedimentos instituídos na área de pessoal, em especial no que respeita à sua conformidade com o instituído pelas normas legais, bem como aos conteúdos dos despachos de nomeação do pessoal dos gabinetes.

Nos pontos seguintes apresentam-se os principais resultados do trabalho realizado, destacando-se, em ponto próprio, uma síntese das situações não conformes detectadas.

16.4 Composição dos gabinetes

Tal como referido atrás, a composição do gabinete do Primeiro-Ministro encontra-se prevista no Dec. Lei 322/88, de 23/09, alterado pelo Dec. Lei nº 45/92, de 4/04, e a dos gabinetes dos membros do Governo no Dec. Lei nº 262/88, de 23/07.

Como também se disse, o pessoal dos gabinetes é **nomeado por livre escolha dos membros do Governo** e divide-se de acordo com o Dec. Lei nº 322/88, relativo ao gabinete do Primeiro-Ministro, em pessoal do “quadro” e “além quadro”, o mesmo não sucedendo com o Dec. Lei nº 262/88, referente aos gabinetes dos restantes membros do Governo, embora aquela classificação possa ser também aplicada



ao pessoal destes gabinetes, com as devidas adaptações.

As figuras do “quadro” encontram-se sujeitas a um número limitado de admissões, o mesmo não sucedendo para as do “além quadro”, que não estão sujeitas a qualquer limite quanto ao número de pessoas passíveis de recrutamento, tal como também sucede com as de conselheiro técnico e de especialista.

Para o caso do pessoal “além quadro” do gabinete do Primeiro-Ministro, fala-se em indivíduos de reconhecida competência, nos elementos do apoio privativo e nos do apoio técnico e administrativo. Nos gabinetes dos restantes membros do Governo os “além quadro” apenas compreendem os elementos do apoio técnico e administrativo.

Com base na informação prestada ao Tribunal apurou-se que, no período de 2003 a 2005, a composição dos 30 gabinetes governamentais, incluindo os dos Primeiros-ministros, apresentou-se do seguinte modo:

Composição	Admissões	Saídas	Efectivo (no final gab)
Quadro	587	129	458
Chefe gab	37	7	30
Adjuntos	175	46	129
Sec pess	145	31	114
Cons tec	4	1	3
Espec	192	36	156
Ass PM	34	8	26
Alem quadro	584	72	512
Apoio tec adm	584	72	512
Outros	132	33	99
TOTAL	1303	234	1069

Fonte: SG (anexo 5)

16.4.1.1 ADMISSÕES DE PESSOAL NOS GABINETES

A análise desenvolvida pelo Tribunal, relativamente às admissões de pessoal nos gabinetes ministeriais integrados na amostra, revelou que, no triénio:

- O número de admissões nos 30 gabinetes governamentais, incluindo os dos Primeiros-Ministros, totalizou 1303 unidades cujo correspondente valor remuneratório foi aproximadamente de 20,9 milhões de euros⁴⁸, tal como se ilustra no quadro seguinte:

Quantum	Número de Admissões	Valor Remuneratório (€)
QUADRO (a)	587	14.356.558,86
ALEM QUADRO (b)	584	4.795.799,21
Sem informação	132	1.811.808,11
Total Geral	1303	20.964.166,17
Dif. (b-a)	-3	-9.560.759,65

Fonte: SG (anexo 5)

- Foi no gabinete de um Primeiro-ministro que se registou o valor mais elevado de admissões (148), entendidas estas como o número de pessoas que desempenharam funções num só gabinete, a qualquer título (no quadro e além quadro), mas independentemente da duração da sua permanência;
- Por seu turno, o valor mais baixo de admissões ocorreu nos gabinetes de dois Secretários de Estado (13 elementos).

Mais detalhadamente, no tocante ao número de admissões nos gabinetes da amostra, verificou-se existirem:

- 19 gabinetes com admissões situadas no intervalo de 30 a 49;
- 5 gabinetes com admissões situadas entre 13 a 17;
- 2 gabinetes com admissões situadas entre 52 a 60;
- 1 gabinete com admissões situadas entre 50 a 51;
- 1 gabinete com 72 admissões;
- 1 gabinete com 108 admissões; e
- 1 gabinete com 148 admissões.

⁴⁸ Este montante não inclui a totalidade das remunerações, porquanto nele não constam, 2 das componentes remuneratórias (remuneração base e despesas de representação) de 9 gabinetes.

Atente-se na seguinte tabela que confirma tais situações:

Gabinetes		Intervalo de Admissões							
Número	Tipo	13-17	30-49	50-51	52-60	=72	=108	=148	Total
(9)	M		5	1	1				7
	PM					1			1
	SE		1						1
(10)	M		7						7
	PM						1		1
	SE	2							2
(11)	M		6		1				7
	PM							1	1
	SE	2							2
	SubSE	1							1
Total geral		5	19	1	2	1	1	1	30

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

- As entradas de pessoal do “quadro” atingiram o número mais elevado, com 60 unidades e o menor, com 7. Quanto às admissões “além quadro” o número máximo de admissões situou-se em 38 unidades e, o valor mínimo, em 4 unidades.
- Comprovou-se, ainda, que o **pessoal “além quadro” ultrapassou o do quadro em 18 gabinetes.**
- O inverso foi, por seu turno, verificável em 10 gabinetes.
- Também se verificaram situações em que o número de unidades “além quadro” igualou o do “quadro”.
- Quando se observa, no quadro infra, a origem do pessoal admitido no “além quadro” dos gabinetes da amostra, verifica-se que a grande maioria provém do sector público (534), ao contrário do que sucede com o sector privado (3), ao qual acresce um número significativo de casos cuja origem é desconhecida (25) ou pertence a situações não definidas (22). Por sua vez, os lugares do quadro são preenchidos, também, na sua maioria por oriundos do sector público (306), face aos do privado (84), com um número significativo de nomeações cuja origem não se conhece (116) ou não está definida (72).

Número de Admissões	Lugar de Origem					Total Geral
	Aposentados	Desconhecido	Outras situações	Privado	Público	
QUADRO (a)	8	116	72	85	306	587
ALEM QUADRO (b)	1	25	21	3	534	584
Sem informação		23	2	19	88	132
Total Geral	9	164	95	107	928	1303
Dif. (b-a)	-7	-91	-51	-82	228	-3

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

- Assim, os colaboradores provenientes do sector público preenchem a maioria dos lugares além quadro, ao contrário dos oriundos do sector privado, os quais se destinam, na sua maioria, aos lugares do quadro, acrescidos, ainda, do contributo dos aposentados.
- A distribuição por lugar de origem demonstra, ainda, que 164 elementos apresentam origem desconhecida, dos quais 70 % respeita a colaboradores que integram o quadro dos gabinetes, cujo vínculo está em regra associado às nomeações para gabinetes ou cargos, como adiante se demonstrará.



16.4.1.2 HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

O quadro infra mostra a distribuição das habilitações literárias por pessoal do “quadro” e “além quadro”, durante o triénio e no tocante aos 30 gabinetes da amostra:

Habilitações Académicas	Quadro	Alem quadro	Outra	Total	%
2º ano		1		1	0,1%
4º Ano		217	8	225	17,3%
6º ano	3	57	17	77	5,9%
7º ano	4	8		12	0,9%
8º ano		5	3	8	0,6%
9º Ano	33	123	30	186	14,3%
10º Ano	1	3		4	0,3%
11º ano	25	26	11	62	4,8%
12º Ano	78	104	14	196	15,0%
Curso de Solicitador	3			3	0,2%
Bacharelato	9	1	4	14	1,1%
Licenciatura	384	15	37	436	33,5%
Pós-Garduação	1	2	1	4	0,3%
Doutoramento	14	2	5	21	1,6%
Mestrado	22		1	23	1,8%
Sem informação	10	20	1	31	2,4%
Total Geral	587	584	132	1303	100,0%

Fonte: SG - Mapa V do questionário do TC; Tratamento equipa auditoria do TC

Em termos globais, isto é, considerando conjuntamente o pessoal do quadro e além quadro, verificou-se que o nível académico predominante, no tocante ao pessoal dos gabinetes da amostra, correspondeu ao da licenciatura, com 33,5 %, seguido do 4.º ano de escolaridade, com 17,3 %, do 12.º ano, com 15%, encontrando-se os restantes repartidos por vários níveis (desde os 2 anos de escolaridade até ao doutoramento) e **2,4% sem informação disponível**. Cerca de 39% dispunha de habilitações académicas até à escolaridade obrigatória (509 pessoas).

Já no que toca ao pessoal do quadro, o nível académico predominante foi o superior (licenciatura, mestrado e doutoramento) com um peso de 72%, sendo apenas de cerca de 24,4% o pessoal detentor de habilitações até ao 12º ano.

É no pessoal “além quadro” que se concentra o maior número de pessoas com habilitações inferiores a licenciatura ou bacharelato, registando-se o inverso quanto ao pessoal do quadro (96,3%). De notar o peso significativo, no total, de pessoal detentor apenas do 4º ano de escolaridade (17,3%). **O grau de tecnicidade é de 46,6%, sendo os restantes 53,4% constituídos por pessoal com habilitações até 12º ano de escolaridade; isto, porém,** quando considerada a **totalidade** do pessoal dos gabinetes. Porém, já no que se refere ao pessoal que integra o quadro, o **grau de tecnicidade** sobe para cerca de 75,2%, na medida em que 96,6% daquele pessoal possui grau de licenciatura, mestrados ou doutoramento.

O nível de habilitações mais elevado predomina no pessoal oriundo dos requisitados ao sector público que se encontra afecto às funções de especialista e de adjunto. Por sua vez, o nível mais baixo verifica-se no pessoal requisitado, destacado e sem informação, oriundo do sector público e que aparece a exercer funções de apoio técnico ou administrativo, este último não integrando, na sua maioria, o quadro dos gabinetes.

Também se verifica que são nomeadas pessoas detentoras de diferentes níveis habilitacionais para o desempenho de idênticas funções.

Do exposto, conclui-se que o facto de, para o desempenho de quaisquer das funções previstas na lei nos gabinetes dos membros do Governo, não ser exigido um nível de escolaridade mínimo, leva a que possam ser, e hajam sido, nomeadas, para o desempenho de funções de igual natureza e dificuldade, indivíduos portadores de diversos níveis habilitacionais.

16.4.1.3 LIMITES DE RECRUTAMENTO

Os limites de recrutamento instituídos para as categorias, cargos e/ou funções do pessoal do quadro foram cumpridos nos 30 gabinetes da amostra, à excepção de dois, aliás pertencentes a Governos distintos, no respeitante à categoria de adjuntos, em que ambos ultrapassaram, durante um período limitado, o limite legal.

Observa-se, contudo, que a contenção do número de adjuntos, recrutados dentro dos limites que a lei impõe, é, por sua vez, compensada e distorcida com o número de recrutamentos de conselheiros técnicos e especialistas, porquanto para estes não existe qualquer limitação legal. No quadro infra poder-se-ão observar estas situações:

Tipo de Vínculo	Adjunto (com limite)	Conselheiro Técnico (sem limite)	Especialista (sem limite)	Total Geral
Comissão de Serviço	44		36	80
Comissão Normal	1			1
DESTACAMENTO	3	1	23	27
Nomeação	52		62	114
Prestador de serviços		2	7	9
Requisição	68	1	58	127
Sem informação	7		6	13
Total Geral	175	4	192	371

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

16.4.1.4 CATEGORIAS, CARGOS E/OU FUNÇÕES

Com base na informação prestada ao Tribunal e tendo como referencial o vínculo, apuraram-se as situações assinaladas no quadro infra, relativas a categoria, cargos e/ou funções, no tocante aos 30 gabinetes da amostra:



CARGO OU FUNÇÃO	RELAÇÃO JURÍDICA							
	CS	CN	Dest.	Nom.	PS	Req.	Sem Inform.	Total Geral
Chefe de Gabinete	16		1	9		10	1	37
Adjunto	44	1	3	52		68	7	175
ASSESSOR PM	11	2		12	1	8		34
Conselheiro Técnico			1		2	1		4
Especialista	36		23	62	7	58	6	192
Secretário pessoal	29		1	58		53	4	145
Apoio técnico-administrativo	1		422	1	48	91	21	584
Figuras atípicas	6						2	8
Outra	9			11	13	89	2	124
Total Geral	152	3	451	205	71	378	43	1303

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

A análise do seu conteúdo, no contexto legal dos normativos que regem os gabinetes ministeriais e o do Primeiro-Ministro, permite formular as seguintes observações:

- i) As figuras mais utilizadas foram as do “apoio técnico ou administrativo” e de “especialistas”, ambas “sem limite”, com 584 e 192 admissões, respectivamente. A menos utilizada foi a de conselheiro técnico, com 4 admissões.

Por sua vez, o recrutamento do pessoal de apoio técnico e administrativo fez-se, na sua larga maioria, através de destacamento (72,3%), enquanto a maior parte dos especialistas foi nomeada para exercer funções em regime de requisição (30,4%) e outros sem referência a qualquer daqueles instrumentos (4,7%).

- ii) No que se refere à situação jurídica do pessoal do quadro e “além quadro”, verificaram-se desconformidades diversas, face ao previsto na lei:

Assim:

- a) 152 elementos em comissão de serviço integraram, incorrectamente, 1 elemento do apoio técnico e administrativo no gabinete de um ministro, e duas figuras atípicas com a designação de conselheiro Roma e gestor POAGRO em gabinetes de três ministros, de um mesmo ministério, repartidos, pois, pelos 3 Governos Constitucionais analisados.

Sublinhe-se que as figuras do “Gestor POAGRO” e do “Conselheiro Roma” não se enquadram nos cargos e funções previstos por lei para pessoal que integrou os gabinetes dos membros do Governo. No entanto figuram na lista nominativa do pessoal que prestou serviço naqueles gabinetes e as suas remunerações foram pagas através dos orçamentos de três gabinetes.

- b) 451 destacados integraram, indevidamente, 1 chefe de gabinete, 3 adjuntos, 1 conselheiro técnico, 23 especialistas e 1 secretário pessoal, em gabinetes de vários ministérios e Governos, porquanto aquela forma de mobilidade apenas é aplicável ao pessoal de apoio técnico e administrativo, de apoio privativo e especialistas.

- c) 205 “nomeações para gabinete ou cargo”⁴⁹ integraram, indevidamente, **1 elemento do apoio técnico e administrativo, num gabinete**, porquanto aquele pessoal pertence ao “além quadro” do gabinete, ao qual está vedada aquela modalidade de nomeação (art. 11º do DL nº 262/88, de 23.07).
- d) 378 **requisições** integraram **89 elementos na figura “outra”**, o que é inexplicável e opaco, na medida em que o acto de requisição pressupõe sempre que o elemento a recrutar pertence a outro serviço (público ou privado). Esta situação foi constatada em 4 gabinetes, 3 dos quais de 3 Primeiros-Ministros.
- e) 71 **prestadores de serviço** integraram, incorrectamente, **2 conselheiros técnicos, 8 especialistas e 13 “outros”**, figura inexistente, e, ainda, **1 assessor do Primeiro Ministro**, em 16 gabinetes de vários ministérios dos 30 analisados.

Em sede de contraditório, a resposta conjunta do XVII Governo Constitucional, naquilo que a si próprio respeitava, informou o Tribunal que *“as situações descritascomo ‘prestadores de serviços’ prendem-se com uma deficiente referencia aos normativos sustentatórios da contratação da prestação de serviços, uma vez que foi referenciado no despacho o art.º 2.º, nºs 3 e 4 do Dec. Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, devendo, isso sim, ter sido referenciado o art.º 11.º daquele diploma legal”*.

Por seu turno e igualmente em sede de contraditório, um ex-governante, de outro Governo, aliás, veio esclarecer que *“tal situação resultou de dificuldades de interpretação da lei”*.

⁴⁹ “ Nomeação para gabinete ou cargo” é a designação utilizada pelos serviços para catalogar o pessoal objecto de nomeação que não tem qualquer outro vínculo que não seja essa mesma nomeação.

- f) Por último, **desconhece-se a situação jurídica de 43 pessoas** que integraram as figuras de chefe de gabinete (1), especialistas (6), adjuntos (7), secretário pessoal (4), apoio técnico e administrativo (21), outras (2) e figuras atípicas (2), como se ilustra no quadro infra:

Cargos Harmonizados	Vínculo (Sem informação)
Chefe de Gabinete	1
Adjunto	7
Secretário pessoal	4
Apoio técnico e administrativo	21
Especialista (com designação incorrecta de Assessor)	6
Figuras atípicas	2
Desconhecido	2
Total Geral	43

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

Com base nos testes efectuados, pode concluir-se que **a relação jurídica de 208 pessoas que prestaram serviço nos gabinetes não está de acordo com a lei**. Com efeito, 57 pessoas do quadro e 149 pessoas do além quadro exerceram funções como **destacados** (chefe de gabinete (1), adjuntos (3), conselheiros técnicos (1), secretário pessoal (1) e especialista (23)), em **regime de comissão de serviço** (especialista (36) apoio técnico e administrativo 1) e figuras atípicas (conselheiro Roma -4- e gestor POAGRO-2)) e **nomeação para gabinete ou cargo** (especialista (62), apoio técnico e administrativo (1), outras (11)), como **prestadores de serviços** (assessor do PM (1), conselheiros técnicos (2), especialistas (7) e “outros”(13)) e 43 sem informação sobre o vínculo.

Do que antecede resulta que, em múltiplos casos, não foi observado o disposto no Decreto-lei nº 262/88, de 23 de Julho, quanto à forma de mobilidade do pessoal que desempenhou funções nos gabinetes dos membros do Governo e do Primeiro-Ministro.



Na verdade, o pessoal além quadro não pode exercer funções precedendo nomeação ou em comissão de serviço; de igual modo, nem o pessoal do quadro exerce os seus cargos em regime de prestação de serviços ou de destacamento. Por outro lado, não é explicável nem transparente a existência de pessoal do gabinete cuja situação, em termos de forma de mobilidade, não é conhecida. Todavia, segundo os serviços, estas situações devem-se geralmente a deficiente interpretação da lei.

- iii) Dos testes efectuados à distribuição do cargo ou função por **lugar de origem**, apurou-se que, para 164 elementos, não existe qualquer registo sobre o **lugar de origem**, dos quais, 4 integraram a figura de chefe de gabinete, 39 a de secretário pessoal; 29 a de adjunto, 13 a de assessor do PM; 31 especialistas; **23 outra e 25 de apoio técnico ou administrativo.**

A frequência destas situações é elevada, porquanto foi observada em 16 gabinetes (8 ministérios) dos 30 gabinetes da amostra, o que revela ser comum, e até normal, o desconhecimento ou a falta de informação relativa ao lugar de origem do pessoal dos gabinetes.

Todavia, a explicação apresentada ao TC para estas situações parece plausível, já que assenta no facto de, efectivamente, não existir, lugar de origem, em resultado do pessoal provir de situações de desemprego, de primeiro emprego ou de profissões liberais.

- iv) Também se verificou que **9 gabinetes ministeriais, aliás dos 3 Governos Constitucionais,** integraram, indevidamente, a figura de “assessor”, quando esta figura apenas existe legalmente na orgânica do gabinete do Primeiro Ministro. Foi o que se verificou nos gabinetes de 3 titulares do Ministério da Agricultura, com 32 assessores, 4 do Ministério do Trabalho e Solidariedade

Social com 28, 1 titular do Ministério do Ambiente com 6 e 1 titular do Ministério dos Negócios Estrangeiros com 1.

Refira-se ser, aliás, frequente a utilização do termo “assessor”, mesmo em despachos de nomeação para gabinetes ministeriais que não os dos Primeiros-Ministros, o que demonstra o deficiente entendimento da lei e a sua má aplicação, mesmo ao nível do Conselho de Ministros, ao assumir a figura de “assessor” como uma das possíveis para integrar os gabinetes dos membros do Governo. Foi até o que se verificou com a já citada deliberação do Conselho de Ministros n.º 2-B/02 de 19.04.02, que nunca chegou a ser publicada, mas na qual se mencionava expressamente “... a faculdade de requisição de assessores ...prevista no... n.º 3 do artigo 2º ... do Decreto Lei n.º 262/88, de 23 de Julho...”

- v) Quanto à nomeação de **conselheiros técnicos, cujo número ascendeu a 4,** estes sim **equiparados**, para todos os efeitos, a adjuntos, nos termos da lei, constatou-se que apenas em um **dos despachos de nomeação era referida a RCM a que alude o n.º 2 do art.º 2 do DL n.º 262/88, de 23.07.** Também se verificou, nesta figura, o recurso incorrecto ao destacamento (1) e à prestação de serviços (2), como aliás, o confirmou, em sede de contraditório, um titular do XVII Governo ao responder ao TC “*ter havido correcção nas contratações dos dois conselheiros técnicos*”.
- vi) No que respeita às figuras atípicas encontradas, isto é, as categorias de recrutamento que não encontram qualquer reflexo na lei, constatou-se a existência de um total de 487 situações diversas, as quais tiveram lugar em quase todos os gabinetes da amostra, mais precisamente em 26 (90%) do total de 30 gabinetes.

Nestes gabinetes foram mencionados 16 tipos de cargos ou funções não previstas na orgânica dos gabinetes ministeriais, tais como: Auxiliar Administrativo, Chefe de Secção, Chefe Ser. Ad. Escolar, Tec. Prof. Espec, Enc. Pessoal Auxiliar, Conselheiro Roma, Gestor POAGRO, Estafeta, Atendimento, Técnico de informática, Telefonista, Colaborador Gabinete, colaboração, coordenação da secretaria de apoio, Gabinete de Apoio, Coord Apoio Adm. e OUTRA. Estas figuras integraram os gabinetes de 10 ministérios, incluindo os gabinetes de 2 Primeiros-Ministros.

Estas figuras integraram o pessoal do apoio administrativo, em especial, “as do apoio ao apoio dos gabinetes”, e que os serviços, por insuficiência de informação contida nas fichas de recrutamento e nos despachos de nomeação, tiveram dificuldades em enquadrá-las nas categorias e cargos ou funções previstas legalmente na orgânica dos gabinetes.

Acresce que a existência de “**Coordenadora de gabinete de apoio**” e de pessoal nomeado para o “**Gabinete de Apoio**”, em gabinetes de dois Ministérios, surgiu na sequência da criação de “*gabinetes de apoio*” aos gabinetes dos membros do Governo. Aliás, a figura de “**Coordenadora de gabinete**” também aparece em gabinetes de vários ministérios e é explicada, segundo os serviços, pela necessidade de existir uma figura “sombra”, que coordene o apoio administrativo dos vários gabinetes.

Por outro lado, sob a designação “**Outros**”, figuram 124 admissões, das quais 109 (em regime de comissão de serviço, nomeação e requisição) podem representar simplesmente a resposta a situações imprecisas, por desconhecimento, por falta de informação parcial ou total nos arquivos ou, ainda, por dificuldades em enquadrá-las nas figuras previstas no normativo dos gabinetes.

Já quanto a 13 prestadores de serviços, foram designados como “outro”, por lapso ou por dificuldade de qualificação, visto que deveriam encontrar-se incluídos no grupo de pessoal que exerce funções de apoio técnico administrativo.

vii) A distribuição do cargo ou função merece ainda as seguintes observações:

- Os serviços também optaram, em 2 das admissões para um gabinete, pela ausência de resposta (resposta em branco), não sendo possível apurar qualquer justificação.
- O número de admissões sob a figura de “especialistas”, sem limite, ultrapassou o de adjuntos, que está limitado. Esta situação observou-se, em regra, em todos os vínculos, à excepção da de requisição.

Cargos harmonizados	Tipo de Vínculo							Total Geral
	CS	CN	DEST.	Nomeação	PS	Req	em branco	
Adjunto	44	1	3	52		68	7	175
Especialista	36		23	62	7	58	6	192
Total Geral	80	1	26	114	7	126	13	367

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

As situações ora descritas foram observadas em 16 gabinetes, distribuídos por 9 ministérios, dos 3 Governos abrangidos no triénio.

Do exposto resulta que o recurso indiscriminado a figuras para as quais não existe limite na lei, algumas a exercer mesmo funções de assessoria e, bem assim, a auferirem remunerações superiores às de adjunto, bem como a criação de gabinetes de apoio privativo aos gabinetes dos membros do Governo acarretaram, no seu conjunto, valores significativos, ao nível do aumento da despesa pública.



16.4.1.5 CONTEÚDO FUNCIONAL

Não foi possível quantificar a afectação de pessoal “por conteúdo funcional”, por falta de informação. Tal situação resultou de deficiências ao nível dos elementos constantes da ficha de recrutamento e dos despachos que as suportam, sendo certo que **a falta de registo e o tratamento deste tipo de informação originou uma lacuna não conforme com uma cuidada gestão dos recursos humanos, nos gabinetes ministeriais.**

16.4.1.6 VÍNCULO

Para o exercício das respectivas actividades, os 30 gabinetes governamentais da amostra, incluindo os dos Primeiros-Ministros, recorrem a um conjunto de colaboradores, cujo vínculo pode assumir as seguintes modalidades: a) nomeação para gabinete ou cargo, b) comissão de serviço, comissão normal⁵⁰, requisição, destacamento e contrato de prestação de serviços. Veja-se o quadro seguinte:

Pessoal afecto ao Gabinete	Número máximo permitido por lei			Situação Jurídica					
	1.º Ministro	Ministros	SE	Nomeação para gabinete ou cargo	Instrumentos Mobilidade				CPS
Composição do gabinete					CS	CN a)	R	D	
Chefe de Gabinete	1	1	1	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Adjunto	15	5	3	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Assessor	10	n.a	n.a	nomeação	✓	✓	✓	n.a	n.a
Secretário Pessoal	20	4	2	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Conselheiro Técnico	n.a	Sem limite	Sem limite	Nomeação (RCM)	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Especialista	n.a	Sem limite	Sem limite	nomeação	✓	n.a a)	✓	n.a	n.a
Indivíduos de reconhecida competência com funções equiparadas à de Especialista (C)	Sem limite	n.a	n.a	n.a ⁵¹	n.a	n.a	✓	✓	✓
Apoio Tec. e Adm.	Sem limite	Sem limite	Sem limite	n.a	n.a	n.a	✓	✓	✓
Apoio Privativo b)	Sem limite	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	✓ (**)	✓

Legenda: CS – Comissão Serviço; Comissão Normal; R – Rquisição; D – Destacamento; CPS – Contrato de prestação de serviços. Nota: a), b) e c) apenas se aplica ao pessoal do gabinete do 1.º Ministro. (**) apenas podem vir da PCM

Fonte: Legislação; Tratamento equipa auditoria

⁵⁰ Apenas no gabinete do 1.º Ministro.

⁵¹ Não faz parte do quadro do gabinete (vide art.º 11.º conjugado com art.º 8.º e 9.º)

Tomando como referencial a tabela supra e o “lugar de origem”, apuraram-se os resultados contidos no seguinte quadro:

Tipo de Vínculo	Lugar de Origem						Total Geral	%
	Aposentados	Desconhecido	Sem lugar de origem	Privado ⁵²	Público ⁵³			
Comissão de Serviço		4	12	8	128	152	11,7%	
Comissão Normal					3	3	0,2%	
Destacamento					451	451	34,6%	
Nomeação	6	110	52	13	24	205	15,7%	
Prestador de serviços	2	39	24	3	3	71	5,4%	
Requisição		3	4	83	288	378	29,0%	
Ausência de resposta (em branco)	1	8	3		31	43	3,3%	
Total Geral	9	164	95	107	928	1303	100,0%	

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

O quadro supra, suscita os seguintes comentários:

- A modalidade mais utilizada foi a do destacamento, com 35%, seguida da requisição, com 29%, da comissão de serviço, com 12%, da nomeação para gabinete ou cargo com 16%. A prestação de serviços e a comissão normal revelaram um peso pouco significativo. Quanto a 4% de colaboradores, o lugar de origem não é conhecido, aparecendo, pois, em branco.
- Cerca, pois, de 164 elementos não evidenciam lugar de origem, aparecendo como “desconhecidos”, dos quais 3 são requisitados, 110 são nomeados para gabinete ou cargo, 39 são prestadores de serviço, 4 encontram-se em comissão de serviço e 8 são de origem não mencionada.
- A dois aposentados (nomeados em 01.10.2002 e 01.10.2004) não se lhes aplica a alteração dada pelo DL n.º 179/2005 ao art.º 78.º do Estatuto da Aposentação.

⁵² THE BOSTON CONSULTING GROUP;DELOITTE & TOUCHE; KPMG Advisory - Cons. Gestão, Ld^a; Consultores em Regime Liberal; Escritório de Advogados NG; JLM & ASSOCIADOS; Soc. Adv. Aguiar Branco; Agencia Lusa; Reuters-Europ - Agencia Noticias; DIÁRIO ECONOMICO-ECONOMICA, S.A.; JORNAL DIÁRIO DE NOTÍCIAS; Global Notícias, Publicações, SA; MEDIA CAPITAL EDICOES; Sociedade Independente De Comunicações; Rádio Renascença; TVI; Lusomundo; Agro-Ges;AICE-ASS. IND. CONSTRUCAO DE EDIFICIOS; APEFER-ROTIFARMA PROD. FARMAC. LDA;ASSOCIACAO IND. CONSTRUCAO DE EDIFICIOS;Associacao Industrial Portuguesa; Banco Espírito Santo;Banco Português de Investimento;Banco Santander; BPN PARIBAS; Servibanca – BCP; Caixa De Investimento;Caixa De Investimento-Chemical; Credivalor; Instituto de Formação Bancária;COMPANHIA DE SEGUROS TRANQUILIDADE S.A. Fundo De Pensões do Banco Espírito Santo; Fundo De Pensões Do Banco Totta E Açores; Euronext Lisboa; COOPERATIVA DE ENSINO - UNIVERSIDADE LUSIADA; UNIVERSIDADE CATOLICA PORTUGUESA; Fundação do Oriente; Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação Ricardo do Espírito Santo; FUNDAÇÃO Telecel Vodafone; GRUPO PARLAMENTAR PSD; PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA;PARTIDO SOCIALISTA; Partido CDS/PP; MARCONI; SOMAGUE; Edinfor; MANUEL RUI AZINHAI NABEIRO, LDA; LINTEXPOR - INTERNACIONAL TEXTIL, LDA; RATIOPHARM - COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA; SINDICATO TRAB. ESCRIT. COMERCIO HOTELARIA E SERVICOS; Sercisla; DJEBEL, SA.

⁵³ ADP, SA; CMVM; ARSLVT; Assembleia de República; Banco de Portugal; GNR; C Cultural de Belém; C.C.D.R. Lisboa e Vale do Tejo; CAMARA MUNICIPAL DE LISBOA; CM Coimbra; C.M. Vímioso; CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS; CARRIS, S.A; Docapesa,SA; ESTRADAS DE PORTUGAL, EP; Ferconsult, SA; P. Expo 98 SA; Portugal Telecom; EPAL ; Portucel; EMEL, EM; Enatur, SA; EPUL; CTT-Correios de Portugal SA; “RDP - Rádio Difusão Por-tuguesa”; AMARSUL “Reitoria da Universidade de Lisboa”; ; ISCTEC; INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA; INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTAO – UTL; Instituto Superior Técnico; RTP,SA; IAPMEI; Trib. Rel. Évora; Tribunal Contas; “União das Mutualidades Portuguesas”; Universidade Nova De Economia; SIS - SERVIÇO DE INFORMAÇÃO E SEGURANÇA; Fac. Ciênc. Lisboa; Faculdade De Ciências Da Universidade De Lisboa; “Faculdade de Ciências eTecnologia da UNL”; “Faculdade de Ciências So-ciais e Humanas da UNL”; FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA; Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto; GNR; Hospital S. José; Centro Nacional de Pensões; “Comissão Coordenadora Região de Lisboa e Vale do Tejo”; várias Comissões ; Direcções gerais dos vários ministérios; Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais do ex-Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação“Escola Básica dos 2º e 3ºciclos de Corroios”; Escola de Porto Moniz; ESTADO MAIOR DA FORÇA AEREA; ex- Ministério da Defesa Nacional; ex-Secretaria-Geral do ex- Ministério da Ciência e da Tecnologia; ex-Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional; ex-Instituto de Investigação Científica e Tropical; IAPMEI; outros Institutos Públicos; ex-Observatório das Ciências e das Tecnologias; todas as inspecções sectoriais;; Laboratório Nacional Engenharia Civil; M.C.O.T.A.; M.D.N.; MARL;Min. Amb.; Min. Defesa; Min. Economia; Min. Educação; Min. Emp. Seg. Soc.; Min. Equip. Plan. Adm. Território; Min. Equip., Do Planeamento E Administracao Do Território; Ministério da Cultura; MINISTERIO DA DEFESA NACIONAL-ESTADO-MAIOR DO EXERCITO; MINISTERIO DA DEFESA NACIONAL-MARINHA; Ministério da Educação; Ministério Dos Negócios Estrangeiros; “Observatório da Ciência edo Ensino Superior”; PCM; PJ; Policia De Seguranca Publica; Provedoria da Justiça; S. C. Misericórdia Lisboa; C.Nac.Protecção c/Riscos Prof.; C.R.S.S.Algarve-MSST; secretarias gerais de todos os ministérios;



Estes resultados apontam para que a maioria dos colaboradores dos gabinetes sejam oriundos ou de profissionais liberais ou não tenham declarado a sua situação profissional anterior, ou venham de situação de desemprego ou primeiro emprego. O quadro infra evidencia que, quer o lugar de origem seja desconhecido, quer se refira a situações já mencionadas, a maioria dos casos observados reporta-se a uma faixa etária que vai dos 20 aos 39 anos.

Idade dos nomeados para gabinetes ou cargos sem lugar de origem		
Lugar de Origem	Idades	nº de situações
Desconhecido	=> de 60	5
	50-59	32
	40-49	35
	30-39	50
	20-29	39
Outras situações (1º emprego, desemprego, outras)	=> de 60	7
	50-59	14
	40-49	9
	30-39	26
	20-29	40

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

Tais situações foram observadas nos gabinetes dos Primeiros-Ministros, dos Ministros das Finanças, Agricultura, Justiça, Cultura, Economia, Ciência e Tecnologia, Administração Interna e do Trabalho e Seg. Social, o que revela serem praticamente transversais e comuns a todos os Governos.

16.4.1.7 *DESPACHOS*

Todas as admissões de pessoal nos gabinetes governamentais devem ser precedidas de despacho, com publicação no Diário da República, apenas ficando excluídas de publicação obrigatória as requisições, os destacamentos e a prestação de serviços. Verificou-se que, em regra, foram as Secretarias-Gerais que enviaram, para publicação em DR, os despachos de nomeação, à excepção das SG do Ministério da Justiça e da PCM, cujo envio se processou directamente pelos respectivos gabinetes.

A análise dos despachos de nomeação objecto de verificação pelo Tribunal evidenciou que:

- Em 1303 casos analisados, 932 (71,5%) possuem despacho de nomeação, alguns dos quais, porém, sem evidência de publicação em DR; 336 não possuem despacho (dos quais 141 destacados, 46 requisitados e 46 prestadores de serviços), 20 possuem despacho com data anterior à data de vigência do gabinete e quanto a 14 casos não há qualquer referência a despacho. Há, a este propósito, que chamar à colação o afirmado, em sede de contraditório, em relação a 3 gabinetes do XVII Governo, de que é “...prática seguida, de sempre e que assume contornos consuetudinários, por parte da SG MAI de não serem produzidos despachos de nomeação para o pessoal administrativo e auxiliar que se encontra destacado nos gabinetes ministeriais. O efeito pedagógico e a chamada de atenção por parte do Tribunal de Contas para esta omissão leva a que agora se corrija esta situação.”

A inexistência de despachos não pode deixar de constituir uma fragilidade e atentar contra o princípio da transparência no domínio da gestão de pessoal dos gabinetes ministeriais, tendo sido verificada em gabinetes de titulares dos 3 Governos Constitucionais, tal como se demonstra no quadro seguinte:

Situações Identificadas:							
Governo	n.º gabinetes	n.º Admissões.	Com despacho	Despacho com data anterior à vigência gabinete	Despacho sem publicação	Sem despacho	Sem Informação
XV	9	416	306	4	1	95	10
XVI	10	403	290	3		110	0
XVII	11	484	336	13		131	4
Total geral	30	1303	932	20	1	336	14

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa de auditoria do TC

Sublinhe-se que as 3 últimas situações, (leia-se sem despacho, despacho com data anterior à vigência do gabinete e ausência de resposta), podem ser consideradas ilegais e abrangem titulares dos 3 Governos Constitucionais. Assim:

- **Para os referidos 336 casos em que não existe evidência de despachos de nomeação, constatou-se que a situação é transversal a todos os vínculos e figuras, tal como se demonstra no quadro abaixo:**

Situações: " Sem despacho "								
Cargo ou Função	Tipo de Vínculo							Total
	CS	CN	Dest.	Nom.	PS	Req.	Sem Informação	
Chefe de Gabinete	3					1	1	4
Assessor PM	3	1		3				7
Adjunto	3			9		9	4	25
Secretário pessoal	2			15		5		22
Especialista	1			3	1	1	1	7
Apoio técnico-administrativo			141		35	35	19	208
OUTRA	5			6	10	10	2	63
Total	17	1	141	36	46	46	27	336

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

- Como se observa, no caso dos primeiros (sem despacho) predominam os destacados (141), os requisitados (46) e as prestações de serviços (46), e, quanto aos cargos ou funções reportam-se ao “apoio técnico e administrativo”, com 208, à figura atípica “outra”, com 63 e à de adjunto, com 25.



Tribunal de Contas

Os resultados alcançados com as situações de o despacho de nomeação se encontrar datado *antes do período de vigência do gabinete* ascenderam a 20 e distribuíram-se por cargo e função e vínculo da seguinte forma:

Situações: "despacho com data anterior à vigência do gabinete"					
Cargo ou Função	Tipo de Vínculo				
	CS	Dest.	Req.	Sem Informação	Total
Apoio técnico administrativo		2			2
Figuras atípicas	6			1	7
OUTRA			11		11
Total	6	2	11	1	20

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

Estes casos foram verificados em 6 gabinetes, sendo 3 de Primeiros-Ministros e os restantes, do Ministério da Agricultura.

Quanto aos demais 14 rotulados de "sem informação", por nada constar quanto à existência de despacho, 11 respeitaram à prestação de serviços, 1 à comissão de serviço, 1 a destacado e 1 a desconhecidos. Tais situações foram observadas em 5 gabinetes de 5 Ministérios, tal como se apresenta no quadro seguinte:

Situações: "sem informação"					
Ministérios	Tipo de Vínculo				
	CS	Dest.	PS	Desc.	Total
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior			4		4
Economia e da Inovação			1		1
Finanças e Administração Pública				1	1
Justiça	1		6		7
Trabalho e da Solidariedade Social		1			1
Total Geral	1	1	11	1	14

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

Ou seja, a inexistência de evidência de despacho de nomeação foi verificada em todos os cargos e categorias, qualquer que tenha sido o tipo de vínculo que haja estado na base do recrutamento, assumindo uma expressão significativa no caso do pessoal de apoio técnico administrativo ("além quadro") a qual representa, por si só, 62% do total, tendo isto ocorrido em todos os 3 Executivos abrangidos no triénio.

Também se analisaram as nomeações com despacho e os resultados foram os que seguem:

Situações: Com Despacho								
Lugar de Origem	Tipo de Vínculo							
	CS	CN	Dest	Nom	PS	Req.	Sem Informação	Total
Público	105	2	307	20	3	226	7	670
Privado	8			8	3	66		85
Aposentados				6	1			7
Desconhecido	4			83	3	3	5	98
Outras situações	11			51	4	4	2	72
Total	128	2	307	168	14	299	14	932

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

- ✓ **Existem despachos sem evidência de publicação em DR** (registo do nº do DR e da sua data de publicação). Sendo certo que as situações jurídicas de requisição, destacamento e prestação de serviços a isso não estão obrigadas, constatou-se que alguns dos titulares enviaram-nas para publicação, **o que no entender do Tribunal, constituiu, uma boa prática.**

Contudo, tal como referido, o vínculo de “prestador de serviço” aplicado à figura de “especialista” não está em conformidade com a lei dos gabinetes. Importa sublinhar que, do conjunto analisado, apenas a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Segurança Social possuem procedimentos para controlo das publicações em DR.

Pela análise dos despachos de nomeação confirmou-se que foram utilizadas, indevidamente, figuras de mobilidade no recrutamento de pessoal, tal como se demonstra no seguinte quadro:

Situções Identificadas: "Com Despacho"					
Cargos ou Função	Tipo de vínculo				
	CS	Dest.	Nom.	PS	Total
Chefe de Gabinete		1			1
Assessor PM				1	1
Adjunto		3			3
Secretário pessoal		1			1
Conselheiro Técnico		1		2	3
Especialista		10		3	13
Apoio técnico-administrativo	1		1		2
Total	1	16	1	6	24

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

Estas situações verificam-se em 50% (15/30) dos gabinetes analisados e apresentam-se como uma prática reiterada, em certos ministérios, na medida em que persistiram nos 3 anos consecutivos.

Também se verificou que 33 nomeações de “especialistas” ou indevidos “assessores” não se encontravam devidamente fundamentadas em 6 gabinetes, de 3 ministérios, o que contraria o regime excepcional de recurso a este tipo de nomeações e não garante a devida transparência e a necessária justificação da correspondente despesa à luz, no mínimo, dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia.

Por outro lado, com o objectivo de confirmar os dados da lista nominativa fornecida ao Tribunal em resposta aos questionários, confrontaram-se os mesmos com os respectivos despachos de nomeação. Em resultado, formulam-se as seguintes observações:

- O lugar de origem, bem como a respectiva remuneração, apenas são referenciados para os requisitados e destacados; contudo, nos despachos destes também se omite, em alguns casos, a indicação do lugar de origem e a sua remuneração.
- Encontram-se despachos de nomeação autorizados pelo Secretário-Geral e pelo Chefe de Gabinete e publicados em DR, cobrindo 21 nomeações em todos os 3 Executivos. Sublinhe-se que, a entidade competente para o recrutamento é o titular do respectivo gabinete, ou seja, o membro do Governo, salvo existência da competente delegação de poderes; o que nos casos em exame não foi evidenciado.
- Todos os despachos omitem o conteúdo funcional; e o lugar de origem, em regra, apenas é referido nos despachos dos destacados e requisitados.

Do exposto, conclui-se que as situações anómalas detectadas, para além de derivarem da complexidade e deficiente interpretação dos normativos do DL 262/88, de 23 de Julho e do DL n.º 322/88, alterado pelo DL 45/92, de 4 de Abril, (diplomas orgânicos dos gabinetes dos Membros Governos), ficaram também a dever-se à deficiente e inadequada especificação do conteúdo dos despachos de nomeação e, bem assim, à sua não publicação em DR.



Sem prejuízo do exposto, o qual resulta de constatações fundadas na informação transmitida ao Tribunal pelas Secretarias-Gerais em resposta aos questionários do TC, já em sede de contraditório, veio o XVII Governo “rejeitar em absoluto, que tenham ocorrido admissões para o Gabinete do Primeiro Ministro sem despacho de nomeação do Senhor Primeiro Ministro ou nos quais se verifique qualquer das desconformidades (sem despacho; data anterior à vigência do Gabinete) expressas nos mapas”.

Contudo, o Tribunal, sem comentar o respondido, volta a assinalar que se baseou na informação que lhe foi transmitida pelos competentes serviços, tendo, ainda, efectuado diligências complementares junto das Secretarias-Gerais a fim de obter esclarecimentos quanto a situações irregulares em matéria dos despachos de nomeação. Circunscreveu-se, pois, o Tribunal ao mero relato das constatações que lhe foi possível extrair da informação que obteve, a qual não foi infirmada documentalmente.

16.4.2 Sistema remuneratório

Tal como já referido, a remuneração mensal do pessoal que presta serviço nos gabinetes ministeriais é composta por vencimento mensal (x 14 meses), subsídio de almoço, despesas de representação, ajudas de custo, subsídio de alojamento, subsídio de exoneração, horas extraordinárias, outros subsídios e regalias acessórias⁵⁴.

Estas componentes remuneratórias ascenderam, nos 30 gabinetes objecto da citada amostra, a 20,8 milhões de euros, dos quais 66,5% respeitaram à remuneração base, 14,3% a horas extraordinárias e 8,2% a outros subsídios, tal como consta do quadro seguinte:

Componentes Remuneratórias	Total (2003 a 2005)	%
Remuneração Base	13.873.094,20	66,53%
Despesas Representação	1.409.218,28	6,76%
Horas extraordinárias	2.976.863,82 ⁵⁵	14,28%
Ajudas de Custo	134.694,30	0,65%
Subsidio Alojamento	24.229,70	0,12%
Subsidio exoneração	220.096,92	1,06%
Outros Subsídios	1.699.854,24	8,15%
<i>Sub total</i>	<i>20.338.051,46</i>	<i>97,53%</i>
Regalias acessórias	515.297,97	2,47%
<i>Total</i>	<i>20.853.349,43</i>	<i>100,00%</i>

Fonte: SG (anexo 5); Tratamento equipa do TC

É de anotar que foram ainda pagas indemnizações, por cessação de funções, no valor de 220 mil euros.

Destaca-se, em ponto próprio, a remuneração base e o trabalho extraordinário, pela sua relevância e pelas suas particularidades, bem como o subsídio de exoneração.

Tendo por base a amostra desta auditoria, já atrás explicitada, a 30 gabinetes ministeriais dos três Governos Constitucionais, pretende-se neste ponto relacionar a remuneração vencida pelo pessoal dos gabinetes com a sua efectiva situação, isto é, o lugar ou o cargo que ocupam e o vínculo que estabelece a sua ligação ao lugar de origem. Para o feito, calcularam-se “valores médios”, tendo em conta o somatório das remunerações auferidas no triénio e o correspondente número de indivíduos.

16.4.2.1 POR VINCULO – LUGAR DE ORIGEM

Atente-se ao quadro seguinte, no qual se resumem as situações descritas, em resultado dos testes efectuados à situação jurídica no triénio:

⁵⁴ Existe falta de uniformidade na atribuição deste tipo de benefícios em resultado da ausência de normativo, o que leva a que uns Ministérios utilizem a RCM 2002 (Finanças e Justiça), outros a RCM de 2002 mais os despachos dos ministros –nº 50/MC/2003 de 1/9, Despacho nº 27/MC/2004 de 5/4 e Despacho nº 32/MC/2005 de 14/4 - (Cultura), outros ainda a deliberação da PCM (Ambiente) e os restantes sem qualquer documento de referência.

⁵⁵ Na sequência dos esclarecimentos prestados em contraditório foi retirado o valor de 110,8 mil euros do trabalho extraordinário referente a trabalho em dias de descanso semanal de secretárias pessoais dos gabinetes do Ministério da Agricultura.

Unid.:€

Tipo de Vínculo	Aposentados		Desconhecido		Outras situações		Privado		Público		Total Geral		VM Anual
	VT (triénio)	VU (triénio)	VT (triénio)	VU (triénio)	VT (triénio)	VU (triénio)	VT (triénio)	VU (triénio)	VT (triénio)	VU (triénio)	VT (triénio)	VU (triénio)	
Comissão de Serviço			79.059	19.765	395.967	32.997	167.795	20.974	2.654.365	20.737	3.297.185	21.692	7.231
Comissão Normal									111.981	37.327	111.981	37.327	12.442
DESTACAMENTO									3.138.288	6.959	3.138.288	6.959	2.320
Nomeação	150.111	25.019	2.255.951	20.509	1.505.949	28.961	273.100	21.008	394.098	16.421	4.579.209	22.338	7.446
Prestador de serviços	81.546	40.773	441.072	11.310	504.355	21.015	0	0	33.331	11.110	1.060.304	14.934	4.978
Requisição			59.347	19.782	147.263	36.816	2.510.663	30.249	5.936.400	20.612	8.653.672	22.893	7.631
(em branco)	737	737	17.954	2.244	46.903	15.634			57.934	1.869	123.528	2.873	958
Total Geral	232.394	25.822	2.853.382	17.399	2.600.436	27.373	2.951.558	27.585	12.326.396	13.283	20.964.166	16.089	5.363
VM Anual	77.465	8.607	951.127	5.800	866.812	9.124	983.853	9.195	4.108.799	4.428	6.988.055	5.363	1.788

Fonte: SG (mapa 5); Tratamento equipa auditoria do TC

Notas: vt – valor total no triénio; vu (valor unitário) = vt/n.º ind.

Em termos globais verificou-se que o vínculo mais oneroso foi o da “comissão normal” com 37,3 mil euros, seguido do da requisição com 22,9 mil euros. O menos oneroso foi o do destacamento, com 6,9 mil euros. O lugar de origem mais oneroso, em termos remuneratórios, foi o do sector privado e o menos foi o do sector público.

Quando considerado o lugar de origem, verificou-se, em termos de valores unitários, que:

- **Requisição:** 1 indivíduo em “outra situação” custou 36,8 mil euros; 1 indivíduo oriundo do sector privado custou 30,2 mil euros; e 1 oriundo do sector público custou 20,6 mil euros;
- **Nomeação para gabinete ou cargo:** 1 aposentado custou 25 mil euros; 1 indivíduo oriundo do sector público custou 16,4 mil euros; 1 indivíduo em “outra situação” custou 29 mil euros; e 1 indivíduo oriundo do sector privado custou 21 mil euros.
- **comissão de serviço:** 1 indivíduo oriundo do sector privado custou 21,0 mil euros; 1 oriundo do sector público custou 20,7 mil euros; e 1 indivíduo em “outra situação” custou 33 mil euros.
- **Sem informação sobre o vínculo:** 1 em “outra situação” custou 15,6 mil euros.

Em regra os encargos totais mais elevados verificaram-se com as requisições. Por norma, os valores médios de remuneração mais elevados corresponderam ao sector privado com 9,2 mil euros no período em análise.

Já quanto ao destacamento, observa-se o valor mais baixo, com origem exclusiva no sector público, na medida em que o recrutamento por via daquele instrumento de mobilidade faz com que o encargo com a remuneração base corra por conta do serviço de origem e não do gabinete.

Como se observa no quadro seguinte, em termos unitários, a **figura mais onerosa** nos 30 gabinetes analisados, foi a de assessor do Primeiro Ministro, com 43,2 mil euros, seguida da de chefe de gabinete, com 39,2 mil euros, da de Adjunto, com 28,5 mil euros, da de conselheiros técnicos, com 21,2 mil euros da de Especialista, com 19,5 mil euros, da dos secretários pessoais, com 18,1 mil euros, da de “outra”, com 14,6 mil euros e da do apoio técnico e administrativo, com 8,2 mil euros.



Unid.: €

Cargos harmonizados do contraditório	CS		CN		DEST		NOM		PS		REO		(em branco)		Total Geral		Total por ano
	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VT (tríenio)	VU (tríenio)	VM
Chefe de Gabinete	537.419	33.589	0	0	20.931	20.931	445.366	49.485	0	0	446.236	44.624	485	485	1.450.437	39.201	13.067
Assessor PM	386.526	35.139	105.568	52.784	0	0	490.367	40.864	14.658	14.658	472.954	59.119	0	0	1.470.074	43.237	14.412
Adjunto	1.239.021	28.160	6.413	6.413	7.722	2.574	1.394.815	26.823	0	0	2.331.414	34.285	10.124	1.446	4.989.509	28.511	9.504
Secretário pessoal	520.899	17.962	0	0	23.343	23.343	866.047	14.932	0	0	1.181.998	22.302	35.251	8.813	2.627.538	18.121	6.040
Conselheiro Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	65.036	32.518	19.589	19.589	0	0	84.625	21.156	7.052
Especialista	538.082	14.947	0	0	155.710	6.770	1.173.901	18.934	389.593	55.656	1.474.110	25.416	2.981	497	3.734.376	19.450	6.483
Apoio técnico-administrativo	3.117	3.117	0	0	2.930.583	6.945	9.771	9.771	462.625	9.638	1.316.095	14.463	73.608	3.505	4.795.799	8.212	2.737
atípico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outra	72.121	8.013	0	0	0	0	198.942	18.086	128.392	9.876	1.411.275	15.857	1.079	540	1.811.808	14.611	4.870
Total Geral	3.297.185	140.927	111.981	59.197	3.138.289	60.563	4.579.209	178.895	1.060.304	122.346	8.653.671	235.655	123.528	15.286	20.964.166	192.499	64.165
VM (anual)	1099061,667	46975,67	37327	19732,33	1046096	20187,67	1526403	59631,67	353434,7	40782	2884557	78551,67	41176	5095,333	6988055	64166,33	21388,33

Fonte: SG (mapa 5); Tratamento equipa auditoria do TC

O sistema remuneratório para o exercício de cargos e funções idênticas não é homogêneo, porquanto para os lugares do quadro as remunerações são quantificadas por lei, enquanto que tal não sucede para as situações em lugares além quadro. A opção pelo vencimento de origem, no caso dos requisitados, contribuiu para esse efeito⁵⁶, posto que tal direito permite vencer uma remuneração superior à que a lei fixa, para os mesmos lugares. A título de exemplo verificou-se estarem a ser incorrectamente recebidos subsídios inerentes à actividade exercida no serviço de origem.

Foi o caso de um elemento que prestou serviço no apoio administrativo e manteve o subsídio de turno (correspondente a 20% da remuneração base) que auferia no serviço de origem (INA) nos seguintes termos “...deverá continuar a pagar-se, uma vez que vem requisitada para o gabinete e não pode perder regalias.”.

E, ainda, o caso de duas secretárias pessoais que exerceram funções num gabinete de um Executivo anterior ao actual, em regime de requisição, uma oriunda do sector público (A) e outra do sector Privado (B) em que se verificou a atribuição de uma remuneração média mensal na ordem dos 4.215€mês (A) e 2.450€mês (B), respectivamente. A tabela seguinte ilustra tais situações:

⁵⁶ “Veja-se a título de exemplo a situação da remuneração dos requisitados nos gabinetes ministeriais em França in Schrameck Olivier, Dans l’ombre de La République – Les Cabinets ministeriels- Olivier Schrameck, DALLOZ, (2006:32;33) “De um modo geral, a independência dos membros de gabinetes implica que, qualquer que seja o seu status, a sua remuneração tem de ser suportada pelo orçamento de Estado. Assim sendo, nos casos mais raros, em que os membros dos gabinetes provêm de empresas públicas ou do sector privado, eles não podem conservar o que anteriormente auferiam. De outro modo, eles são submetidos a um regime de incompatibilidade estrita com a sua anterior função. Pela mesma razão, no que concerne à garantia de independência, os membros de gabinete não podem ser nomeados na qualidade de representantes do Estado no seio dos conselhos de administração ou órgãos deliberativos dos organismos públicos ou privados.”.

Valor da tabela remuneratória	Cargo e/ou função: Secretária Pessoal
Remuneração. Base: em 2003 e 2004	1856,61
Despesas de representação	n.a

Requisição	A	B
	<i>Entidade do sector público</i>	<i>Entidade do sector privado</i>
Idade	62 anos	49 anos
Habilitações literárias	Equiparada ao 11.º ano	Equiparada ao 9.º ano
Remuneração total auferida	80.103,15€	61.269,36€
Remuneração total média	4.215,96€/Mês	2.450,76€/Mês
Valor mais alto pago num dos meses	7.701,58€	7.236,33€
<i>Vencimento base</i>	1.449,55€	1.372,70€
<i>Diuturnidades</i>	237,47€	105,00€
<i>Isenção de horário trabalho</i>	0,00€	316,67€
<i>Complemento remunerativo</i>	483,50€	122,21€
<i>Suplemento eventual</i>	1.023,25€	0,00€
<i>Suplemento eventual (rest)</i>	118,30€	0,00€
<i>Sub. Férias (acerto)</i>	74,22€	1.916,58€
<i>Sub. Natal (acerto)</i>	16,90€	
<i>Sub. Almoço - p/isenta+p/trib rem variavel p/ desempenho</i>	162,75€	-31,00€
<i>Incentivos</i>	4.135,64€	0,00€
<i>Valor compensatório</i>		2.914,00€
<i>Total</i>	7.701,58€ (a)	7.236,33 (a)
<i>Encargos sociais</i>	1.262,15	1.263,58
Valor total mensal suportado pelo Estado	8.963,73 (a)	8.499,91(b)

Nota: (a) inclui caixa de abono de família (11% \times Rem Mensal(3.434,27€), S.A.M.S (6,25% \times Rem Mensal(3.403,19))l, Fundo de Pensões (33% \times rem mensal(1.714,49)) pensionamento compl. Rem (21,9% \times rem mensal(483,50)); (b) inclui segurança social (23,75 \times 4.343,81), SAMS (6,25% \times 3.588,74€) e Seg Acid Pess Trab .(7,63€).

Fonte: SG



De facto, existiu acentuada heterogeneidade de remunerações, ao nível do exercício de funções iguais, mas com vínculo distinto e, nalguns casos, até com igual vínculo. Atente-se na seguinte matriz, na qual se aglomerou a remuneração por cargo ou função:

Unid.: €

Cargos e/ou funções	2003		2004		2005	
	Remuneração Mensal		Remuneração Mensal		Remuneração Mensal	
	min	máx	min	máx	min	máx
Chefe de gabinete	3.375,65	7.405,19	1.149,97	7.405,19	1.149,97	4.536,84
Adjuntos	2.700,52	6.252,50	1.440,28	6.611,21	1.321,79	6.611,21
Assessor P M	2.869,30	6.984,00	1.762,11	6.984,00	2.932,42	6.500,00
Secretária pessoal	1.210,28	3.209,98	990,19	3.776,50	950,00	3.776,50
Especialistas	1.800,61	6.632,88	1.967,00	6.632,88	1.897,45	5.200,00
Conselheiros técnicos	1.691,30	2.792,97	2.048,18	3.183,38	1.691,30	2.854,44
Apoio	487,22	1.360,92	496,53	1.857,00	434,51	1.900,00
Prestadores Serviços	3.700,00	4.400,00	3710,00	4000,00	2.759,93	5.000,00
Figuras atípicas:						
<i>Conselheiro Roma</i> ⁵⁷	10.857,37		10.857,37		10.857,37	
<i>Gestor POAGRO</i> ⁵⁸	4.204,20		4.204,20		4.204,20	
<i>Coordenação de Apoio Administrativo</i>	1.210,29		sem informação		1.332,07	
<i>Outras</i>	620,66	4.752,55	481,01	4.000,00	491,60	6.500,00

Fonte: Gabinetes (Mapa 5); Tratamento equipa auditoria do TC

⁵⁷ A remuneração mensal de 10.857,37€ integra (8.327,42€ de abono de representação e 2.529,95€ de abono de habitação).

⁵⁸ Trata-se de uma figura que não integra o quadro do gabinete, mas cuja remuneração foi paga pelo respectivo orçamento. A sua nomeação resulta do disposto no n.º 1 do art.º 7 da RCM n.27/2000, publicada no DR II Série, n.º 113, que determina que o nomeado, com os estatuto de encarregado de missão, auferirá a remuneração correspondente a presidente do CA de empresa pública no grupo B, nível 1 (4.204,20€), sendo as mencionadas despesas suportadas pelo orçamento do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, conforme previsto no n.º 6 do mesmo artigo.

Esta diversidade remuneratória permite agrupar o pessoal dos gabinetes em grupos de idênticos cargos ou funções com acentuada diversidade de remunerações, tal como se evidencia na seguinte tabela:

Intervalo Remuneratório	Ch. de Gabinete			Adjunto			Secret. Pessoal			Cons.Técnico			Especialista			Apoio téc.-adm.			outra			figuras atípicas			
	03	04	05	03	04	05	03	04	05	03	04	05	03	04	05	03	04	05	03	04	05	03	04	05	
Inferior a 1000,00						1		2	2				7	6	3	4	12	16	16	27	33				
de 1000,00 a 1999,00		1	1		2	2	5	4	5	3		1	7	4	16	1	6	6	8	21	26				
de 2000,00 a 2999,00				1	5	6	1	1	2	4	4	4	5	3	8				3	3	7	1	1	1	
de 3000,00 a 3999,00	1	1	4	4	2	3		2	1		1		7	11	20	1			4	4	5				
de 4000,00 a 4999,00	1	3	3	1	1								1	1	4				1	1	2	1	1	1	
de 5000,00 a 5999,00				1	1										1						1				
de 6000,00 a 6999,00				1	2	6							1	1											
de 7000,00 a 7999,00	1	1																							
Superior a 10000,00																							1	1	1
Total	3	6	8	8	13	18	6	9	10	7	5	5	28	26	52	6	18	22	32	56	74	3	3	3	

Assim:

- Chefes de gabinete variando entre 3 grupos em 2003, 6 em 2004 e 8 em 2005;
- Adjuntos variando entre 8 grupos em 2003, 13 em 2004 e 18 em 2005;
- Especialistas variando entre 28 grupos em 2003, 26 em 2004 e 52 em 2005;
- Secretária pessoal variando entre 6 grupos em 2003, 9 em 2004 e 10 em 2005;
- Apoio técnico e administrativo variando entre 6 grupos em 2003, 18 em 2004 e 22 em 2005; e
- A figura inexistente “outra” variando entre 32 grupos em 2003, 56 grupos em 2004 e 74 em 2005.

A dispersão que se observou nos níveis remuneratórios dos cargos ora referidos foi consequência não só do facto de os seus titulares auferirem os vencimentos que detinham no lugar donde eram originários, mas também da fixação livre dos montantes remuneratórios, em contratos de prestação de serviços, chegando, não raras vezes, a vencimentos que excederam os do Presidente da Republica, do Primeiro-Ministro, do Ministro, do Secretário e do Subsecretário de Estado, tal como se demonstra no seguinte quadro:

Período: 2003 a 2005	CARGOS						Total
	PR	1.º Ministro	Vice 1.º M	Ministro	SE	Sub SE	
n.º situações em (2003)	3	6	7	0	12	13	51
n.º situações em (2004)	4	9	10	13	16	17	69
n.º situações em (2005)	2	6	8	8	14	24	62
Total	9	21	25	31	42	54	182

Fonte: Gabinetes (Mapa 5)

No quadro supra, são evidenciados, como se referiu, os casos de remunerações de algum pessoal dos gabinetes, no âmbito da amostra do TC, que excederam o vencimento do respectivo membro do Governo e, em algumas situações até o vencimento do Presidente da República.



Com efeito notou-se que, no triénio, e no tocante ao pessoal dos gabinetes ministeriais, 9 elementos excederam o vencimento do Presidente da República, 21 o do Primeiro Ministro, 25 o do Vice-Primeiro Ministro, 31 o do Ministro, 42 o do Secretário de Estado e 54 o do Sub-Secretário de Estado.

Estas situações não foram justificadas em termos de legalidade, de racionalidade económica, de transparência e de prossecução do interesse público.

16.4.2.2 REMUNERAÇÃO MENSAL

Constata-se que, nos contratos de prestação de serviços, os valores não foram fixados por referência aos da função pública para desempenho de funções equivalentes. Com efeito, na maior parte dos casos fixaram-se valores superiores aos vencimentos de

adjunto e, até, de chefe de gabinete⁵⁹, para os mais variados casos, tal como se demonstra no quadro que segue e se reporta a 9 gabinetes de 8 Ministérios, dos 3 Governos analisados:

Cargo/função/descrição do serviço	Valor mensal corrigido dos prestadores de serviço	Situações identificadas por gabinetes
Colaborador de Gabinete (Apoio técnico administrativo)	3.700,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	1
Especialista	4.400,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	1
Apoio técnico administrativo	5.000,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	1
Desenvolvimento de tarefas de apoio jurídico e legislativo (outra)	3.710,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	2
Elaboração de estudos relacionados com a reestruturação do Ensino Superior no âmbito do processo de Bolonha	3.800,00 + IVA	
Consultadoria de imagem nas áreas da publicidade e comunicação externa	4.000,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	
Pareceres técnico jurídico	3.185,00 + IVA	
Outra	3.961,23€ + IVA ⁽⁶¹⁾	1
Outra	2.949,15€ + IVA	1
Execução de todos os serviços de consultoria e apoio de imagem e estudos solicitados pelo Gabinete.	5.000,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	1
Assessor na área da divulgação científica e tecnológica	2.759,93 + IVA	1
Apoio Técnico Especializado	3.800,00 + IVA ⁽⁶¹⁾	
Total	-	9

Fonte: Gabinetes (mapas 5 e 6); Tratamento equipa auditoria do TC;

⁵⁹ O vencimento mensal do Chefe de Gabinete em 2003 e 2004 foi de 3.375,65€ e em 2005 foi de 3.449,91€

Os contratos de prestação de serviços constituíram, por vezes, uma forma de possibilitar a fixação de remunerações em montantes superiores aos dos vencimentos mensais, legalmente fixados, para o pessoal que compõe os gabinetes e que estão determinados pelo Decreto-Lei nº 25/88, de 30 de Janeiro, bem como os princípios em matéria retributiva em vigor na Administração Pública, em particular o princípio da proporcionalidade. A título de exemplo o Tribunal cita o caso de um adjunto que foi exonerado, tendo seguidamente, passado a prestador de serviços.

De facto, a celebração de contratos de prestação de serviços tem constituído uma forma de ultrapassar os condicionalismos em matéria retributiva, existentes para o pessoal com uma relação jurídica de emprego público, nomeadamente os decorrentes dos nºs 1, 2 e 3, do art. 3º, da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto, ou seja, a limitação imposta em função do vencimento do Presidente da República. Repare-se que certas destas situações destinam-se ao exercício de funções de apoio administrativo, como foi o caso de uma “colaboradora do gabinete”, aludida no quadro supra, e sem qualquer referência ao lugar de origem, em regime de prestação de serviços, à qual foi fixada uma remuneração base mensal situada em 3700€ + IVA, não sendo conhecido o domínio técnico de tal colaboração.

Também se constatou que **28 adjuntos** auferiram remunerações base superiores às previstas na lei, situando-se o seu valor máximo em 6.252,50€ e 6.611,21€ em 2003 e 2005, respectivamente, isto é, para além do valor fixado na lei para a categoria, chegando mesmo a situar-se acima da remuneração dos membros do Governo, incluindo a do Primeiro-Ministro, uma vez que, não obstante, a lei também faculta a opção pela remuneração de origem:

	2003	2004	2005	total
Valor tabela Adjunto	2700,52	2700,52	2759,93	-
Nível	Superior ao limite	Superior ao limite	Superior ao limite	-
CARGO: Adjunto (n.º sit.)	7	9	12	28
N.º Gabinetes	4	7	10	-
Valor Max/ano	6.252,50	6.611,21	6.611,21	-

Fonte: Gabinetes (mapa 5)



Por seu turno, verificou-se ainda que, ao nível dos conselheiros técnicos, dos especialistas, dos secretários pessoais, das figuras atípicas (“outros”) e de apoio técnico e administrativo, foram **abonados vencimentos superiores aos que lhes seriam atribuídos se tivessem sido nomeados adjuntos do gabinete, sem prejuízo de a lei considerar para os conselheiros técnicos a sua remuneração “para todos os efeitos equiparados a adjuntos”**. Vejam-se os resultados dos testes efectuados:

	2003	2004	2005	Total
Valor na tabela da RB para adjunto	2700,52	2700,52	2759,93	-
Situações identificadas				
<i>I - No Cargo de conselheiro técnico</i>	4	6	5	15
N.º Gabinetes	1	3	1	5
<i>II - No Cargo de especialista</i>	27	43	71	141
N.º Gabinetes	6	10	14	30
<i>III - No Cargo de Secretária Pessoal</i>	1	2	1	4
N.º Gabinetes	1	2	1	4
<i>IV - Figuras “outras”</i>	10	6	21	37
N.º Gabinetes	3	4	3	10
<i>V - Figuras atípicas à orgânica dos gabinetes</i>	4	6	4	14
N.º Gabinetes	2	2	2	6
Total	46	63	102	211

Fonte: Gabinetes (mapa 5) e despachos de nomeação

A **remuneração mensal** das figuras que integravam os gabinetes **ultrapassou a do adjunto em 211 situações, de 55 gabinetes**, as quais integravam **141 especialistas, 51** figuras atípicas “outros”, **15** conselheiros técnicos, **4** secretários pessoais. Sublinhe-se que algumas destas situações tinham subjacente um tratamento.

Do mesmo modo, também se observou dispersão de remunerações mensais de figuras que integravam os gabinetes, chegando estas a superar a remuneração de adjunto em 211 situações. Nestas incluem-se 141 especialistas, 51 figuras atípicas (“outros”), 4 secretários pessoais e 15 conselheiros técnicos, sendo estes últimos equiparados a adjuntos, nos

termos da lei. Como exemplos do exposto, citam-se os seguintes:

- ✓ A dois conselheiros técnicos, que exerceram funções, incorrectamente, em regime de prestação de serviços, foram fixadas remunerações mensais com base em critérios bem diferenciados para ambos os casos, resultando em montantes totais auferidos que ascenderam a 37.925,24€ e 27.111,05€. Em ambas as situações, as remunerações mensais foram superiores às de adjunto conforme estipulado na lei.

✓ Um especialista, ao qual foi fixada a remuneração mensal de 3.183,38€(superior à de adjunto) em regime de requisição a uma televisão privada, cujo despacho de nomeação o equiparava a adjunto para efeitos remuneratórios (circunstancia prevista na lei apenas para conselheiros técnicos), auferiu, por esse facto, despesas de representação, outros subsídios, regalias acessórias e subsidio de exoneração, os quais totalizaram 32.242,25€, no período em que exerceu funções no gabinete.

✓ Duas situações atípicas, designadas “encarregados de missão”, para os quais foram fixadas remunerações (vencimento mensal mais despesas de representação) equiparadas a Presidente de CA de empresa pública, grau 1 e nível de complexidade A, cujos valores se situaram acima da remuneração de adjunto e, mesmo, dos titulares das respectivas pastas. Os montantes globais percebidos por ambos cifraram-se em 60,6 e 104,8 milhares de euros, tal como apresenta no quadro seguinte:

Figuras Atípicas	Encarregado de Missão para acompanhamento do processo de extinção do IPE (2002 a 2003) (A)		Encarregado de Missão do PRASD (2003 a 2004) (B)	
	Remuneração	Obs.	Remuneração	Obs.
Componentes Remuneratórias:				
a. Vencimento Mensal	4.752,55/mês	(valor padrão de 2002) x 14 vezes	4.752,55/mês	-
b. Despesas de Representação	1.663,39€/mês	(4.752,55 x 35%)	1.663,39€/mês	
c. Prémio	19.010,2	Com prémio (equivalente a 4 meses de remuneração).	0	Sem prémio
Montante global Pago	60.600,54€		104.794,04€	

Fonte: SG

Verificou-se que 14 assessores dos gabinetes dos 3 Primeiros-Ministros auferiram remunerações mensais superiores ao limite previsto para a respectiva categoria como se demonstra a seguir:

postergando-se, em consequência, os princípios da boa gestão financeira, da transparência e da proporcionalidade.

CARGO: Assessor do PM	2003	2004	2005	Total
Valor tabela Assessor PM	2.869,3	2.869,3	2.932,42	-
n.º situações	1	6	7	14
N.º Gabinetes	1	2	2	5

Fonte: Gabinetes (mapa 5)

A ausência de limites remuneratórios para os diferentes cargos ou funções criou espaço para que as remunerações tenham sido fixadas, nalguns casos, de forma casuística e discricionária, sem justificação em termos de prossecução do interesse público, levando a que, em situação de exercício de funções de conteúdo idêntico hajam sido fixadas remunerações bem divergentes,



16.4.2.3 *TRABALHO EXTRAORDINÁRIO E SUBSÍDIO DE EXONERAÇÃO*

Tendo em atenção que o pessoal dos gabinetes ministeriais não pode auferir remuneração a título de horas extraordinárias, apurou-se que os encargos com o trabalho extraordinário se cingiram ao pessoal além quadro dos gabinetes e ascenderam a 2,9 milhões de euros, dos quais 99,2% para o pessoal do apoio técnico e administrativo e o restante para outro pessoal, tal como se demonstra:

Cargo ou função	valor	%	DL n.º 322/88, 23.11 (n.º 2 do art.7) e DL n.º 262/88,23.07 (n.º 2 do art.º 8.º)	Gabinetes	
				N.º gab.	valores
Apoio técnico e administrativo:	2.951.761,38	99,16%	✓	-	-
Motoristas	823.393,50	-		-	-
Restante	2.128.368	-		-	-
Outro	25.102,44	0,84%	?	1	25.102,44
Total	2.976.863,82	100,00%	-	-	-

Fonte: Gabinetes (mapa 5)

Sublinhe-se que, em sede de contraditório e na sequência de uma diligência complementar aos serviços de apoio dos gabinetes ministeriais do Ministério da Agricultura, esclareceu-se que os montantes pagos às secretárias pessoais de gabinetes ministeriais, a título de horas extraordinárias, foram efectivamente pagos pelo serviço prestado em dias de descanso semanal e complementar⁶⁰ e não em horas extraordinárias como indicado inicialmente ao TC.

Quanto ao subsídio de exoneração os montantes auferidos a título do mesmo, no triénio, ascenderam a 217 mil euros e repartiram-se pelos seguintes cargos ou funções da seguinte forma:

Cargo e/ou função	Valor (€)	N.º Gabinetes
Chefe de Gabinete	24.923,47	5
Adjunto	72.466,22	7
Secretário pessoal	28.199,92	7
Especialista	91.323,93	9
outras	3.183,38	7
Total Geral	220.096,92	35

Fonte: Gabinetes (mapa 5); Tratamento equipa auditoria

No que respeita aos especialistas que auferiram subsídio de exoneração, colocam-se reservas, tanto mais que para a figura de conselheiro técnico, no mesmo gabinete e nas mesmas circunstâncias, não foi paga qualquer indemnização por cessação de funções, tal como se demonstra:

⁶⁰ O pagamento do trabalho prestado em dias de descanso semanal ou complementar, relativo aos secretários pessoais dos gabinetes ministeriais do Ministério da Agricultura é processado no âmbito da interpretação do despacho autorizador do respectivo Chefe de Gabinete (Despacho de 03.01.03, Despacho de 12.03.05, Despacho de 17.07.04 e Despacho de 05.01.04).

Ministério	N.º Gabinetes	Cargos e/ou funções	Data Nomeação	Data Exoneração	Vínculo	Despacho	Origem	Subsídio Exoneração (€)
Economia e Inovação	1	Conselheiro Técnico	17-02-2004	16-07-2004	Requisição	Com despacho	Associação Industrial Portuguesa	0
		Especialista	19-02-2004	16-07-2004	Requisição	Com despacho	Reuters-Europ-Agência Noticiosa	4716,54
Trabalho e Solidariedade Social	1	Especialista	04-11-2003	(em branco)	Comissão de Serviço	Com despacho	(em branco)	884,43
		Conselheiro Técnico	01-10-2003	(em branco)	Destacamento	Com despacho	Secretaria Geral MSST	0

Fonte: Secretarias-gerais (Anexo 5); Tratamento equipa auditoria do TC

Estas situações, no mínimo, para além de não terem apresentado base legal de apoio, não foram justificadas, nem explicadas não sendo, portanto, transparentes, e contribuíram para o aumento da despesa dos gabinetes ministeriais.



III Recomendação Final, Destinatários e Publicidade

17 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo, conclusões e, em particular, as recomendações constantes deste seu relatório final, o Tribunal entende dever o Governo, nomeadamente, através do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (que representou o XVII Governo Constitucional para efeitos de contraditório), transmitir-lhe, por escrito e no prazo de 6 meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas, sendo disso caso, dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às recomendações neste relatório formuladas.

De igual modo e no mesmo prazo, devem as Secretarias-Gerais e a DGO dar conta ao Tribunal de tudo o que, à luz das observações de auditoria, conclusões e recomendações insertas neste relatório tenha sido corrigido, alterado ou melhorado, no âmbito das respectivas atribuições, quanto à temática auditada.

Caso, em tal prazo, nada tenha sido implementado, deve, por todos e cada um dos precedentemente nomeados, ser transmitido, por escrito e detalhadamente, ao Tribunal, a correspondente justificação.

18 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo, que contém todas as respostas enviadas ao Tribunal no exercício do contraditório, são remetidos exemplares:

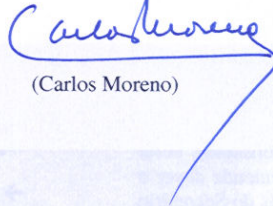
- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares;
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro das Finanças e da Administração Pública;
 - Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
- A todas as Secretarias-Gerais dos Ministérios;
- À Direcção-Geral do Orçamento;
- Aos dois ex-Primeiros Ministros do XV e XVI Governos Constitucionais;
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal de Contas, nos termos do disposto pelo nº 4, do artigo 29º da lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

19 PUBLICIDADE

O presente Relatório e o seu Anexo serão, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, através dos competentes Serviços do Tribunal, divulgados pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inseridos no sítio do Tribunal de Contas na Internet, www.tcontas.pt

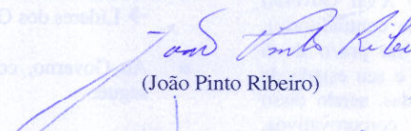
Tribunal de Contas, em 28 de Março de 2007

O Conselheiro Relator

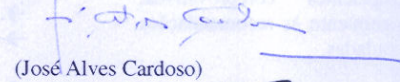


(Carlos Moreno)

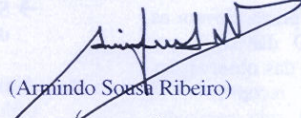
Os Conselheiros Adjuntos



(João Pinto Ribeiro) *(acompanha a declaração de voto do Senhor Cônego Chefe Freitas Pereira)*



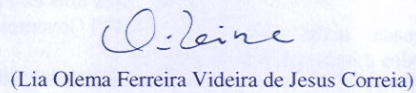
(José Alves Cardoso)



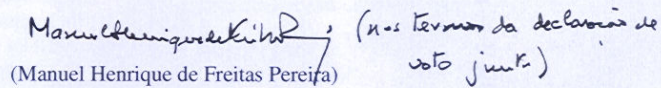
(Armindo Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)



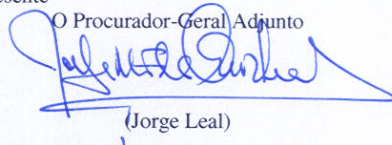
(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira) *(nos termos da declaração de voto junta.)*

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Jorge Leal)



AUDITORIA AOS GABINETES GOVERNAMENTAIS

Declaração de voto

Voto o relatório mas entendo dever sublinhar que as “Transferências correntes” processadas nos Gabinetes Governamentais da Segurança Social se revestem de características próprias, na medida em que, como é, aliás, também referido no contraditório, o seu destino resulta directamente da lei e, por isso, não são objecto de gestão por parte desses Gabinetes.

Com efeito, essas transferências, que no triénio aqui em causa representam cerca de 12,4 mil milhões de euros, derivam do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, que basicamente impõe o financiamento pelo Orçamento do Estado da totalidade das despesas do Subsistema de Solidariedade e do Sistema de Acção Social e, em parte significativa, através da consignação de receitas fiscais, do Subsistema de Protecção Familiar e do Subsistema Previdencial (cf. Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro e Decreto-Lei nº 331/2001, de 20 de Dezembro).

Assim, essas transferências representam, nos termos legais aplicáveis, o financiamento do Estado para as despesas da Segurança Social, sendo canalizadas do Orçamento do Estado para o Orçamento da Segurança Social através de inscrição como despesa dos Gabinetes Governamentais da Segurança Social (pertencentes ao subsector Estado) e como receita do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (pertencente ao subsector Segurança Social).

É ainda de salientar que, para efeitos de consolidação das contas das Administrações Públicas, quer em contabilidade pública quer em contabilidade nacional, essas transferências são anuladas, constituindo apenas despesa as prestações e outras despesas da Segurança Social registadas no subsector da Segurança Social que aquelas se destinam a financiar.

Tribunal de Contas, em 28 de Março de 2007

O juiz conselheiro,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Dr.^a Celeste Cardona
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Carlos Tavares
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Pedro Manuel Cruz Roseta
- 4) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Dr.^a Maria Margarida de Lucena Corrêa de Aguiar
- 5) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Pedro Santana Lopes
- 6) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Dr.^a Maria da Graça Carvalho
- 7) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Embaixador Fernando d'Oliveira Neves
- 8) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Dr.^a Maria João Bustorff
- 9) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Luís Nobre Guedes

-
- 10) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Carlos Alberto Silva Gonçalves
 - 11) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Jorge Lação
 - 12) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Luís Araújo
 - 13) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Rui Nuno Baleiras
 - 14) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Luís Guimarães de Carvalho
 - 15) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Luís Morais Sarmiento
 - 16) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Dr. Santos Cardoso

NOTA Na sequência e para complemento das alegações escritas e por convite do Juiz Relator, compareceram no Tribunal de Contas, para esclarecimento de dúvidas e apresentação de documentos aos auditores responsáveis pela auditoria, as seguintes individualidades, que a isso se prestaram, com resultados positivos:

- ✓ Dr. Carlos Manuel Tavares da Silva
- ✓ Dr. Luís Nobre Guedes



1. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Dr.^a Celeste Cardona



Tribunal de Contas

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno

urgente

CONFIDENCIAL
Por Protocolo

V/ Ref^o Proc. N^o 02/05-Audit.

Assunto: **Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais**

*Do DA 14 - a equipa
Contribuintes Governamentais
para consideração no projecto
de Relatório a apresentar-me
Esta resposta (como, aliás,
as demais) será integrada no Anexo
ao futuro projecto dele, fazendo
parte integrante.*

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro,

*27.12.06
Moreno*

A signatária foi notificada do processo à margem identificado para os efeitos previstos no n.º quatro da carta que o acompanha.

Da análise e leitura atenta do aludido processo resulta, em primeiro lugar, a importância do mesmo, tendo em vista a adopção eventual de medidas tendentes a superar as dificuldades e os constrangimentos nele detectados.

No que se refere aos elementos carreados no processo e referentes ao Ministério da Justiça, ao tempo em que a signatária foi, por ele, politicamente responsável, julgo dever sublinhar que não disponho de quaisquer elementos, documentos ou informações relativos aos temas tratados no Relatório em menção. Posso, no entanto, assegurar que todos os actos e/ou procedimentos que, ao abrigo da competência que me foi atribuída foram praticados, o foram, com base e tendo por fundamento os documentos de suporte apresentados, para o efeito, pelos serviços competentes do Ministério.

Senhor Juiz Conselheiro, creia-me sempre disponível para cooperar em matérias tão importantes, apesar de, como referi, não dispor de dados e de elementos susceptíveis para, no caso vertente, poder melhor contribuir para o desejado melhor funcionamento dos serviços da administração.

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos *x c ucaj*

*x ucaj
x ucaj*

Maria Celeste Cardona

DTTC 28 12'06 24513



2. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Carlos Tavares



Tribunal de Contas

Mto - urgente

- (1) A equipa para análise e consideração de fundo o que é pertinente se mostrar no projecto de relatório final
- (2) Insira, na íntegra, esta resposta no anexo, ao dito projecto de relatório

Carlos Tavares
Av. da Liberdade, 252
1056-801 LISBOA

- (3) Faça-se análise sumária da mesma com indicação das suas referências para o projecto de relatório (para explicação verbal do que se refere) (vide 15 de Junho)
- (4) Não é tão obvio que o prazo de 10 dias não seja suficiente já por o alegante responder a tudo o que lhe diz respeito, por vezes de forma verbalmente pouco aceitável, tendo em conta quem responde e a quem responde.

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
M.I. Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA
Lisboa, 29 de Dezembro de 2006

Senhor Juiz Conselheiro

(5) solicito a Coordenadora da auditoria a receber o Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais enviado por V. Exa. a 14 de Dezembro passado. Permita-me, antes do mais, algumas observações prévias.

Em primeiro lugar, não tenho, obviamente, condições de, no prazo de 10 dias, elaborar uma resposta devidamente fundamentada a algumas observações contidas no Relatório, desde logo pelo simples facto de não ter acesso aos documentos que a suportem e de as situações referidas não estarem identificadas. Por isso, terei de solicitar a concretização de algumas das referidas observações para que as possa analisar.

Em segundo lugar, e com todo o respeito pelo digno Tribunal de Contas, não posso deixar de notar que o Relatório em apreço mistura por vezes avaliações de direito com juízos de valor de outra natureza, estes em alguns casos de forma não aceitável.

Foi sempre minha preocupação, enquanto membro do Governo, respeitar escrupulosamente as leis, mesmo quando isso implicou dificuldades práticas para o desempenho das tarefas governativas. Por isso, é com alguma perplexidade e alguma incompreensão que vejo referências a supostas irregularidades - algumas das quais a

3-1-07
Carlos Moreno

raiar o absurdo, como a violação do número de adjuntos durante 1 (um) dia! – sendo que, no meu Gabinete, e com o meu conhecimento, nenhum procedimento ilegal foi adoptado ou autorizado. E ao tratar por igual algumas irregularidades administrativas, claras violações da legalidade e simples juízos de valor, o Relatório acaba por não distinguir aqueles que tiveram uma clara preocupação de rigor dos que eventualmente tenham usado critérios mais latos ou de maior facilidade na aplicação da lei.

Feitas estas salvaguardas, passo a comentar os principais pontos relativos ao Ministério da Economia (e não da Economia e Inovação, como referido no Relatório) do XV Governo, por ordem do seu aparecimento no Relatório Preliminar.

1. Despesa Corrente (pág. 82 e segs.):

Não sei qual a natureza das verbas referidas (aliás pouco significativas). Só a sua explicitação permitirá um comentário informado. Creio ainda que a sua natureza será muito diferente de Ministério para Ministério.

2. Limite do número de membros do Gabinete (pág. 94 e 95)

Na página 95 refere-se que *os titulares T10 – XV – Economia e Inovação e (...) não cumpriram naquele período, os limites de recrutamento para a categoria do quadro do Gabinete (...)*. No quadro da página 94 verifica-se que o “incumprimento” diz respeito a 1 elemento durante 1 dia!

Para além da lógica presunção de que se tratará de um lapso administrativo (de sobreposição no dia da saída de um e da entrada de outro elemento), creio que a observação não merece qualquer comentário adicional.

3. Por outro lado, na nota de pé da página 95 lê-se: *“Um adjunto nomeado em 28/6/2002 foi exonerado em 16/2/2004 em 17/2/2004 é nomeado Conselheiro Técnico, o que permitiu reduzir o número de adjuntos no Gabinete, que já excedia o limite de nomeações imposto por lei – XV – T10.”*

Com o devido respeito, esta afirmação contém um juízo de valor e de intenções inaceitável e que poderia ter sido evitado por mera consulta dos fundamentos. A situação em causa refere-se à afectação de um membro do



meu Gabinete, a tempo inteiro, ao projecto Diplomacia Económica, desenvolvido em conjunto com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (que igualmente afectou um elemento a tempo inteiro). As funções passaram mesmo a ser exercidas maioritariamente nas instalações do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tratou-se, assim, de uma mudança de conteúdo funcional, sendo a nova função criada de novo, não correspondendo ao conteúdo tradicional de um adjunto do Ministério da Economia. O trabalho habitual do Gabinete exigiu, naturalmente, a contratação de um novo adjunto. Assim, para além de nenhuma irregularidade formal existir na situação em causa, rejeito inteiramente a interpretação substantiva presente na referida nota de pé de página.

4. Prestação de serviços (pág. 99 e 100):

Não consegui entender a irregularidade (se alguma) presente no que respeita ao “Especialista” do Gabinete XV – T10 referenciado no quadro da página 100, nem o significado do despacho “em branco”.

5. Lugares de origem (págs. 102 e 112 a 113):

Gostaria que me fossem indicados quais os casos de lugar de origem desconhecido, particularmente surpreendente no caso de requisição, em que tem de haver um acto dirigido à entidade de origem.

6. Conselheiro Técnico (pág. 104):

Não consegui identificar qual a irregularidade assinalada no ponto V da pág. 104, relativamente ao Conselheiro Técnico requisitado para o Gabinete XV – T10.

7. Auxiliares Administrativos (pág. 105):

Solicito igualmente a identificação dos casos referenciados no quadro da pág. 105, bem como da irregularidade assinalada.

8. Remunerações (págs. 126 a 129):

O Relatório Preliminar começa por referir, na pág. 126, um conjunto de situações que classifica como “ilegais”: remunerações acima do vencimento do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, do Vice-Primeiro-Ministro, do Ministro, do Secretário de Estado e do Sub-Secretário de Estado. Salvo melhor opinião, esta generalização não tem fundamento na lei, designadamente nos casos de requisição de membros do Gabinete e da remuneração de especialistas. Conforme decorre do referido na pág. 65, a única restrição absoluta é o limite correspondente a 75% das remunerações do Presidente da República (€ 7 242,837 em 2003 e 2004 e € 7 402,174 em 2005). De resto, conforme estabelece o Decreto-Lei n.º 322/88, os elementos requisitados têm o direito de optar pelo estatuto remuneratório correspondente ao lugar de origem.

Ora, no Gabinete XV – T10, nenhum elemento excedeu aquele limite absoluto e os requisitados usaram simplesmente o direito de opção pelas condições de remuneração do lugar de origem. Por isso, o enquadramento destas situações no conceito de irregularidades ou ilegalidades não é correcto.

Do mesmo modo, a referência feita no final da página 127 às motivações da contratação de especialistas constituem mais um juízo de valor genérico que não é aceitável. No caso do Gabinete XV – T10, o único “especialista” contratado era um doutorado em Economia, Director de um dos MBA mais prestigiados do País (UNL) e desenvolveu trabalhos de assessoria altamente qualificada que pode ser comprovada. Se alguma coisa, deveria ser louvado por ter aceite realizar tarefas com uma contrapartida material seguramente muito inferior àquela que poderia obter trabalhando para outra entidade. Não é certamente comparável nem justa a comparação com outras situações genericamente consideradas na afirmação em apreço.



9. Secretária pessoal (pág. 130):

O caso referenciado de uma secretária pessoal em regime de requisição com o 9.º ano e com uma remuneração de base mensal de € 7 181,76, simplesmente não existiu. Nem encontro qualquer caso remotamente semelhante, pelo que tenho de admitir tratar-se de um erro grave que será certamente corrigido.

10. Encarregado de Missão (pág. 130):

São feitas referências várias à situação de “Encarregado de Missão” como exemplo de remuneração mensal de “figuras” que integram os Gabinetes com remuneração superior à de adjunto. As referências em apreço não se afiguram apropriadas por várias razões. Em primeiro lugar, o “encarregado de missão” (Eng. João Talone) foi nomeado por Resolução de Conselho de Ministros, não sendo, por isso, no meu entendimento uma “figura do Gabinete”. Em segundo lugar, o seu curriculum profissional é de tal modo esmagador que facilmente se concluiria, ao contrário, pela reduzida importância da remuneração estabelecida, tendo em conta também a complexidade e a experiência da missão atribuída (aliás concluída em menos de metade do prazo previsto). Finalmente é feita referência incompreensível à ausência de “lugar de origem” e a “vínculo desconhecido”. A razão é simples e linear: o Eng. João Talone não tinha, ao tempo, qualquer vínculo profissional, como seria facilmente verificável.

Estas foram as situações que, no curto espaço de tempo de que pude dispor para além das minhas obrigações profissionais, mais me alertaram no Relatório Preliminar em apreço.

Muito agradeço que me possam ser prestados os esclarecimentos que referi ao longo desta carta e que, nos outros casos, sejam feitas as devidas correções, em nome do rigor e da verdade.

Pela minha parte, fico totalmente disponível para quaisquer clarificações que o digno Tribunal de Contas entenda necessárias.

Com os meus cumprimentos, e a maior consideração do



Carlos Tavares



**3. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Pedro Manuel Cruz Roseta**



Tribunal de Contas

PA

Pedro Manuel Cruz Roseta
Rua Ricardo Espírito Santo, 8, 2 Esq.
1200-791 Lisboa

urgente

A competente equipa para

CONFIDENCIAL

1. Tomar em consideração tudo o que de postivamente se mostrar, no projecto de pela Ex.mo Senhor Fôrio, designadamente trans, Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreno crecendo ou resultando no Tribunal de Contas as conveniências explícitas, Av. Barbosa du Bocage, 61 dadas. 1069-045 Lisboa
2. Sublinhar a postura construtiva e de cooperação para com o Tribunal, patenteada nesta resposta
3. Publique-se, na íntegra, em anexo ao projecto de relatório S. A. 07

Assunto: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais
- Proc. N.º 02/05 Audit.

Carlos Moreno

1. Devido a ausência prolongada no estrangeiro não me foi possível cumprir o prazo de 10 dias para a resposta à comunicação de V. Ex.ª, datada de 14 de Dezembro findo, facto pelo qual apresento as minhas desculpas.

2. Permita-me V. Ex.ª que comece por sublinhar a importância e o interesse do Relatório em apreço e o facto de o considerar muito bem elaborado. Nada tenho a referir no que respeita à caracterização geral do sistema de Governo, orgânica dos Ministérios, caracterização das leis orgânicas, organização, composição e regime dos gabinetes ministeriais.

3. Tendo passado já dois anos e seis meses sobre a data de cessação das funções de Ministro da Cultura do XV Governo Constitucional, é-me difícil lembrar com absoluta precisão todos os factos constantes do Relatório. Tive sempre o propósito de cumprir as regras do Estado de Direito democrático, vertidas na legislação e nos regulamentos aplicáveis. Registo, por isso, com muita satisfação, a referência feita no Relatório, a

DGTC 05 01 07 00533

páginas 76 e 77, ao Despacho n.º 50A/MC/2003, através do qual, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2002, regulei o uso dos telefones móveis, designadamente dos membros do gabinete ministerial. Deste modo foi posto cobro à discricionariedade na respectiva utilização, estabelecendo limites mensais de despesa para cada utilizador. Daqui decorreu a poupança de montantes muito significativos.

Também a utilização de cartões de crédito foi autorizada exclusivamente aos membros do Governo (Ministro e Secretário de Estado) e aos chefes de gabinete, nos termos da Deliberação n.º 2/DB/2002. O número das viaturas automóveis dos gabinetes respeitou igualmente os limites fixados na mesma Deliberação.

4. São ainda reconhecidos os factos de não se ter verificado nem a ultrapassagem de pessoal “além do quadro” em relação ao pessoal do quadro (página 91 do Relatório), nem a atribuição aos membros do gabinete de remunerações superiores às previstas na lei (páginas 127 e seguintes).

5. No que diz respeito à questão das transferências correntes (páginas 82 e 83), tratava-se de verbas orçamentadas já com o destino de assumir a responsabilidade financiadora do Estado consagrada em diplomas legais (financiamento da Fundação do Centro Cultural de Belém e da Casa da Música, Porto 2001 SA). Posteriormente essas verbas, então inscritas no orçamento do gabinete do Ministro, foram transferidas para o orçamento da Secretaria Geral.

6. Finalmente, no que se refere às contratações de pessoal para prestação de serviços no gabinete, o Relatório refere a contratação de alguns membros para apoio técnico-administrativo sem despacho (página 100). Desconheço este facto, pois não autorizei tais contratações sem despacho.

A propósito da contratação de um especialista que parece ter sido irregular, referida a páginas 98, devo esclarecer que, tendo surgido dúvidas *a posteriori*, eu próprio suscitei a questão junto da Senhora Auditora Jurídica e, depois disso, solicitei parecer à Procuradoria Geral da República.



Tribunal de Contas

7. Sempre que se verificou haver forte probabilidade de qualquer ilegalidade, na matéria constante do número anterior ou em qualquer outra, recusei as soluções que me eram propostas. No caso de dúvida, utilizei, para esclarecer a situação *a posteriori*, o sistema de controle acima referido. Por certo os doutos membros desse alto Tribunal não deixarão de compreender a necessidade de não paralisar frequentemente a acção governativa, bem como de aproveitar sempre que possível as pessoas disponíveis mais competentes para dar cumprimento ao Programa do Governo, assim promovendo o bem comum, que considero o objectivo fundamental de toda a acção política.

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos *também pessoais*.


Pedro Manuel Cruz Roseta

Lisboa, 3 de Janeiro de 2007



**4. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Dr.^a Maria Margarida de Lucena Corrêa de Aguiar**



Tribunal de Contas

Exmo. Senhor
Doutor Juiz do Tribunal de Contas
Carlos Moreno
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

A equipa competente para analisar
Esta resposta deve ser inserida,
na íntegra, no Anexo
ao Relatório de Relatórios em
Preparação

17.1.07

Assunto: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais
Proc.º nº 02/05 – Auditoria

Exmo. Senhor,

Acuso a recepção do Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais, que cobriu o período de 2003 a 2005, e se reportou segundo juízos meritórios e não censuráveis ao exercício das minhas funções no âmbito referido e agradeço a V. Exa. o seu envio.

Ciente de que, no exercício das minhas funções, procurei sempre respeitar proficuamente as formalidades legais exigíveis, coloco-me à disposição de V. Exa., como não podia deixar de ser, e de direito se impõe, para todos os esclarecimentos que, à distância e de acordo com os escassos elementos de que possuo, possa prestar.

Com os meus melhores cumprimentos, e elevada consideração

Maria Margarida de Lucena Corrêa de Aguiar

BGTC 19 01*07 01920



5. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Pedro Santana Lopes



Tribunal de Contas

Pedro Santana Lopes

urgente

Ao DA IX para consideração
pela competente equipa e, sempre que
pertinente, reflectir a presente resposta
ao projecto de relatório a apresentar -
- me

Esta resposta deve ser inserida,
na íntegra, em anexo e dele fa-
zendo parte integrante ao projecto de
relatório.

17.1.07

C. Moreno

CONFIDENCIAL

V. Ref. nº02/05 – Audit.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro

Dr. Carlos Moreno

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. da República, Nº 65

1050-189 Lisboa

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro *Dr. Carlos Moreno:*

Venho, pelo presente meio, agradecer a V. Exa. o envio do RELATÓRIO PRELIMINAR DA AUDITORIA AOS GASTOS DOS GABINETES MINISTERIAIS, que envolveu os respectivos gastos durante o período de 2003 a 2005 e que abrangeu três Governos Constitucionais.

Permita-me que reconheça e louve a importância da iniciativa, a qual, como reconhecerá, contou, desde o início, com toda a colaboração e disponibilidade do XVI Governo, ao qual tive a honra de presidir.

Dei, pessoalmente, instruções a todos os Ministros que então integravam aquele Executivo para actuarem com a maior diligência possível na recolha e entrega dos dados que, na altura, foram solicitados pelo Tribunal de Contas, bem como que mantivessem total disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional que se viesse a revelar necessário.

Da análise, ainda que não tão aprofundada quanto seria desejável, por força do pouco tempo disponível para o efeito, resulta, com a devida vénia, um quadro comparativo abonatório, na matéria tratada no relatório para a forma como o XVI Governo Constitucional exerceu as suas funções.

Pedro Santana Lopes



Isso mesmo se retira da leitura do texto enviado, visando “ ... *centrar a sua atenção no apuramento dos grandes números ... e, bem assim, em analisar aspectos ligados ao cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia, bem como do princípio da transparência nesta área de gestão de recursos humanos públicos*” (cfr. pág. 9 do Relatório).

Da análise agora iniciada resulta, também, a necessidade “ ... *de um quadro legal que discipline a admissão de pessoal nos gabinetes ministeriais e respectivas remunerações ...* ” bem como de “ ... *um normativo legal que estabeleça um limite global para admissão de pessoal para apoio aos gabinetes ministeriais ...* ” (cfr. pág. 22 e pág. 60 do Relatório).

E esse facto é tanto mais relevante quando o Relatório se debruça e compara a disparidade do número de nomeações para o mesmo tipo de Gabinete em diferentes Governos, com a sua expressão máxima na situação referida no início da sua pág. 93.

De salientar, também a necessidade de essa mesma legislação dever contemplar o enquadramento jurídico da prestação de trabalho, neste tipo de funções, de quadros vindos do sector privado e que não têm possibilidade de prescindir das remunerações que aí auferem.

Como é evidente, junto de quem governa devem estar, sempre que possível, os mais qualificados e nem sempre estes dispõem de outros rendimentos que não aqueles que constituem o seu salário.

Permita-me, por último, que alerte V. Exa. para o erro constante do Relatório, onde, em vez do organograma do XVI Governo Constitucional, como a legenda indica no local próprio, se repete a orgânica do XV Governo (cfr. pág. 135 do Relatório).

Prevalendo-me da oportunidade para continuar a manter a mesma disponibilidade para tudo quanto julgue necessário, no que se refere ao Governo em que exerci as funções de Primeiro-Ministro, apresento a V. Exa. os protestos da mais elevada consideração.



Tribunal de Contas

Pedro Santana Lopes

Com os mais respeitosos cumprimentos, de muito cordemsi

(Pedro Santana Lopes)

DGTC 17 01'07 01660



6. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Dr.^a Maria da Graça Carvalho



Tribunal de Contas

TCGE

urgente
À equipa para:

1. Considerar tudo o que de pertinente e alegado no projecto de relatório a apresentar-me. Exmo. Senhor
2. Proceder a análise da matéria do presente resposta, com indicações de consequências para o projecto de relatório. Juiz Conselheiro
Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa
3. Publicar, na íntegra, em anexo, ao dito projecto, a presente resposta, aliás de matriz globalmente construtiva.

Assunto: Resposta no âmbito do princípio do contraditório ao Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais.

8. 1. 07

Excelentíssimo Juiz Conselheiro,

Vem V. Exa. remeter-me, na qualidade de ex-Ministra da Ciência e Ensino Superior, e bem assim, da Ciência, Inovação e Ensino Superior dos XV e XVI Governos Constitucionais, o "Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais", cuja acção abrangeu os gabinetes que me prestaram directamente apoio, bem como aos secretários de Estado que coadjuvaram no desempenho das funções.

Em sede do exercício do princípio do contraditório permito-me salientar alguns aspectos relacionados com a gestão do pessoal dos gabinetes que me prestaram apoio (abrangendo igualmente os gabinetes dos secretários de Estado) e que, na minha óptica, importa esclarecer - **não obstante, no caso dos gabinetes que me prestaram directamente apoio, o relatório apresentado não expressar irregularidades ou ilegalidades** - , pelo que, seguindo a estrutura constante do Relatório Preliminar, venho expor a V. Exa. o seguinte:

HSC

I – Sumário Executivo

5. Limitações e condicionantes

No Relatório é referenciado o facto de “a inexistência de qualquer informação estatística respeitante ao pessoal que presta serviço nos gabinetes governamentais” e “a dificuldade em conhecer o número exacto de pessoas ao serviço de cada gabinete e a qualidade em que exerceram funções, na medida em que não existe qualquer entidade que promova o registo regular deste universo”.

No caso dos gabinetes que me prestaram apoio no âmbito dos XV e XVI Governos Constitucionais tal não será correcto, pois, segundo é do meu conhecimento, todo o pessoal afecto àqueles gabinetes constava das bases de dados utilizadas para a gestão dos recursos humanos da administração pública BDAP (Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública) e SRH (Sistema de Recursos Humanos), existindo, portanto, sistemas que permitem o tratamento, o registo e controlo daquela informação.

6.2 Quanto aos Gabinetes que integraram a amostra do TC

- **No domínio da admissão de pessoal**

No que concerne à referência feita no Relatório de que são “nomeados para o desempenho de funções de igual natureza e dificuldade, portadores de diversos níveis habilitacionais, sendo-lhes atribuída a mesma remuneração, ou remunerações diferentes sem ter em conta as habilitações detidas por cada um”, importa sublinhar que, de facto, **no caso particular dos gabinetes que me prestaram apoio no âmbito dos XV e XVI Governos Constitucionais pode verificar-se que foi prática**



TGC

na atribuição das remunerações atender às habilitações detidas pelos colaboradores, e bem assim, ao nível de *especialidade* exigida, tendo em conta princípios da proporcionalidade.

- **No domínio dos despachos**

Quanto à afirmação de que existiram despachos de nomeação que não foram publicados em Diário da República e, inclusive, nomeações sem cobertura de despacho, cabe referir que é observável que **todas as nomeações foram alvo de despachos e que a Secretaria-Geral sempre remeteu para publicação todos os despachos respeitantes aos gabinetes em causa.**

- **No domínio do vínculo**

É patenteado no Relatório que o pessoal que se revelou mais oneroso, mas também em menor número, terá sido o que proveio do sector privado.

No que respeita a este aspecto parece-me ser de salientar que tal número, no que diz respeito aos gabinetes que me prestaram apoio no âmbito dos XV e XVI Governos Constitucionais não se afigura ter relevo conforme se pode verificar através dos elementos que terão sido disponibilizados no âmbito da auditoria.

Para além disso, é afirmado que também indivíduos em situação de aposentação colaboraram com os gabinetes, tendo evidenciado um valor médio de remunerações dos mais elevados.

Os indivíduos em situação de aposentação que colaboraram com os gabinetes que me prestaram apoio foram apenas dois no âmbito do XVI Governo Constitucional, tendo a sua situação funcional, incluindo, a respectiva

MSC

remuneração sido devidamente enquadradas e autorizadas pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos legais.

Cumpr-me ainda acrescentar que os indivíduos em situação de aposentação que colaboraram com os gabinetes que me prestaram apoio auferiram remunerações abaixo do valor correspondente ao cargo de assessor.

- **No domínio do Sistema Remuneratório**

Neste ponto é aduzido que terão sido pagas horas extraordinárias aos secretários pessoais, sem cobertura legal, uma vez que a lei, expressamente, não o permite.

Importa, sublinhar que **nos gabinetes que me prestaram apoio não foram pagas horas extraordinárias**, pelo que aquela referência no Relatório não será de considerar.

11. Considerações gerais

11.2.1 Limites ao recrutamento do pessoal dos gabinetes

Aduz-se no Relatório que o recrutamento de especialistas ao abrigo do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, apesar do carácter de excepção, tem sido utilizado, amiúde, para a nomeação de pessoal expressamente designado como assessor.

Quanto aos gabinetes que me prestaram apoio foi recrutado pessoal especialista para, no âmbito da sua *especialidade* realizar trabalhos ou missões, sendo devidamente enquadrados no que se refere à sua duração, termos e remuneração.



TSC

12. O sistema remuneratório

12.4.1 Pessoal do quadro

É alegado no Relatório que, no que respeita aos especialistas existe discricionariedade na fixação do montante da respectiva remuneração, devendo, no entanto, aquela estar sujeita ao princípio da proporcionalidade entre o pessoal dos gabinetes.

Na situação particular dos gabinetes que me prestaram apoio afigura-se que tal princípio foi considerado tendo como parâmetro o “mesmo princípio da tabela ponderada em função dos níveis de responsabilidade atribuída”. Na verdade, como se pode verificar os especialistas auferiram a remuneração correspondente ao vencimento de adjunto, acrescido de despesas de representação [(vencimento base de adjunto + despesas de representação) x 12 meses], tendo nos meses de Junho e Novembro recebido a título de subsídios de férias e de Natal o vencimento base de adjunto, sem prejuízo de optarem pela remuneração do lugar de origem.

12.6 Outras componentes remuneratórias

É referido no Relatório que se encontram, ainda, atribuídos ao pessoal dos gabinetes benefícios suplementares para os quais não existe um quadro legislativo que regule a sua atribuição, à excepção das viaturas de serviço destinadas a uso pessoal dos Membros do Governo, sendo mencionada a necessidade de dar cumprimento à Deliberação 2-DB/2002, de 19.04.02.

Relativamente aos gabinetes que me prestaram apoio cumpre evidenciar que a utilização de cartão de crédito restringiu-se exclusivamente aos membros do Governo do XVI Governo Constitucional, e foi, pois, efectuada no estrito cumprimento da Lei.

RSC

No que concerne à política automóvel prosseguida foi tomada em consideração a citada Deliberação 2-DB/2002, de 19.04.02.

Cumpre-me acrescentar que, no meu caso, tanto como Ministra do XV como do XVI Governos, nunca utilizei o cartão de crédito, nem utilizei as viaturas de serviço para uso pessoal.

Quanto ao pagamento de despesas telefónicas dos gabinetes que me prestaram apoio importa mencionar que as facturas das despesas relativas a telefones móveis do Estado atribuídos, por motivo de serviço, a adjuntos, conselheiros técnicos, especialistas e pessoal de apoio foram sujeitas a “visto” dos chefes do gabinete, cumprindo a Deliberação em causa.

14. Análise dos gabinetes seleccionados

Alguns dos dados constantes neste item respeitantes aos gabinetes que me prestaram apoio deverão ser rectificadas de acordo com as informações que a Secretaria-Geral detenha.

14.3.4 Categoria, cargos e/ou funções

e) No que se refere aos dados constantes do quadro relativo ao “**Tipo de vínculo: prestadores de serviços**”, refira-se que o mesmo não reflecte com exactidão a situação verificada, pelo que tomamos a iniciativa de corrigir devidamente o Anexo 5, que se junta como documento n.º 1.

Em consequência da rectificação do citado Anexo 5, as menções XVI_T12, deverão deixar de constar:



T&C

- No quadro inferior (pág. 102) em que se apurou o desconhecimento do serviço de origem (público ou privado) do pessoal que prestou serviço nos gabinetes;
- No quadro superior constante da pág. 112 e da pág. 113 respeitante ao vínculo dos colaboradores dos gabinetes ministeriais;
- No quadro sob a alínea i) da pág. 113 respeitante ao caso de 2 aposentados, em regime de comissão de serviço, nos gabinetes do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- No quadro patenteado na pág. 120 relativo à utilização das figuras de mobilidade no recrutamento de pessoal.

De notar que, no quadro constante da pág. 105, sobre as situações relacionadas com figuras atípicas detectadas nos cargos ou funções, o XVI_T12, por força da correcção efectuada no Anexo 5, deverá ser rectificado, passando a mencionar-se uma (1) figura atípica.

No quadro inferior da pág. 118, relativo a “Situações (em branco)” - entenda-se por inexistência de despacho - , foram identificados 9 casos de prestação de serviços, todavia, importa salientar que não foram solicitadas quaisquer evidências dos respectivos despachos que ora se anexam, devendo, conseqüentemente, ser retirada a menção ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (documentos n.ºs 2 a 8).

14.3.8.2 Remuneração base

No quadro da pág.128 verifica-se que apenas um adjunto nos anos de 2004 e 2005 auferiu um vencimento superior ao de adjunto em virtude de ter optado pelo

vencimento do lugar de origem, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do aludido Decreto-Lei n.º 262/88.

Os Anexos 8 – Despachos de Nomeação; 9 – Ranking dos gabinetes por tipo de vínculo e 11 – Vínculo, devem ser devidamente rectificadas tendo em conta as correcções introduzidas ao Anexo 5.

É quanto se me oferece dizer sobre o Relatório Preliminar apresentado por V. Exa., esperando com estas observações ter, de algum modo, dado um contributo positivo para o esclarecimento de algumas matérias objecto da acção de auditoria em causa.

Com os melhores cumprimentos,

A ex-Ministra da Ciência e do Ensino Superior do XV Governo Constitucional e da
Ciência, Inovação e Ensino Superior do XVI Governo Constitucional,



Maria da Graça Carvalho



**7. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Embaixador Fernando d' Oliveira Neves**



Tribunal de Contas

K



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

Exmo(a) Senhor(a):
Director-Geral Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1069-045 Lisboa

Com conhecimento:
Exmo. Senhor
Embaixador de Portugal em Paris
Embaixador António Monteiro

VOSSA REFª.

NOSSA REFª.
DRH/Gestão
Proc.º G-11111

DATA
02/02/2007

*Visto.
Não obstante terem
muito largamente esgotado todos
os prazos do calendário, referi-
do à equipa UIC, sendo por
vel e na parte pertencente
considero, sendo com disso,
a presente informação.*

14-2-07

**Assunto: Relatório Preliminar da Auditoria aos Gastos dos Gabinetes Ministeriais
– Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades
Portuguesas – Embaixador António Victor Martins Monteiro.**

Com referência ao assunto em epígrafe, e na sequência dos esclarecimentos oportunamente solicitados, cumpre informar o seguinte:

O Embaixador António Victor Martins Monteiro, na qualidade de Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas nomeou, em 17 de Julho de 2004, ao abrigo dos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, a Técnica Administrativa Principal da Fundação Ricardo do Espírito Santo Silva, Sra. Alda Maria Setra da Costa Caixeiro, conforme consta do Despacho n.º 16 567/2004, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 14 de Agosto de 2004, bem como a Dra. Vanessa André da Cruz Pessanha da Silva para prestar colaboração especializada no seu Gabinete, no âmbito do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88,

Morada
Largo do Rilvas
1399-030 Lisboa

Telefone 213 946 441
Fax 213 946 046

E-mail
dga_secretariado@sg.mne.gov.pt

Pág. 1/3



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

de 23 de Julho, conforme Despacho n.º 25 298/2004, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 9 de Dezembro de 2004.

Mais se informa que a Sra. Alda Maria Setra da Costa Caixeiro estava anteriormente nomeada como secretária pessoal do Gabinete da Dra. Maria Teresa Gouveia, então Ministra dos Negócios Estrangeiros, conforme Despacho n.º 22 377/2003, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 18 de Novembro de 2003 e a Dra. Vanessa Pessanha da Silva nomeada para exercer as funções de secretária pessoal no Gabinete do então Primeiro-Ministro Dr. Pedro Miguel de Santana Lopes (Despacho n.º 16 922/2004, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 18 de Agosto) do qual foi exonerada, a seu pedido, conforme consta do Despacho n.º 26 555/2004, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 23 de Dezembro de 2004.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral



Fernando d'Oliveira Neves

(Embaixador)

BGTC 12 02*07 03567

Morada
Largo do Rilvas
1399-030 Lisboa

Telefone 213 946 441
Fax 213 946 046

E-mail
dga_secretariado@sg.mne.gov.pt

Pág. 2/3



8. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Dr.^a Maria João Bustorff



Tribunal de Contas

MARIA JOÃO BUSTORFF
Rua Afonso Henriques, 3 - B
2765-571 ESTORIL

Meretíssimo Juiz
Senhor Dr. Carlos Moreno
M.I. Relator da Auditoria aos Gastos dos Gabinetes Ministeriais (2003 a 2005)
Gabinete do Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
Av. da República, nº 65
1050-189 LISBOA

ASSUNTO: RELATÓRIO PRELIMINAR DA AUDITORIA DOS GASTOS DOS GABINETES MINISTERIAIS (2003 a 2005)

Meretíssimo,

Acuso a recepção do Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais - Confidencial (vª refª Proc. Nº 02/05 - Audit) entregue na minha residência pessoal no passado dia 13 do corrente, e que muito agradeço a Vossa Excelência.

Na minha qualidade de titular da pasta da Cultura do XVI Governo Constitucional venho, por este meio, pronunciar-me sobre matéria que me diz directamente respeito (ou seja, matéria referente ao período que decorreu entre 17 de Julho de 2004 e 12 de Março de 2005), na convicção de que prestarei um contributo útil e construtivo para a elaboração do relatório final da auditoria que o Tribunal produzirá.

Faço-o, também, depois de ter falado com a Senhora Secretária Geral do Ministério da Cultura, Dra. Fernanda Heitor, que me comunicou estar a preparar informação detalhada sobre a matéria em causa, designadamente no que refere os quantitativos, caracterização sócio-profissional, vínculo e honorários dos efectivos em serviço no Gabinete da Ministra da Cultura do XVI Governo Constitucional. Peço que a informação da Secretária Geral do Ministério da Cultura possa ser vista como complementar à presente carta, já que na minha situação profissional actual não tenho acesso a elementos que me permitam contraditar o conteúdo do relatório preliminar, no que concerne informação específica que, repito, não possuo.

conquiste

A equipa competente para análise e consideração, em todo o que for pertinente da parte de aspectos, mais sobretudo, a que, para além da sua inserção integral em anexo ao projecto de relatório, promova nos seus pontos no texto e de conclusões do mesmo pontos destes aspectos

Lisboa, 29 de Dezembro de 2006

Faça-se análise subscrita das mensagens em consequência para o projecto 3.1.07

Meretíssimo

MARIA JOÃO BUSTORFF
Rua Afonso Henriques, 3 – B
2765-571 ESTORIL

Quanto a outros aspectos do Relatório Preliminar venho dizer o seguinte:

- 1º O Ministério da Cultura do XVI Governo Constitucional integrou não **um**, mas sim **dois Secretários de Estado**, pelo que o Anexo 2 do Relatório (pág. 135) não está correcto. A designação dos cargos não corresponde à do mesmo Anexo 2 (“Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Cultura”), conforme fica claro no nº 1 do artº 24 do Decreto-Lei nº 215-A/2004, de 3 de Setembro (Lei orgânica do XVI Governo), onde se diz “O Ministro da Cultura é coadjuvado no exercício das suas funções pelo **Secretário de Estados dos Bens Culturais (SEBC) e pelo Secretário de Estado das Artes e Espectáculos (SEAE)**”. Acresce que o Secretário de Estado dos Bens Culturais foi deslocalizado para Évora, o que importou em aumento de despesa (renda, instalação de Gabinete, deslocações, consumíveis) o que no decorrer do ano de 2004 (Julho a Dezembro) foi suportado por verbas do Gabinete da Ministra, já que o OE para 2004 só contemplava as despesas de funcionamento de um Gabinete de SEC (770.000 €), verba atribuída ao Gabinete da Secretária de Estado das Artes e Espectáculos (SEAE). Para 2005, inscrevemos em OE 600.000 € relativos a este Gabinete (SEAE), e 770.000 € para o Gabinete do Secretário de Estado dos Bens Culturais (SEBC). (Faço notar que nos trabalhos preparatórios do OE 05, em Agosto de 2004, a estimativa de despesa para o Gabinete do SEBC era de 1.045.000 €).
- 2º Quanto às **“transferências correntes – rubrica 04”** de verbas do Gabinete da Ministra da Cultura constatei, quando tomei posse do cargo, que dos 10.577.000 € inscritos no OE 04 para o Gabinete do Ministro, 8.000.000 € se destinavam a pagar o Centro Cultural de Belém (CCB), 223.000€ o Observatório das Actividades Culturais (OAC) e 1.000.000 € estavam destinados à Casa da Música (CM). Apesar de se tratar de prática adoptada na última década pelos sucessivos Ministros da Cultura discordo da mesma prática, que considerei inadequada e passível de “desvirtuar a verdadeira dimensão dos orçamentos de funcionamento” dos gabinetes e de contribuir para “a falta de transparência orçamental dos mesmos” (e cito o Relatório Preliminar). Em conformidade com isto, **dei orientações explícitas à Secretaria Geral do Ministério da Cultura para que retirasse do Gabinete da Ministra verbas destinadas a transferências correntes para entidades sob tutela**. Assim foi feito, tendo ficado consagrada no OE 05 a verba de 1.467.150 € para o Gabinete da Ministra. O que representou uma redução para menos de 10% do que se praticava até então.
- 3º **Quanto às viagens intercontinentais dos membros do Gabinete** (Relatório Preliminar, pág. 78), gostaria de dizer que não só tentámos reduzir ao mínimo esta despesa, como a própria Ministra usou várias vezes a classe económica, quer em voos internos no Brasil, quer em voos no espaço europeu.
- 4º Quanto à comparação estabelecida, (na pág. 93 do Relatório Preliminar) entre “um Gabinete de SE (Negócios Estrangeiros) que pode funcionar com 16 elementos e encargos remuneratórios de 83,4 mil €, e o de um Ministro (da Cultura), chegar aos 37 elementos com uma despesa de 411,4 mil €”, penso que a afirmação não faz sentido, à luz do acima exposto, e quero afirmar que tudo fiz para praticar uma gestão



Tribunal de Contas

MARIA JOÃO BUSTORFF
Rua Afonso Henriques, 3 – B
2765-571 ESTORIL

transparente, rigorosa e orientada pelo interesse público, das verbas de que dispunha. Não excedi o número de colaboradores directos expectável, ficando até aquém do previsto na lei em termos de motoristas e secretárias pessoais, e não contei com “assessores” ou especialistas a auferirem mais do que os adjuntos. Foram estas as orientações que transmiti a ambos os Secretários de Estado, com competência própria para gerirem os seus gabinetes, nos termos da lei.

Espero que os dados da Senhora Secretária Geral possam ajudar a esclarecer esta matéria e fico, Meretíssimo Juiz, à inteira disposição de Vossa Excelência para tudo o que seja considerado útil ou necessário.

Apresento a Vossa Excelência votos de um Feliz Ano Novo, e os meus mais cordiais cumprimentos

Maria João Espírito Santo Bustorff Silva
(Assessora da carreira técnica superior do Ministério da Educação, em serviço no Instituto Diplomático do MNE)

DTTC - 03 01-07 00159



9. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Luís Nobre Guedes



Tribunal de Contas

urgente

NGCF

NOBRE GUEDES, COSTA FREITAS & ASSOCIADOS

SOCIEDADE DE ADVOGADOS

A equipa de auditoria para me superior a melhor maneira de habilitar o respondente a aceder às informações que pretende.

Tudo deverá ser feito, privilegiando a forma mais pratica e eficaz (resposta por escrito, visto ao Tribunal, contacto telefónico) de o alcausar,

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Att: Tribunal de contas
Avª Barbosa do Bocage, 61
1069-005 Lisboa

Assunto: Auditoria – Projecto de Relatório

(para que o Dr. Nobre Guedes possa dizer de sua justiça.

Exmo. Senhor Conselheiro,

Agradeço a carta que teve a amabilidade de me enviar por protocolo e à qual me apresto a responder dentro do prazo fixado.

Para já peço sugestão de procedimento eficaz, sobretudo em por escrito. Obrigada

Tendo terminado as minhas funções governativas em Março de 2005, é naturalíssimo que seja totalmente incapaz de poder contestar pontualmente tudo quanto consta no Projecto de Relatório que V.Exa. amavelmente teve a gentileza de me enviar.

$\frac{11}{1}$
 $\frac{07}{07}$

Moreno

Por outro lado, nunca fui directamente responsável pelas exactas condições de remuneração que beneficiaram todos quantos comigo colaboraram em termos do Gabinete do M.A.O.T. do XVI Governo Constitucional. Todo o trabalho relativo às condições de remuneração foi sempre supervisionado, organizado e efectuado pela Secretaria Geral do Ministério que era a única entidade a quem cabia cuidar da conformidade legal das nomeações.

Por parte do Gabinete que tutelava, limitava-se o mesmo a indicar o nome da pessoa cujo concurso se pretendia beneficiar, era elaborada uma proposta de Despacho que posteriormente era revisto e corrigido pela Secretaria Geral. Só após esta revisão e correcção, era aquele Despacho enviado para publicação.

Sem prejuízo das considerações que agora expus, não tenho qualquer dúvida de que todas as instruções que sempre foram dadas, e não tenho dúvida que não foram minimamente derogadas, sempre foram no sentido de cumprir escrupulosa e rigorosamente todas as disposições legais aplicáveis aos diversos vínculos contratuais em causa.

Por razões que V.Exa. certamente aceitará, é-me totalmente impossível reproduzir qualquer uma das condições remuneratórias de qualquer um daqueles que colaboraram no Gabinete do M.A.O.T. que tutelei durante cerca de 9 meses. Por conseguinte, para qualquer resposta mais detalhada, afigura-se absolutamente indispensável que me seja

[Handwritten signature]



NOBRE GUEDES, COSTA FREITAS & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

fornecida uma informação circunstanciada das condições que obedeceram os contratos assinados. Em concreto, é-me impossível contestar qualquer vislumbre de ilegalidade ou irregularidade, nomeadamente através das menções que figuram nas páginas 87, 91, 97, 98, 100, 102, 103, 105, 112, 120, 121, 128, 129, 130, 131, 132, 139, 140, 141, 153 e 155 da Proposta de Relatório de Auditoria colocado à minha consideração.

Face a tudo o exposto, solicito a V.Exa. o especial obséquio de exarar um despacho ibde aqueles esclarecimentos me sejam fornecidos de forma a que possa tentar ser útil em termos de informação para o Relatório em causa. Ainda nesta fase, não terminaria sem me congratular pelas razões subjacentes à elaboração de um tal Relatório, embora na parte do Gabinete que tutelei, volte a reafirmar a minha absoluta convicção de que foram respeitados todos os limites legais e de que houve um cuidado excepcional em termos de gerir os recursos financeiros do Estado com um grau de exigência e rigor inquestionáveis, senão mesmo exemplares.

Por razões óbvias, não junto, por ora, qualquer suporte informático que creio não se justificar.

Sem outro assunto, subscreve-se respeitosamente,

Luís Nobre Guedes

BETC 03 01'07 00299



10. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Carlos Alberto Silva Gonçalves



Tribunal de Contas

Ao DA 12 para apreciação
e consideração da equipa res-
ponsável pela Auditoria

A presente resposta deve, em todo
17.12.2006

o que for pertinente ser fornecida em
consideração ao projecto de relatório
CONFIDENCIAL
a submeter à missão avaliação

Excelentíssimo
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Carlos Moreno

E laborar - e também análise
analítica de dados alargados para

Assunto: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos

Gabinetes Ministeriais

missão avaliação

21.12.06

Com referência ao ofício (Proc. n.º 02/05 – Audit.) sobre o assunto em epígrafe, procedo
de seguida ao exercício do contraditório sobre matéria respeitante exclusivamente ao
Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas do XVI Governo
Constitucional (XVI – T 33) a que tive a honra de pertencer.

Assim, e na ordem do relatório preliminar:

1 – Ponto 14.3.4 – alínea f) iv) e vi), páginas 103 e 105.

Ao contrário do que se refere no relatório não foi integrada no meu Gabinete a figura de
“assessor”. O despacho n.º 21 818/2004 (2ª série) publicado no D.R. n.º 252, de 26/10/04,
refere “Nos termos...é destacado da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios
Estrangeiros o assessor principal Vasco do Carmo Rodrigues para, no âmbito da sua
especialidade, prestar colaboração no meu Gabinete, em funções e remuneração
equiparadas às de adjunto, incluindo abono para despesas de representação e telefone.”

Como se pode pois constatar da leitura do despacho supra transcrito, não procedi à
nomeação do Dr. Vasco do Carmo Rodrigues como assessor do Gabinete, acontecendo
antes que o referido funcionário é que detém a categoria de assessor principal da carreira
técnica superior do MNE.

2 – Ponto 14.3.6 – iii), páginas 113, 114 e 115.

Aponta-se no mapa da página 115 a existência de 11 elementos sem vínculo no Gabinete XVI - T33, tal como também sucede no Anexo 11 - Vínculo.

No mesmo anexo, anexo 11, são referidos 5 elementos como destacados e 11 sem vínculo, num total geral de 16.

E estranhamente não é indicado qualquer número para as outras situações, em particular para a situação da nomeação.

Tal prática, a da não nomeação de pessoal para o Gabinete, não seria muito normal que tivesse ocorrido, ou seja não seria natural que eu não tivesse procedido a qualquer nomeação, pelo que algum lapso terá ocorrido na informação que foi transmitida a esse Tribunal. Aliás, o mesmo sucede no Gab. XVI –T06 do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Como se pode verificar pelos anexos que junto – todos os despachos publicados no Diário da República - o meu Gabinete **foi constituído, em matéria de vínculo, por 6 nomeados e 8 destacados**, cujos nomes e n.º s dos respectivos despachos passo a indicar:

Nomeados (6)

- 1) Eugénio Carvalho Barata – nomeado chefe de gabinete (Despacho n.º 15 499/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 181, de 3/08/04.
- 2) Ana Maria Assunção de Oliveira - nomeada secretária pessoal (Despacho n.º 15 500/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 181, de 3/08/04.
- 3) Joaquim Carreira dos Santos – nomeado adjunto (Despacho n.º 15 501/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 181, de 3/08/04.
- 4) Fernando Jorge Oliveira - nomeado adjunto (Despacho n.º 16 408/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 190, de 13/08/04.
- 5) Vitória Manuela Oliveira - nomeada secretária pessoal (Despacho n.º 18 367/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 206, de 1/09/04.
- 6) António José Carvalho Barroso - nomeado adjunto (Despacho n.º 18 586/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 208, de 3/09/04.



Destacados (8)

- 1) e 2) Maria Emília Cadimas Marques Bento e José Manuel Rodrigues da Silva – assistentes administrativos especialistas destacados do Quadro I do MNE (Despacho n.º 15 503/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 181, de 3/08/04.
- 3) e 4) Joaquim Ferreira Silva e José Farinha Lopes – motoristas destacados do Quadro I do MNE (Despacho n.º 15 504/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 181, de 3/08/04.
- 5) José Carlos Dias Tomé - assistente administrativo especialista destacado do Quadro I do MNE (Despacho n.º 16 405/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 190, de 13/08/04.
- 6) e 7) Clementina Brito Marques e Teresa Vieira Matos Branco – auxiliares administrativas destacadas do Quadro I do MNE (Despacho n.º 19 192/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 216, de 13/08/04.
- 8) Vasco do Carmo Rodrigues - assessor principal destacado do Quadro I do MNE (Despacho n.º 21 818/2004 (2.ª série), publicado no D.R. n.º 252, de 26/10/04.

Nestes termos, solicito a Vossa Excelência que na elaboração do relatório final tenha em consideração quanto antecede.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos,

Carlos Alberto Silva Gonçalves

(Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas
do XVI Governo Constitucional)

DGTC 21 12'06 24321



11. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Jorge Lacão



Tribunal de Contas



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros

Mo Senhor Conselheiro

Carlos Lencus

[Handwritten signature]

27.12.06

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS
Presidente do Tribunal de Contas

OF. n.º 2166 – 27 de Dezembro de 2006

Assunto: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais -
Of. n.º 15532 de 11 de Dezembro

Em resposta ao ofício e documento em referência, venho remeter a V. Exa. a resposta que, em representação do XVII Governo Constitucional, me cumpre apresentar, no exercício do competente contraditório.

Tomo a liberdade de chamar à atenção de V. Exa. para a apreensão que o referido projecto de relatório suscitou, em vista do desajustamento de alguns dos métodos de análise, de muitas das suas observações que se afiguram sem fundamento, tudo com repercussão nas suas mais relevantes conclusões.

Sem embargo não deixa o Governo de exprimir ao Tribunal de Contas o seu melhor empenhamento e disponibilidade para a cooperação construtiva, sempre exigível em quem se esforça por contribuir para aperfeiçoar o funcionamento das instituições e as práticas da Administração Pública.

Apresento a V. Exa. o melhores cumprimentos e a certeza da elevada te.

Considerando

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA PRESIDÊNCIA DO
CONSELHO DE MINISTROS

27.12.06

[Handwritten signature]

Jorge Lacão

[Handwritten signature]

BGC 27 12*06 24498

A competente equipa de auditoria para a análise cuidada e pormenorizada de facto (ou de direito) relevante, para o aforamento da verdade, deve ser considerado e expressa no referido no texto e nas conclusões do projecto de relatório

Ex.º Senhor

Presidente do Tribunal de Contas

Dr. Guilherme de Oliveira Martins final. Também do que foi respondido e não foi perfumado - ou possa revelar afluência (anatural) de porções políticas, deve ser igualmente

Assunto: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais - Of. n.º 15532 de 11 de Dezembro mencionado, em seu carácter no projecto a elaborar para unificar a brechas.

Proceda-se a uma análise sumária das presentes alegações, com indicação das correspondências de cada ponto de análise do projecto de relatório e das conclusões do

o conteúdo e carácter do

projecto de relatório a aforar faz-se. A presente resposta

acompanhada do ofício de cooperação para

em anexo, ao projecto de relatório, do qual fazendo parte integral

o conteúdo e carácter do



Resposta ao Projecto de Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas

sobre

“Despesas de Funcionamento dos Gabinetes Governamentais”

- EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO -

I-INTRODUÇÃO.....	168
1 – CONFUSÃO ENTRE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DESPESAS DE FUNCIONAMENTO DOS GABINETES	168
2 - INSUFICIENTE DILUCIDAÇÃO DO SIGNIFICADO DA EVOLUÇÃO DA DESPESA AO LONGO DO TRIÉNIO E EM RELAÇÃO A CADA UM DOS GOVERNOS ANALISADOS.....	170
3 - <i>Incorrecção da avaliação relativa às supostas possibilidades de nomeação ilimitada de membros dos Gabinetes.....</i>	<i>171</i>
4 - INSUBSISTÊNCIA DOS CRITÉRIOS DO PROJECTO DE RELATÓRIO ENQUANTO “OBSERVATÓRIO” DAS QUALIFICAÇÕES DOS MEMBROS DOS GABINETES.....	172
5 - INCORRECÇÃO DOS DADOS RELATIVOS ÀS CONTRATAÇÕES OPERADAS NO GABINETE DO PM	173
II - DESENVOLVIMENTO	175
1.1 – CONFUSÃO ENTRE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DESPESAS DE FUNCIONAMENTO DOS GABINETES	175
2.1 - INSUFICIENTE DILUCIDAÇÃO DA EVIDÊNCIA DA DESPESA AO LONGO DO TRIÉNIO E EM RELAÇÃO A CADA UM DOS GOVERNOS	183
3.1 - INCORRECÇÃO DA AVALIAÇÃO RELATIVA ÀS SUPOSTAS POSSIBILIDADES DE NOMEAÇÃO ILIMITADA DE MEMBROS DOS GABINETES	186
4.1 - INSUBSISTÊNCIA DOS CRITÉRIOS DO PROJECTO DE RELATÓRIO ENQUANTO “OBSERVATÓRIO” DAS QUALIFICAÇÕES DOS MEMBROS DOS GABINETES.....	187
5.1 - INCORRECÇÃO DOS DADOS RELATIVOS ÀS CONTRATAÇÕES OPERADAS NO GABINETE DO PM	188
III – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS GABINETES.....	195
6 - ORGANIZAÇÃO DOS GABINETES	195
REMUNERAÇÕES E BENEFÍCIOS SUPLEMENTARES	196
IV - ANEXOS	199
7.1 MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA.....	199
7.2 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	204
7.3 MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL	206
7.4 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	207
7.5 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.....	210
7.6 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO RURAL E PESCAS.....	216

I-INTRODUÇÃO

O projecto de Relatório de Auditoria às despesas de funcionamento dos gabinetes governamentais, em relação ao qual o Governo, através do Gabinete do SEPCM, oferece o presente comentário, no exercício do contraditório, suscita uma fundada preocupação pelo que revela de deficiência analítica.

A consideração devida ao Tribunal de Contas e o respeito pelo exercício das suas funções impõe ao Governo o cumprimento tempestivo do dever de colaboração na prestação dos esclarecimentos devidos. Mas o respeito que o Governo deve às suas próprias responsabilidades institucionais exige-lhe que manifeste formalmente a sua estranheza pelos termos de um projecto de Relatório em que a dimensão das inexactidões e a insustentabilidade das conclusões compromete seriamente elementares princípios de rigor e conduz a conclusões muito afastadas da justa natureza das coisas.

Acredita-se, por isso, que a reponderação dos seus termos possa dar lugar a uma avaliação que efectivamente contribua para aperfeiçoar o funcionamento das instituições. Razão pela qual se começa por colocar em evidência os erros que mais gravemente contaminam a objectividade da análise para, subseqüentemente, se proceder, em desenvolvimento, a uma resposta de maior detalhe analítico, terminando por juntar alguns contributos sectoriais.

1 – Confusão entre transferências correntes e despesas de funcionamento dos Gabinetes

1.1 – Importa começar por referir que o projecto de Relatório preliminar sobre **“despesas de funcionamento dos gabinetes governamentais”** enferma de uma grave distorção de perspectiva e, conseqüentemente, de análise e de conclusão, a qual, provavelmente, decorre do facto de não ter sido fixado, *ab initio*, o conceito de “despesas de funcionamento”, relevante para estabelecer, sem equívocos, o objecto da Auditoria. Do facto resulta um processo de análise sem suficiente rigor conceptual e objectividade analítica, dando lugar a afloramentos conclusivos insustentáveis que – a serem mantidos – serão geradores de total confusão na percepção das realidades inerentes à natureza dos gabinetes governamentais. Acresce, salvo melhor opinião, que face à manifesta sensibilidade institucional da matéria em apreciação, a mesma exige um elevado sentido de ponderação.



Tribunal de Contas

O principal ponto a comprometer insanavelmente a objectividade de todo o projecto de Relatório resulta do seguinte: valorar-se o montante mais significativo das verbas inscritas nos Gabinetes – que, em casos bem identificados, com relevo determinante nos Gabinetes dos membros do governo responsáveis pela área da segurança social, resultam de transferências correntes consignadas a funções sociais legalmente definidas - como se de despesa de funcionamento destes se tratasse; fazer decorrer de tal confusão conclusões sobre encargos a suportar pelos contribuintes, por efeito da suposta despesa dos gabinetes governamentais, de todo desconformes com a realidade.

1.2 – Com efeito, o projecto de Relatório afirma (tomando como referência o valor global do triénio 2003-2005), que os gabinetes gastaram 12,7 Mil Milhões de Euros, aludindo a um crescimento, no período, de 38,2% da despesa, o que teria implicado que cada residente em Portugal tivesse suportado, anualmente, o encargo “equivalente a um salário mínimo nacional”. Ocorre, porém, que 99% do referido montante não diz respeito ao funcionamento dos gabinetes, resulta de transferências, sobretudo, ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, implicando procedimentos vinculativos de transferência. Não diz, por isso, respeito ao tema que o Tribunal se propôs estudar. Não pode, pois, ser objecto de confusão de perspectivas. É que, como é bem de ver, verbas alocadas às despesas do Estado Social, que, pela sua função, desempenham uma das mais relevantes dimensões da solidariedade entre portugueses, nomeadamente na satisfação de prestações sociais legalmente estabelecidas, não podem dar lugar a exercícios especulativos de nula objectividade analítica em relação à avaliação do que sejam despesas de funcionamento dos Gabinetes.

Afinal, a efectiva despesa de funcionamento dos Gabinetes não foi, no triénio, de 12,7 Mil Milhões de Euros, mas sim de cerca de 150 Milhões de Euros, o que representa apenas 1% do montante referido. E tudo muda de figura!

1.3 - Assim, a única despesa relevante que aumenta no triénio analisado é a que corresponde ao maior esforço financeiro decorrente do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e que se traduz, na prática, num aumento das prestações sociais para os cidadãos e as famílias. Que o projecto de Relatório não ponha tal aspecto em principal evidência é factor de muita perplexidade.

2 - Insuficiente dilucidação do significado da evolução da despesa ao longo do triénio e em relação a cada um dos Governos analisados

2.1 - Decorre do ponto anterior que o projecto de Relatório preliminar extrai conclusões sobre 1% correspondente a despesa de gabinetes, analisando a evolução dos restantes 99% relativos a transferências correntes. Se retirarmos este efeito, concluí-se, como se deve, que a verdadeira evolução das despesas dos gabinetes, em termos nominais, tomando aliás como referência os dados do projecto de Relatório, é a seguinte:

	2003	2004	2005
Valor (€)	49.087.290,24	56.784.039,85	48.897.040,56
Evolução		16%	-14%

2.2 – De notar, uma vez mais, que a ilação a extrair destes números não transparece como uma das conclusões principais do projecto de Relatório. Ainda assim, revela-se acertada a ilação de que **as Despesas de funcionamento dos Gabinetes avaliados registam, no triénio, uma redução de 2%** (pág. 22). Como resulta dos dados disponíveis, ocorre que a redução fica a dever-se às medidas de contracção orgânica e de rigor tomadas pelo XVII Governo Constitucional, patentes, nomeadamente, na diminuição do número de gabinetes governamentais.

2.3 – Merece, também, comentário a circunstância de o projecto de Relatório efectuar sistematicamente a adição de valores monetários em momentos temporais diferentes, sem considerar a sua evolução em termos reais, o que, a ter tido lugar, ainda mais realçaria o esforço de contenção imposto no final do ciclo analisado.

2.4 – A análise das despesas por Governo (realizada na página 19), em detrimento de uma análise de anualidade de exercício orçamental, não tem igualmente em conta que os Governos em funções no triénio 2003-2005 têm uma responsabilidade bem distinta em termos de duração dos mandatos.

2.5 Resulta, por outro lado, claro no projecto de Relatório que o XVII Governo foi o que menos gastou com “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria”. Igualmente deveria ter ficado claro que a mesma tendência se verificou nos capítulos de despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços. Como se diz, em 2005 houve uma redução com as despesas com pessoal dos Gabinetes em



Tribunal de Contas

mais de 11%. A entidade responsável por essa redução foi efectivamente o XVII Governo, aspecto insuficientemente sinalizado.

2.6 - Aliás, tal trajectória de redução da despesa tem vindo consistentemente a manter-se. A dotação dos Gabinetes governamentais – a título exemplificativo, ver mapa no âmbito da PCM – volta a descer na orçamentação para 2007, com relação a 2006, em muitos casos, na ordem dos 7%. Afigura-se, pois, de inteira justiça, o reconhecimento pelo esforço de contenção.

ORÇAMENTO DE GABINETES- PCM

	2006	2007
Primeiro-Ministro	4 696 374 €	4 522 664 €
Ministro da Presidência	1 415 491 €	1 315 000 €
Ministro dos Assuntos Parlamentares	928 619 €	863 000 €
Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros	1 025 000 €	953 000 €
Secretário de Estado Adjunto do PM	764 602 €	711 000 €
Secretário de Estado da Juventude e desporto	1 107 582 €	1 029 000 €
Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local	925 000 €	860 000 €

3 - Incorreção da avaliação relativa às supostas possibilidades de nomeação ilimitada de membros dos Gabinetes

3.1 - O projecto de Relatório, ao concluir de forma contundente que existe uma possibilidade ilimitada de nomeações para membros dos Gabinetes dos membros do Governo, incorre em duas omissões relevantes: em primeiro lugar não tem em conta o

facto de cada Gabinete ter uma dotação orçamental própria e de quaisquer nomeações carecerem de ser suportadas por essa dotação, limitada ao montante correspondente; em segundo lugar, não tem em conta as práticas consolidadas de administração, na parte em que imputa aos gabinetes pessoal que não faz parte dos seus quadros e que, quando aí exercem funções, o fazem em boa parte dos casos no cumprimento das incumbências de apoio que são legalmente cometidas às secretarias gerais.

3.2 – Assim, assumido que seja feita uma adequada uma conformação da análise, não deixarão de ser consideradas, se for o caso, quaisquer observações construtivas sobre o aperfeiçoamento possível dos mecanismos jurídicos e administrativos das nomeações.

4 - Insubsistência dos critérios do projecto de Relatório enquanto “observatório” das qualificações dos membros dos Gabinetes

4.1 - O projecto de Relatório em análise, além dos pontos já mencionados, faz diversas referências ao nível de habilitações literárias do pessoal que integra os Gabinetes dos membros do Governo, todavia, analisando esses dados sem estabelecer uma amostra delimitada por critérios institucionais claros, o que, inevitavelmente, conduz ao erro na leitura dos resultados.

4.2- Assim, na página 23 do projecto de Relatório, é apresentado um gráfico em que apenas são consideradas as habilitações literárias até ao 12º ano de escolaridade, excluindo-se, paradoxalmente, a identificação das habilitações correspondentes ao ensino superior.

4.3 - A agravar o resultado da análise está a amalgama feita entre o pessoal afecto ao apoio técnico e administrativo, da carreira da função pública, que não faz parte dos quadros dos Gabinetes, com o pessoal nomeado no âmbito da composição destes.

4.4 - É por isso que resulta errada, por exemplo, a conclusão de que nos Gabinetes que compõe a amostra o número de licenciados é de 382 em 1304 pessoas. Se fosse considerado, como deveria ter sido, o universo do pessoal nomeado – e é este que estabelece o perfil dos gabinetes - rapidamente se concluiria que os 382 licenciados se encontram em relação não com 1304 mas com um número muito mais próximo das 580 pessoas.



Tribunal de Contas

4.5 - A questão, todavia, para além dos dados do projecto de Relatório, coloca-se na pertinência institucional que habilitaria o Tribunal de Contas a constituir-se como Observatório sociológico da aplicação dos critérios de composição dos gabinetes governamentais, cuja legitimidade constitutiva assenta, por reconhecimento legal, na discricionariedade resultante da aplicação de critérios de confiança para a melhor prossecução das tarefas de natureza política inerentes à realização do programa do governo e na base da sua correspondente legitimidade democrática. E, se é assim, hão-de ser os eleitores a julgar os critérios de mérito e de resultado no terreno do julgamento político democrático.

5 - Incorreção dos dados relativos às contratações operadas no gabinete do PM

5.1 - Avulta, do projecto de Relatório, um outro conjunto de avaliações especificamente centradas no funcionamento do gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo que se revelam inconsistentes e que, por isso, a não serem seriamente revistas, dariam uma visão demasiado deturpada das realidades existentes.

Em primeiro lugar (como se demonstra no local próprio), **o Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional não procedeu a 148 nomeações mas a 50 (das quais, em 31.12.2005, se encontravam em funções 45).**

A confusão só poderá ter resultado ou de uma agregação de nomeações por diferentes titulares do cargo, em governos diferentes, e da inclusão, uma vez mais, de pessoal de apoio técnico e administrativo alocado pela secretaria geral da PCM e no cumprimento das missões desta.

5.2 - Em segundo lugar, em momento algum foi ultrapassado o número de lugares legalmente previstos para o quadro do gabinete do PM, ao contrário do que se escreve no projecto de Relatório (pág. 23).

5.3 - Em terceiro lugar, resulta já demonstrada a insubsistência dos dados apresentados sobre o perfil curricular dos membros do Gabinete.

5.4 - Em quarto lugar, são inconsistentes as alegações de excesso de pagamentos com pessoal no Gabinete, na medida em que a avaliação – reportada ao ano de 2005 – não parece levar em conta o facto incontornável de o primeiro trimestre ter decorrido sob governo diferente e, na transição, os membros do gabinete cessante terem sido pagos em momento de sobreposição temporal com os que integraram a nova composição.

Só este facto – de mero procedimento contabilístico – justifica a aparência de excesso que, por isso, não pode dar lugar a conclusões apressadas, e erróneas, nomeadamente as que – sem fundamento – levariam a supor de prática despesista o Gabinete do Primeiro Ministro.



II - DESENVOLVIMENTO

1.1 – Confusão entre transferências correntes e despesas de funcionamento dos Gabinetes

1.1.1 - Um dos problemas base com reflexos em todo o projecto de Relatório é o da **definição do objecto**. Na página 9 refere-se “despesas de funcionamento dos gabinetes governamentais” mas a análise financeira realizada não expurga as verbas, nomeadamente as “transferências”, que não podem ser consideradas “despesas de funcionamento”. Aliás, “despesa de funcionamento” não consta do glossário das páginas 7-8. Por outro lado, sendo um dos objectivos expressos da auditoria a análise de desvio face ao orçamento, não há no projecto de Relatório testemunho do trabalho desenvolvido.

1.1.2 - Avança-se, na página 12, que foram analisados 30 gabinetes, 10 por cada um dos Governos, sendo certo que, não só o XVII Governo é o menor como é aquele que teve menos remodelações e, como tal, menos gabinetes. Do total de 317 gabinetes, 63 (menos de 20%) são do XVII Governo (pág. 10). Para conseguir uma amostra que representasse mais de 90% da despesa do triénio bastaria considerar 4 desses gabinetes, o que, por si só, denota o enviesamento e distorção da análise.

1.1.3 - A página 15 expõe as 2 conclusões gerais do Projecto de Relatório fazendo a ligação através da alegada falta de critério nas admissões para os Gabinetes. Independentemente das considerações legais ou financeiras que se teçam sobre as admissões, as respectivas despesas não têm relação, nem minimamente aproximada, com os 12,7 Mil Milhões de Euros apresentados. Como tal, também não é correcto afirmar – como estranhamente se faz - que as despesas de pessoal ou sequer as despesas de funcionamento dos gabinetes sejam de 0,03% do PIB

1.1.4 - A chave de interpretação para os resultados obtidos na Auditoria encontra-se na página 18. É aceitável a expressão do 1º parágrafo “despesa global...” mas **não é verdadeira a frase do 3º parágrafo quando refere que o “O Estado gastou no triénio...cerca de 12,7 Mil Milhões de Euros”**. Conforme referido na página 82, **as transferências correntes não se destinam ao funcionamento do próprio gabinete**.

1.1.5 - Diz-se também que os gabinetes gastaram 12,7 Mil Milhões de Euros e depois comenta-se que há um crescimento de 38,2%, o que faz com que cada residente em Portugal tenha suportado “o equivalente a um salário mínimo nacional”¹. Acontece que logo na página 19 se percebe que **99% das referidas despesas dizem respeito a transferências correntes e não ao funcionamento dos gabinetes**. Dito de outra forma, o projecto de Relatório preliminar tira conclusões sobre 1% de despesa dos gabinetes analisando a evolução dos restantes 99%. Este exercício, central para as conclusões da Auditoria, enferma, pois, de um vício grosseiro, que, a não ser corrigido, pura e simplesmente levará ao engano os leitores do projecto de Relatório.

1.1.6 - Não seria, em qualquer caso, admissível que se considerassem como “de funcionamento” para esta análise os 12,4 Mil Milhões de Euros que correspondem ao financiamento da Segurança Social, conforme decorre da página 83. O **projecto de Relatório engloba no cômputo das despesas de gabinete e no esforço financeiro de cada português com os gabinetes governamentais aquilo que é o pagamento de prestações e complementos de prestações sociais que resultem de insuficiência dos recursos económicos ou da carreira contributiva dos beneficiários e que visam, afinal, assegurar níveis mínimos de protecção social e reduzir a pobreza** ². Para mais, imputa-se ao Governo a responsabilidade das despesas quando o volume de transferências em causa decorre da lei e, como tal, é uma **despesa vinculativa e imperativa**.

1.1.7 - Assim, a dotação específica inscrita anualmente na rubrica de despesa “Classificação Económica”: “04.06.00- Transferências correntes – Segurança Social” no orçamento do Gabinete do Ministro com a tutela da Segurança Social, destina -se a dar cumprimento à Lei de Bases da Segurança Social, tendo por objectivo, grosso modo, o

¹ O salário mínimo nacional apresenta a seguinte evolução: 356,6 € em 2003, 366€ em 2004 e 374,7€ em 2005, pelo que os valores chegam a ser discrepantes em mais de 25% face aos identificados na “despesa por residente”

² Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, estabelece desde logo “O financiamento exclusivo por transferências do Orçamento do Estado corresponde à protecção garantida no âmbito do subsistema de protecção social de cidadania, previsto na secção II do capítulo II da Lei de Bases n.º 17/2000, revogada pela Lei n.º 32/2002.”. Na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, a protecção financiada pelo OE é descrita no artigo 110º e contempla a protecção garantida no âmbito do subsistema de solidariedade, as prestações de protecção familiar não dependentes da existência de carreiras contributivas e a acção social. O mesmo artigo refere ainda que a protecção garantida no âmbito do subsistema previdencial, nas situações determinantes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas sem base contributiva específica e as medidas inseridas nas políticas activas de emprego e formação profissional, bem como as prestações de protecção familiar são financiadas, de forma tripartida, onde se incluem as receitas fiscais consignadas.



Tribunal de Contas

financiamento das despesas de natureza não contributiva ou fracamente contributiva, e da acção social.

As transferências de verbas do subsector Estado para outros subsectores efectuem-se a partir de um serviço de administração directa do primeiro. Assim, tem sido entendimento do Ministério que tutela a Segurança Social que a transferência do OE para o OSS, se efectua através de um serviço de administração directa pertencente ao subsector Estado (GMTSS) para outro serviço de administração indirecta pertencente ao subsector da Segurança Social – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – sendo coerente e tecnicamente correcto que a referida transferência se efectue entre dois serviços do mesmo Ministério.

A transferência em causa é realizada por duodécimos e com a maior transparência, de acordo com o circuito que esquematicamente se descreve:

- envio mensal da requisição de fundos pelo IGFSS à SGMTSS;
- elaboração do pedido de libertação de créditos (PLC) pela SGMTSS;
- autorização do pedido de autorização de pagamento (PAP), de modo a possibilitar a transferência de verbas da conta do tesouro cujo titular é a SGMTSS para uma conta cujo titular é o IGFSS, e a quem compete a gestão das verbas;

Finalmente, no citado circuito não se verifica qualquer intervenção do Ministro ou do respectivo Chefe de Gabinete, quando este no âmbito das competências delegadas, tem de autorizar todos os documentos de despesa pagos através do orçamento de funcionamento do GMTSS, pelo que se considera totalmente inexacto, e grave, o comentário constante do último parágrafo da página 81 do projecto de Relatório, ao incluir as transferências correntes entre a " despesa gerada" pelos Gabinetes e, consequentemente, a conclusão retirada pelo projecto de Relatório.

1.1.8 - A inscrição do montante da transferência em causa no orçamento do Gabinete do membro do Governo que tutela a Segurança Social corresponde a uma opção política, que tem obtido a concordância do Ministério das Finanças, do Conselho de Ministros e em última análise da Assembleia da República, a quem compete a aprovação anual do Orçamento do Estado. Tal opção, ainda que possa ser questionável, tem um carácter de grande estabilidade e é **assumida pelos sucessivos governos desde que foi aprovada a primeira Lei da Segurança Social** (Lei nº 28/84, de 14 de Agosto).

Sousa Franco recorda também essa data dizendo que o regime da Segurança Social “foi para-orçamental, sendo designado de «para-finanças» (...); desde 1984 é orçamental, integrando a Lei do Orçamento do Estado, mas de modo diferenciado”³.

Acresce que esta **transferência é claramente identificada na Conta Geral de Estado e no Orçamento de Estado**⁴ de cada ano, quer como despesa do subsector Estado, quer como receita do subsector da Segurança Social, através da utilização de rubrica de classificação económica adequada.

1.1.9 - Refira-se ainda que a especificidade da Segurança Social mereceu um tratamento também desenvolvido por parte da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na sua redacção actual) que não se esgota na consideração do subsector. Desde logo está previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º que se exceptuam da regra da não consignação as receitas do orçamento da segurança social afectas ao financiamento dos diferentes subsistemas⁵.

Apesar da LEO referir explicitamente que as receitas da segurança social constituem excepção à regra da não consignação, entende-se que no orçamento da segurança social as receitas consignadas correspondem às contribuições sociais, receitas fiscais consignadas pela Lei (IVA) e receitas de jogos sociais (igualmente consignadas pela Lei). Assim, considera-se que as transferências do OE para o Orçamento da Segurança Social constituem de facto despesas obrigatórias ou vinculativas.

Outros artigos da LEO com particular importância em termos de execução orçamental são o 45.º em que se

Incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social a gestão global da execução do orçamento da segurança social, no respeito pelo disposto na presente lei e nas normas especificamente aplicáveis no âmbito do sistema

E o artigo 65.º pelo qual

³ FRANCO, Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, volume I (1999: 146)

⁴ A LEO prevê expressamente que conste informação sobre a Segurança Social no Relatório do OE, e que sejam apresentados mapas orçamentais da SS. A transferência da LBSS é identificável no mapa dos desenvolvimentos orçamentais dos serviços integrados (gabinete MTSS) e no Relatório do OE. A transferência é igualmente identificável no desenvolvimento das despesas na CGE e na CSS.

⁵ Ensinha PEREIRA, Paulo Trigo e outros em Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, Lisboa (2005: 379) que esta particularidade decorre do facto da consignação estar consagrada numa outra lei orgânica, a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.



Tribunal de Contas

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social deve remeter ao Ministério das Finanças, nos termos e com a periodicidade a definir no decreto-lei de execução orçamental, os elementos sobre a execução do orçamento da segurança social.

1.1.10 - O conceito de despesa vinculativa corresponde, segundo a literatura, a despesas que decorrem da lei, de sentença ou de compromisso internacional (ex: transferência para a União Europeia) para além dos encargos da dívida. Alguns autores caracterizam estas despesas como obrigatórias⁶ e, por exemplo, no conhecido Relatório Constâncio sobre as contas públicas em 2005 ficou claro como a transferência, ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social,⁷ é a obrigação legal com maior peso na estrutura das despesas rígidas e aquela em que o crescimento é também mais acelerado.

	Estrutura em % dos totais			Em % do PIB		
	OE-96	OE-02	OE-05	OE-96	OE-02	OE-05
Despesa corrente primária	100.0	100.0	100.0	20.3	21.3	22.2
Despesa rígida	80.8	82.7	87.1	16.4	17.6	19.3
Despesas com pessoal (excl. CGA e outros subsistemas de saúde)	33.5	28.6	29.1	6.8	6.1	6.5
Serviço Nacional de Saúde	17.0	18.9	18.8	3.4	4.0	4.2
→ Lei de Bases da Segurança Social	9.2	12.1	14.5	1.9	2.6	3.2
Caixa Geral de Aposentações	8.1	8.8	11.2	1.6	1.9	2.5
Lei das Finanças Locais	4.0	5.2	5.1	0.8	1.1	1.1
Contribuição financeira para a União Europeia	5.2	4.3	4.2	1.0	0.9	0.9
ADSE	1.6	1.9	1.9	0.3	0.4	0.4
Outra despesa obrigatória ⁽¹⁾	2.3	3.0	2.3	0.5	0.6	0.5
Despesa não rígida	19.2	17.3	12.9	3.9	3.7	2.9
Despesa de capital (excluindo operações financeiras)	100.0	100.0	100.0	3.0	3.3	2.4
Despesa rígida	26.2	30.0	43.5	0.7	1.0	0.9
Lei das Finanças Locais	18.6	19.7	24.7	0.6	0.6	0.7
Lei das Finanças Regionais	5.4	8.9	11.2	0.0	0.3	0.0
Outra despesa obrigatória ⁽²⁾	2.2	1.4	7.6	0.1	0.0	0.2
Despesa não rígida	73.8	70.0	56.5	2.3	2.3	1.5
DESPESA PRIMÁRIA	100.0	100.0	100.0	23.3	24.6	24.6
Despesa rígida	73.4	75.7	82.4	17.0	18.6	20.2
Despesa não rígida	26.6	24.3	17.6	6.2	6.0	4.4

Fonte: Banco de Portugal.

Notas:

⁽¹⁾ Inclui as despesas com a Assembleia da República, a Lei da Programação Militar, as quotas para organizações internacionais, as despesas com outros subsistemas de saúde e as bonificações de juros para aquisição de habitação própria.

⁽²⁾ Inclui as despesas com a Assembleia da República e a Lei da Programação Militar.

⁶ Por exemplo Pereira, Paulo Trigo e outros em Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, Lisboa (2005: 391)

⁷ RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A ANÁLISE DA SITUAÇÃO ORÇAMENTAL, constituída pelo Despacho n.º 7696/2005, de 12 de Abril (2005: 17)

1.1.11 - No caso concreto das Despesas de Funcionamento com os Gabinetes Governamentais, se forem expurgadas as transferências correntes, a verdadeira evolução das despesas é a seguinte:

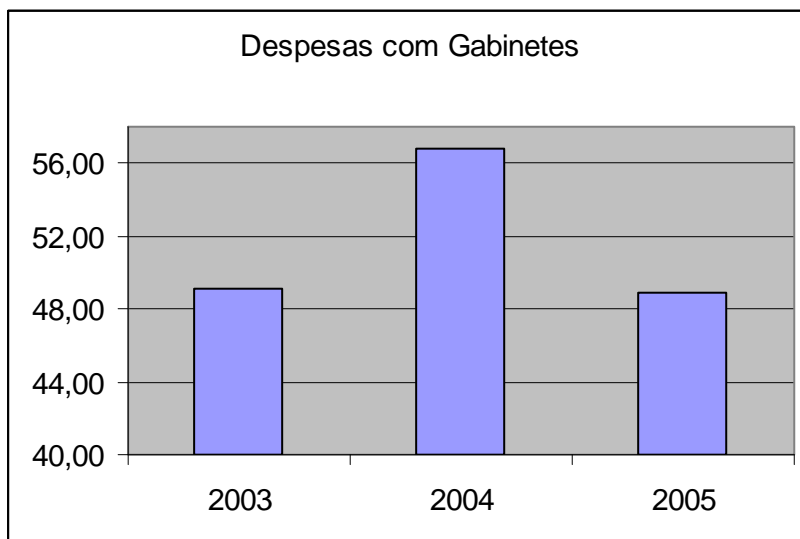


Gráfico com base na pág. 81 do projecto de Relatório – Unidade: M€

A conclusão legítima (ainda que o XVI Governo tenha sido responsável por 3 meses de despesa e tenha havido também o pagamento de subsídios de reintegração) é que **em 2005 foi reduzida a despesa com Gabinetes**. Todavia, esta evidência dos números não é reconhecida nem revelada pelo projecto de Relatório, em razão dos seus termos metodológicos, que importa corrigir para permitir uma leitura correcta da realidade.

1.1.12 - A página 18 compreende ainda três lapsos do projecto de Relatório preliminar:

- i)- no primeiro quadro a referência não deve ser “Milhões €” mas “Mil Milhões €”;
- ii)- aceitando os valores do quadro, o crescimento da despesa em termos nominais de 2003 para 2005 é de 36% e não de 39%. Não há dados no quadro que permitam tirar as ilações referidas sobre a taxa de crescimento em 2003;
- iii)- de 4,2 para 4,9 Mil M€ o crescimento “face ao período precedente” é de 13,9% e não de 38,2% como consta no penúltimo parágrafo.

1.1.13 - A análise das despesas por Governo realizada na página 19 em detrimento da análise por exercício orçamental não tem em conta que os Governos em funções no triénio 2003-2005 têm uma responsabilidade bem distinta em termos de duração dos mandatos.



Tribunal de Contas

1.1.14 - O projecto de Relatório reconhece, a dado passo, que a parte mais substancial das despesas corresponde a transferências correntes e que “essas transferências não se destinam a ser utilizadas em seu benefício próprio” – mas essa conclusão não conduziu, como devia, à revisão da metodologia de análise, na base de distinções claras entre o que releva para avaliar as despesas de funcionamento dos Gabinetes, e o que lhes é estranho. Sendo legítima a crítica ao método orçamental assumido, não pode aceitar-se que se não distinga, na análise, as despesas que não são de funcionamento dos gabinetes. A confusão aceite pelo projecto de Relatório, a não ser corrigida, terá inevitavelmente por efeito confundir os leitores, a comunicação social e a opinião pública.

1.1.15 - Na referência da página 20 ao facto das transferências correntes terem aumentado, afigura-se que seria muito relevante que se identificasse como causa a Lei de Bases da Segurança Social.

1.1.16 Em termos orçamentais não se encontra base legal para que os elementos destacados não fossem incluídos nos gabinetes onde prestam serviço. Independentemente do juízo que se faça das figuras jurídicas, o destacamento e a requisição têm diferente enquadramento orçamental.

1.1.17 – Surpreendentemente, a conclusão de que as Despesas de Gabinetes dos Membros do Governo (excluindo as transferências) registam no triénio uma redução de 2% não consta como uma das conclusões gerais do Projecto de Relatório embora aquelas despesas constituam o objecto identificado para a auditoria.

1.1.18 - À semelhança do que é a norma do Projecto de Relatório, seria importante que se discriminasse na página 29 a verba despendida em “prestadores de serviços” por Governo e/ou por exercício.

1.1.19 - Não se encontra o fundamento para o quadro da página 80, segundo o qual o grau de execução dos Gabinetes é de “49% face aos valores do orçamento final”. Não é feito, aliás, um único comentário ao facto da execução não gastar sequer 50% do orçamento e está em causa uma diferença de 13 Mil M€.

1.1.20 - Na página 81 analisa-se o aumento da despesa mas não há qualquer referência à sua causa, a Lei de Bases da Segurança Social. A referência à “despesa global **dos**

gabinetes” não parece adequada, conforme nota à pág. 18. Questiona-se igualmente a expressão “gerada pelos gabinetes”, que consta do último parágrafo, pelas razões referidas supra.

1.1.21 - Não se compreende o alcance do texto da página 81 ser relativo ao exercício de 2005 quando o quadro é relativo ao triénio. Nesta página repetem-se as duas questões que marcam todo o projecto de Relatório em termos orçamentais:

i)- a análise é profundamente marcada pela inclusão das transferências correntes e, em particular, a que respeita ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social nos termos dos respectivos Orçamentos do Estado;

ii)- os valores são nominais, são adicionados valores em momentos diferentes do tempo, não se tendo em consideração qualquer deflator, quando repercussões sobre a qualidade de interpretação dada aos valores totais e às taxas de crescimento obtidas.

1.1.22 - Pela substância dos factos e pelos termos utilizados, afigura-se completamente deslocada do Projecto de Relatório a comparação das despesas efectuadas pelos gabinetes com o número de residentes em Portugal que consta das páginas 81 e 82. Adicionalmente, não se tem em conta que os beneficiários dessas transferências são os residentes em Portugal (pensionistas, desempregados....). Há um asterisco no PIB que não mereceu no projecto de Relatório qualquer nota.

Esta referência, além de absolutamente errada e enganosa, como se acima provou, poderá justificar a crítica de que o projecto de Relatório procurou fórmulas de “mero efeito mediático” em detrimento da ponderada racionalidade analítica que se espera do Tribunal de Contas. E que, se tem por certo, este não deixará de alcançar.

1.1.23 - O projecto de Relatório preliminar reconhece na página 82 que as transferências correntes não se destinam ao “funcionamento do próprio gabinete”, mas o Projecto de Relatório não retira daqui as necessárias conclusões.

1.1.24 - É um pouco surpreendente que o projecto de Relatório preliminar diga na página 84 que o XV governo foi quem mais “investiu” em “estudos, pareceres, projectos e consultadoria”. Em termos técnicos o conceito de investimento não se aplica a este caso porque os estudos não são uma despesa de investimento; em termos analíticos afigura-se como relevante para a despesa pública identificar quem gerou mais despesa ou que gabinetes originaram uma poupança – o que não foi feito.



Tribunal de Contas

1.1.25 - Na página 85, sendo legítimo questionar se as transferências deveriam ser efectuadas através dos gabinetes como é usual em Portugal, não pode dizer-se simplesmente que estas servem para financiar organismos ou entidades externas sem qualquer contraprestação directa. Em boa medida estamos a falar das transferências da Seg. Social que, por força da LBSS, constituem tecnicamente uma despesa vinculativa, como vimos.

Contas da Segurança Social

Execução Orçamental Receita

Euros

	2002	2003	2004	2005
Subsistema Protecção Social de Cidadania	3.312.267.435,00	3.447.012.951,00		
Subsistema de Solidariedade			2.542.124.008,20	2.726.393.272,52
Sistema de Acção Social			1.146.572.559,80	1.208.416.700,78
Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP			407.286.068,05	895.971.056,70
Subsistema Previdencial - Repartição		18.713.192,00	16.939.298,00	13.349.793,00
TOTAL	3.312.267.435,00	3.465.726.143,00	4.112.921.934,05	4.844.130.823,00

1.1.27 - À semelhança do referido a propósito da página 12, também na página 86 bastaria considerar quatro gabinetes para conseguir uma amostra que representasse mais de 90% da despesa do triénio. Esses gabinetes seriam os dos sucessivos Ministros da Segurança Social (e Secretário de Estado do XV Governo em 2005)!

2.1 - Insuficiente dilucidação da evidência da despesa ao longo do triénio e em relação a cada um dos Governos

2.1.1 - O projecto de Relatório preliminar efectua sistematicamente a adição de valores monetários em momentos diferentes do tempo, sem qualquer ressalva em termo dos valores reais envolvidos⁸. Já Miguel Cadilhe⁹ considerava que a homogeneização de valores monetário como a 2^a das regras de ouro das bases da matemática financeira.

2.1.2 Os três Governos em funções no triénio em análise apresentaram períodos de vigência distintos pelo que as comparações do projecto de Relatório Preliminar deveriam

⁸ Diz FRANCO, Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Almedina, volume II (1997: 8) "É evidentemente difícil afirmar que se registou um crescimento das despesas públicas de um determinado país entre 1900 e 1970, por exemplo, se nos limitarmos a verificar que os valores monetários totais do gasto estadual subiram de 10 Milhões para 100 Milhões de unidades monetárias".

⁹ CADILHE, Miguel "Qualquer operação matemática sobre 2 ou mais capitais requer a sua homogeneização no tempo" em Matemática Financeira Aplicada, Vila Nova de Gaia (1984: 10)

relevar este efeito, razão pela qual quadros como os que constam das páginas 19, 20, 83 ou 84, não têm qualquer leitura em termos orçamentais ou de economia de gestão.

2.1.3 Cruzando, por exemplo, a informação da página 19 com o número de dias de cada Governo apurado pelo projecto de Relatório, chega-se à conclusão que o XVII Governo é o que tem menos gastos com o Pessoal

	XV	XVI	XVII
Despesa c/ Pessoal	57.872.682	26.887.431	28.857.052
Duração (dias)	510	234	287
Despesa Média	113.476	114.904	100.547

Fonte: Quadro com base no projecto de Relatório; Unidade: Euros

2.1.4 Usando a mesma metodologia em relação à aquisição de bens e serviços constata-se que o XVII Governo é o que apresenta a menor despesa de funcionamento diária dos três Governos no triénio 2003-2005, representando, esta, cerca de 19% menos que o XV Governo e 27% menos que o imediatamente anterior:

	XV	XVI	XVII
Despesa	19.276.445	9.845.481	8.787.355
Duração (dias)	510	234	287
Despesa Média	37.797	42.075	30.618

Fonte: Quadro com base no projecto de Relatório; Unidade: Euros

2.1.5 Outra conclusão sobre a execução orçamental que decorre da análise do projecto de Relatório é que o XVII Governo foi o que menos gastou com “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria” (páginas 20 e 84);

2.1.6 Da página 78 resulta claro que houve uma redução com as despesas com pessoal dos Gabinetes do 2004 para 2005 em mais de 11%. Em termos reais, o valor de 2005 é inferior ao de 2003.

2.1.7 Embora no projecto de Relatório não faça uma análise específica da execução orçamental das despesas de funcionamento dos Gabinetes Governamentais, o único quadro em que a matéria é abordada levanta dúvidas. Assim, não se encontra fundamento para o quadro da página 80, segundo o qual o grau de execução dos Gabinetes é de “49% face aos valores do orçamento final”.

Analizados os dados constantes da Base de Dados Orçamental (BDO) quanto aos orçamentos iniciais dos gabinetes governamentais, não existe qualquer elemento que fundamente um valor para as transferências correntes de cerca de 25,3 mil milhões de



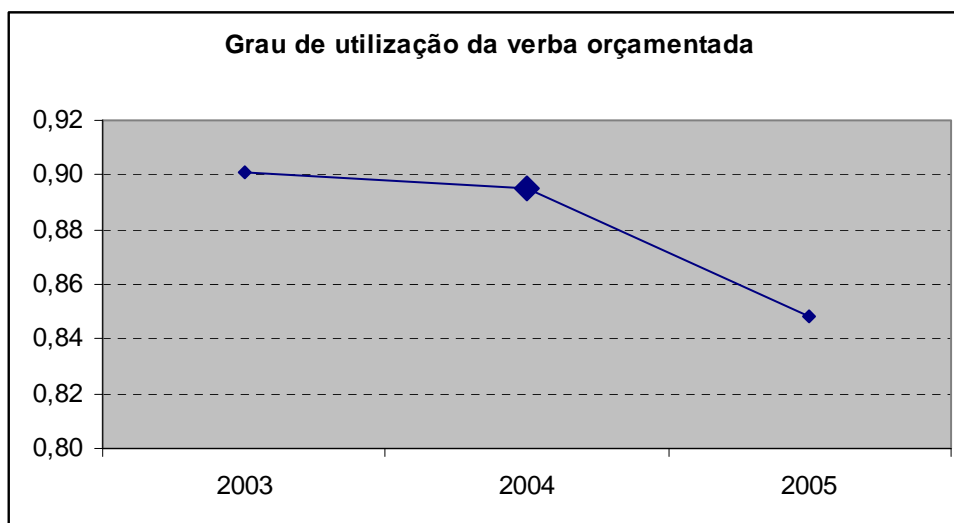
Tribunal de Contas

euros. Face aos montantes em causa, afigura-se que em algum momento houve uma duplicação das verbas consideradas em termos orçamentais ou, que resulta no mesmo, a consideração do mesmo orçamento para Governos que partilharam o exercício orçamental. Em qualquer caso, o Tribunal de Contas tem condições de proceder à confirmação dos valores dado que tem acesso aos dados constantes da BDO.

A ser verdade que os gabinetes governamentais não gastam sequer 50% do orçamento disponível, estranha-se que o projecto de Relatório não avance com uma explicação fundamentada, e que não poderia ser circunstancial, para a diferença identificada de 13 mil M€, que supostamente poderia ser considerada “poupança orçamental”.

2.1.8 Note-se que os valores que se extraem da Base de Dados Orçamental (BDO) permitem identificar-se valores diferentes dos apurados pelo projecto de Relatório em termos de repartição da despesa pelos sucessivos Governos, o deverá decorrer da possibilidade de ter critérios distintos para a data do início da vigência dos Governos, podendo não existir coincidência entre a data de nomeação (utilizada pelo projecto de Relatório) com a data que é relevada para fins orçamentais.

2.1.9 O que se constata do gráfico abaixo é que, segundo a informação recolhida na BDO, pela redução da estrutura orgânica e pelas medidas de contenção das despesas introduzidas, **o XVII Governo foi o que menos utilizou as verbas orçamentais previstas**, originando assim uma poupança. Nada disto, porém, é salientado pelo projecto de Relatório que se propõe elucidar sobre a evolução das despesas de funcionamento dos Gabinetes.



Fonte: Base de Dados Orçamental; Unidade: %

3.1 - Incorreção da avaliação relativa às supostas possibilidades de nomeação ilimitada de membros dos Gabinetes

3.1.1 - As conclusões expressas pelo projecto de Relatório nas páginas 21 e seguintes, a que agora se responde, manifestamente superficiais e pouco objectivas, apontam, em nosso entender de forma errónea, que não há limite global para as nomeações para os Gabinetes dos membros do Governo, que estas são ilimitadas, que não obedecem a qualquer critério de qualificações profissionais, e ainda que, pontualmente, não terão sido cumpridos os limites legalmente estabelecidos.

3.1.2 - A composição dos Gabinetes dos membros do Governo está definida legalmente pelo Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos Gabinetes dos membros do Governo, e também pelo Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/92, de 4 de Abril, que define a composição do Gabinete do Primeiro Ministro e o seu regime de funcionamento.

3.1.3 – Assinala-se, desde já, que não é inteiramente correcta a afirmação de que não existem limites à nomeação de pessoal para os Gabinetes, pois como se depreende dos dois diplomas legais acima citados, os Gabinetes têm um número bem delimitado no que concerne à nomeação de adjuntos e secretários pessoais, e assessores, no caso do Gabinete do Primeiro Ministro.

3.1.4 - No entanto, e como o Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, prevê nos números 2 e 3 do seu artigo 2º que possam ser nomeados conselheiros técnicos equiparados a adjuntos para assuntos interdepartamentais, e ainda que possam ser chamados a prestar colaboração aos Gabinetes, para a realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário, especialistas nomeados por despacho do respectivo membro do Governo, entende o projecto de Relatório que tal significa que a possibilidade de nomeações de pessoal para os Gabinetes se afigura ilimitada.

3.1.5 - Sucede que este entendimento não tem correspondência com a realidade, nem com a prática seguida pelos membros do Governo na composição dos seus Gabinetes. Na verdade, se em relação aos adjuntos e secretários pessoais, e mesmo aos assessores no caso do Primeiro Ministro, não subsistem dúvidas quanto aos seus limites, também em relação aos conselheiros técnicos e especialistas não se verifica tão grande



Tribunal de Contas

discricionariedade. Os conselheiros técnicos têm consagração legal e são equiparados a adjuntos, e os especialistas apenas são nomeados com carácter temporário e eventual, para a realização de objectivos definidos no âmbito da actuação do membro do Governo que o nomeia.

3.1.6 – Importa recordar que os Gabinetes têm uma dotação orçamental para despesas com pessoal definida anualmente no Orçamento do Estado, a qual não pode ser ultrapassada, e, como se demonstra na parte relativa às despesas dos Gabinetes, nem tem sido utilizada na sua totalidade, o que, por si só, limita a nomeação de pessoal para os Gabinetes, uma vez que tal só é possível dentro das possibilidades orçamentais de cada Gabinete.

3.1.7 – Conclui-se, portanto, que não só não é correcta a afirmação de que pode haver um número ilimitado de nomeações para membros dos Gabinetes, como ainda se verifica que a prática corrente, suportada pelo respeito dos Gabinetes pela sua dotação orçamental anual, está muito distante da imagem de recrutamento ilimitado que é sugerida pelo projecto de Relatório.

4.1 - Insubsistência dos critérios do projecto de Relatório enquanto “observatório” das qualificações dos membros dos Gabinetes

4.1.1 - Quanto às qualificações das pessoas que fazem parte dos Gabinetes governamentais, também o projecto de Relatório tece as mais diversas considerações, sem, no entanto, ter a preocupação de as apresentar de forma objectiva.

4.1.2 - Aliás, logo na página 23 do projecto de Relatório, apresenta um gráfico em que apenas analisa as habilitações literárias até ao 12º ano, o que claramente induz em erro o leitor e que leva a uma conclusão pouco rigorosa – o que, decerto, não é o objectivo deste projecto de Relatório.

4.1.3 - Já na página 93 verificamos novo lapso por parte do projecto de Relatório, ao juntar no mesmo quadro os elementos do quadro dos Gabinetes com os denominados elementos fora do quadro, em que inclui, como se depreende do projecto de Relatório, o pessoal do apoio técnico e administrativo, e que não corresponde nem às categorias de chefe de gabinete, adjunto, assessor, secretário pessoal, especialista ou conselheiro técnico, pelo que não vislumbramos a razão desta confusão, e que origina uma leitura

incorrecta do nível de habilitações literárias do pessoal dos Gabinetes incluídos na amostra seleccionada pelos auditores.

4.1.4 - Uma leitura atenta do quadro referido permite constatar que o número de licenciados, na forma apresentada pelo projecto de Relatório, corresponde a 382 em 1304, mas, ao invés, se for considerado apenas o pessoal do quadro, o qual é nomeado por despacho do membro do Governo respectivo, este número já passa para 382 num universo de 580. Como se vê por este exemplo, a forma de apresentação tal como consta do projecto de Relatório, não é a correcta, induz em erro, e permite leituras de objectividade duvidosa.

4.1.5 – Ainda sobre este ponto do projecto de Relatório, deve ser ressalvado que o propósito da legislação em vigor, designadamente o Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, é de que os membros do Governo façam livremente a escolha das pessoas que nomeiam para os seus Gabinetes. Estas nomeações são efectuadas ao abrigo de, entre outros, critérios de confiança política exigíveis à responsabilidade da função em causa, e que essa capacidade de nomeação por parte dos membros do Governo está fundamentada numa legitimidade democrática que não parece dever ser susceptível de avaliação pelo Tribunal de Contas.

5.1 - In correcção dos dados relativos às contratações operadas no gabinete do PM

Uma vez que os dados que constam do projecto de Relatório referentes ao Gabinete do Primeiro Ministro sofrem de diversas imprecisões e possibilitam uma leitura que não corresponde à realidade dos factos nem dos dados que o Governo tem na sua posse, opta-se aqui por apresentar a explicação e a respectiva justificação para cada um desses casos.

5.1.1 - Pág. 23 - “Habilitações literárias por cargos e funções”

No que respeita ao Gabinete do Primeiro Ministro a informação que consta do quadro apresentado está manifestamente errada. Com efeito, em 31.12.2005, as habilitações literárias detidas pelos 8 assessores eram: doutoramento - 1, licenciatura - 6, 12º ano - 1.



5.1.2 - Pág. 23 - "*limites de recrutamento*"

Está errada a afirmação de que, no Gabinete do Primeiro Ministro, a categoria de adjuntos excede o número máximo permitido por lei. Os adjuntos nomeados para o quadro nunca excederam o número máximo permitido pela Lei Orgânica do Gabinete (15). Com efeito, até 31.12.2005 foram nomeados 10 e exonerados 3.

5.1.3 - Pág. 27 - "*quantum, duração e despesa do gabinete*" e págs. 51,52 - "*situação jurídica*"

a) O Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional não admitiu 148 unidades. O número total de nomeações para o Gabinete foi de 50 (entre as quais Chefe de Gabinete, Assessores, Adjuntos, Secretárias, "Especialistas"/art.8º, Apoio Técnico e Administrativo/artº 9º), tendo sido exoneradas no mesmo período 5 pessoas. Assim, o total de unidades efectivas não ultrapassou as 45, ficando abaixo do número de 46 lugares estabelecido para o quadro legalmente previsto.

b) Para funções de apoio técnico-profissional o Gabinete requisitou também 1 motorista e celebrou 2 contratos de prestação de serviços.

c) Assim, e clarificando, não restam dúvidas que o número de unidades (148) e dos correspondentes encargos remuneratórios (2 Milhões de Euros) referidos no projecto de Relatório preliminar não se reportam em exclusivo ao Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional. Este número é o somatório do pessoal admitido pelo Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional, do pessoal afecto à Residência Oficial do Primeiro Ministro e ainda de **54** membros do Gabinete do Primeiro Ministro do XVI Governo Constitucional que cessaram funções em 11.03.2005, mas que ainda receberam pagamentos depois de 11.03.2005. Está bem de ver a gravidade do erro do projecto de Relatório.

d) De facto, o funcionamento da Residência Oficial do Primeiro Ministro é assegurado de forma regular e permanente por pessoal administrativo e técnico-profissional afectado pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros para esse efeito, por destacamento ou requisição, não sendo esse pessoal de nomeação do Primeiro Ministro, nem o mesmo pode ser considerado, a nenhum título, como pessoal do quadro do Gabinete do Primeiro Ministro.

e) Como ficou dito, o Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional apenas requisitou 1 motorista. Os restantes motoristas vêm exercendo funções desde há vários anos na Residência Oficial.

f) O número total de elementos afectos à Residência Oficial do Primeiro Ministro em 31.12.2005 é de 40 elementos, os quais de modo algum poderão ser considerados como admitidos pelo Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional, nem há nenhum despacho do Primeiro Ministro nesse sentido.

g) Esta situação não é específica do actual mandato do XVII Governo Constitucional. Foi assim nos mandatos dos XVI e XVII Governos Constitucionais e dos que os precederam.

h) Do mesmo modo que não podem ser considerados estes elementos, por maioria de razão não podem igualmente ser considerados como admitidos pelo Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional os **54** membros do Gabinete do Primeiro Ministro do XVI Governo Constitucional que, tendo cessado funções em 11.03.2005, auferiram a indemnização legal correspondente já por conta do orçamento do actual Gabinete, no mês de Abril de 2005.

i) Assinala-se, ainda, que, nas 148 unidades acima referidas, se encontram incluídas 2 situações da prestação de serviços de carácter especializado realizadas e autorizadas ainda pelo Gabinete do Primeiro Ministro do XVI Governo Constitucional e que foram, igualmente, pagas já por verbas do actual Gabinete, no mês de Abril de 2005.

j) De quanto fica dito, verifica-se que não corresponde à verdade a afirmação, contida no projecto de Relatório, de que se tenham registado 148 admissões de pessoal para o Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional.



Tribunal de Contas

l) O Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional é, efectivamente, responsável directo por apenas 50 nomeações, bem como pela requisição de 1 motorista e pela celebração de 2 contratos de prestação de serviços, e só por manifesto lapso lhe poderão ser imputadas responsabilidades relativamente aos **54** membros do Gabinete do Primeiro Ministro do XVI Governo Constitucional que cessaram funções em 11.03.2005.

m) Do acima exposto decorre igualmente que não podem ser imputadas ao Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional o número de requisições (65) que figura no 1º quadro da página 52.

5.1.4 - ***Pág. 76 - “outra componentes remuneratórias”***

O Gabinete do Primeiro Ministro não atribui aos seus membros os benefícios suplementares de uso de viatura, cartão de crédito e pagamento de despesas com telefone móvel e fixo.

Como foi acima referido, na Residência Oficial prestam serviço motoristas, coordenados por 1 encarregado de transportes, que asseguram o serviço de transportes diário.

O uso de cartão de crédito, para pagamento de despesas exclusivamente oficiais, é restrito ao Chefe de Gabinete e ao Assessor Administrativo, no quadro das competências delegadas para autorização de despesas, nos termos regulamentares aprovados pelo Ministério das Finanças.

Não são pagas quaisquer despesas com telefone pessoal fixo.

Os telefones móveis são propriedade do Gabinete e são atribuídos exclusivamente por motivo de serviço.

5.1.5 – ***Págs. 90, 91, 92, 93 - “ composição do Gabinete”***

Do atrás exposto decorre que não podem ser imputadas ao Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo o número máximo de 60 admissões para o quadro, o número máximo

de 69 admissões com origem desconhecida ou não definida e o número máximo total de 148 admissões que constam do 2º quadro.

Reafirma-se, pois, que o número total de nomeações (quadro e além quadro) para o Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional foi de 50 (Chefe de Gabinete, Assessores, Adjuntos, Secretárias, “Especialistas”/art.8º, Apoio Técnico e Administrativo/artº 9º), tendo ocorrido no mesmo período 5 exonerações. Assim, o total de unidades efectivas não ultrapassou as 45 e, como tal, não atingiu os 46 lugares previstos para o quadro do Gabinete.

Para funções de apoio técnico-profissional este Gabinete requisitou também 1 motorista e celebrou 2 contratos de prestação de serviços.

5.1.6 - Pag. 92 - “despesas com pessoal além quadro e outras”

As desconformidades sobre admissões (para mais) acima assinaladas deverão, por certo, reflectir-se, também, para mais, nos montantes das verbas expressas no quadro apresentado.

5.1.7 - Pag. 94, 95 – “recrutamento”

Como atrás se referiu, em momento algum, designadamente entre Março e Abril de 2005, se ultrapassou, ou sequer atingiu, o número máximo de Adjuntos previsto no quadro (15). Entre Março e Abril foram nomeados 7 Adjuntos.

Assim, o número que consta do Relatório (40) não tem qualquer consistência, com a agravante de se reportar a um período temporal muito curto, de cerca de 1 mês, e de ter merecido injustificado destaque no projecto de Relatório.

O mesmo vale para os lugares do quadro de todas as categorias. Com efeito, entre Março e Abril foram nomeados para o quadro 9 Assessores e 10 Secretárias.

O mesmo vale para o pessoal nomeado ao abrigo dos artigos 8º e 9º do Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/92, de 4 de Abril, pois no referido período temporal foram nomeados 19 elementos.



Tribunal de Contas

5.1.8 - Pag. 98, 99 – “requisições”

Afirma-se, com absoluta certeza, que os elementos requisitados ao abrigo dos despachos de nomeação do Senhor Primeiro Ministro o foram sempre a entidades públicas ou privadas, com prévia comunicação ao responsável da entidade patronal ou do serviço de origem.

Rejeita-se, ainda, que nos despachos de nomeação do Senhor Primeiro Ministro tenham ocorrido qualquer das desconformidades expressas nos mapas das páginas 99 e 100.

5.1.9 - Pag. 101 – “situação jurídica de 229 pessoas”

Refere-se na alínea f) que a relação jurídica de diversas pessoas nomeadas para prestarem serviços nos gabinetes não está de acordo com a lei e aponta-se o caso de (1) Assessor do PM. Não se identificam as desconformidades com a lei e desconhece-se qual a situação concreta e o Governo em causa. No entanto, na hipótese de se referir ao Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional, apenas foi nomeado não um assessor, mas um conselheiro técnico, ao abrigo do artigo 8.º do Decreto-Lei nº 322/88, de 23 de Setembro, para apoio técnico no âmbito das políticas para a agricultura e o desenvolvimento rural. Foi-lhe fixada a remuneração correspondente a 70% daquela prevista na lei para os assessores.

Nestas circunstâncias não se descortinam quais as desconformidades do despacho de nomeação com a lei.

5.1.10 - Pag. 101, 102, 103 – “registo de lugar de origem”

Na alínea iii) refere-se não existir registo sobre o lugar de origem de 13 assessores do Primeiro Ministro. Não é identificado qual ou quais os correspondentes Governos pelo que não é possível contestar a afirmação. Lembra-se, no entanto, que para o Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional foram nomeados 9 assessores, dos quais 1 requisitado, 1 em comissão normal de serviço e 3 em comissão de serviço. Em apenas 4 situações não ocorre a vinculação jurídico-laboral dos nomeados a qualquer entidade.

No quadro nº 1 da pag. 103 identifica-se a existência de 41 elementos do Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo Constitucional em que é desconhecido o serviço de origem e refere-se que a justificação obtida foi que esse pessoal provem de situações de desemprego, de primeiro emprego e de profissões liberais.

Novamente se recorda que o número total de nomeações (quadro e além quadro) para o Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo foi de 50 (Chefe de Gabinete, Assessores, Adjuntos, Secretárias, “Especialistas”/art.8º, Apoio Técnico e Administrativo/artº 9º), tendo-se ainda verificado a requisição de 1 motorista e a celebração de 2 contratos de prestação de serviços.

O número total de elementos com serviço de origem é de 37, aposentados 3, profissão liberal 2.

A percentagem de elementos com serviço de origem, incluindo 1 motorista e 2 prestadores de serviço, é de 69,81%.

5.1.11 - Pag. 104 – “designação – outra”

No mapa da alínea vi) identificam-se 88 situações de figuras não previstas na orgânica do Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo. Pelas razões atrás referidas estes números não podem reportar-se a nomeações do actual Gabinete.

5.1.12 - Pag. 110 – “vinculo – idade”

Como acima se referiu 69,81% dos elementos do Gabinete do Primeiro Ministro do XVII Governo é titular de um vinculo jurídico-laboral e a sua idade média é de 43 anos.

5.1.13 - Pag. 115 – “vinculo”

Não se confirmam os valores constantes do mapa nº 2.
Procedem, certamente, os comentários atrás produzidos.



Tribunal de Contas

5.1.14 - Pag. 116, 118, 122 – “despachos de nomeação”

Rejeita-se, em absoluto, que tenham ocorrido admissões para o Gabinete do Primeiro Ministro sem despacho de nomeação do Senhor Primeiro Ministro ou nos quais se verifique qualquer das desconformidades (sem despacho; data anterior à vigência do Gabinete) expressas nos mapas.

5.1.15 - Pag. 121, 122 – “despachos do secretário-geral - mapa”

A existência de despachos do Secretário-Geral e despachos com data anterior apenas confirma, de forma clara e inequívoca, tudo o que atrás foi dito.

III – Organização e Funcionamento dos Gabinetes

6 - Organização dos Gabinetes

6.1 - Sobre esta questão do pessoal do quadro do Gabinete e do pessoal que está além do quadro do Gabinete, convém, também aqui, prestar alguns esclarecimentos sobre a organização dos Gabinetes, e sobre as regras legais subjacentes ao seu funcionamento.

6.2 - Na análise do projecto de Relatório percebe-se que este considera como pessoal do quadro o pessoal nomeado dentro da previsão e para as categorias previstas nos Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, e no Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/92, de 4 de Abril, e que considera como integrando o Gabinete todo o outro pessoal para além destes, qualificando-o de além do quadro.

6.3 - Ora, se no caso dos especialistas ou conselheiros técnicos, previstos no Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeados por despacho do membro do Governo respectivo, esta análise não merece reparos de maior, já **não nos parece aceitável incluir neste contingente o pessoal que as Secretarias Gerais dos respectivos ministérios afectam para apoio ao funcionamento dos Gabinetes dos membros do Governo, o que aliás, é competência das Secretarias Gerais** (a título de exemplo, a Secretaria

Geral da Presidência do Conselho de Ministros tem, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro, a atribuição de *“Prestar ao Conselho de Ministros, ao Primeiro--Ministro, aos ministros e aos demais membros do Governo integrados na PCM a assistência técnica, jurídica e administrativa que lhe seja solicitada, assegurando, ainda, todo o apoio informativo, técnico, administrativo e documental às entidades e serviços integrados na PCM cuja orgânica não contemple estruturas de prestação desse apoio”*).

6.4 - Fazê-lo nos termos em que está feito no projecto de Relatório, equivale a uma distorção da realidade que se vive nos Gabinetes, pois significa estar a confundir pessoal nomeado pelo respectivo membro do Governo e que apenas mantém um vínculo com esse Gabinete, com o pessoal que tem vínculo ao respectivo serviço de apoio, vínculo esse que subsiste para lá do mandato do membro do Governo, ao contrário do que se passa com os primeiros. Não nos parece, assim, aceitável nem recomendável a forma que o projecto de Relatório encontrou para apresentar os dados neste projecto de Relatório e que induz a leituras diversas da realidade, e que apresenta os Gabinetes com uma estrutura de pessoal muito longe daquela que efectivamente têm.

6.5 - Ainda nesta matéria, não se pode deixar de referir a passagem da página 32 do projecto de Relatório que afirma que ao pessoal dos Gabinetes incumbem variadas tarefas como o expediente pessoal do Ministro, a marcação de audiências, a programação de viagens pelo país e pelo estrangeiro, e ainda o arquivo dos seus documentos pessoais. Esta visão, além de um profundo desconhecimento da realidade, demonstra bem a imprecisão dos conceitos e pressupostos reflectidos ao longo do projecto de Relatório. Atentas as competências legais dos membros do Governo, em especial dos Ministros, não se compreende o entendimento do projecto de Relatório sobre as incumbências dos Gabinetes, o qual resultará, com toda a certeza, de um lapso de redacção.

Remunerações e benefícios suplementares

6.6 - No que concerne aos contratos de prestação de serviços, tema também abordado no projecto de Relatório em análise (página 28 e páginas 61 e 62), constata-se que este indica na introdução do projecto de Relatório que, por força de se estar perante o domínio da livre contratação, estes contratos permitem a fixação de remunerações e vencimentos que podem ir muito para além dos níveis de vencimento previstos para os lugares do quadro.



Tribunal de Contas

6.7 - Sucede que, em parte alguma, o projecto de Relatório identificou este tipo de prática, pelo que não se compreende esta referência ao domínio da livre contratação, até porque o projecto de Relatório também não refere que esta possibilidade não é específica dos Gabinetes, mas sim de qualquer serviço ou organismo da Administração Pública, estando os Gabinetes, para este efeito, sujeitos ao regime legal aplicável a qualquer serviço ou organismo público.

6.8 - O projecto de Relatório ora em análise refere também, por diversas vezes, a opção pelo vencimento do lugar de origem por parte dos membros dos Gabinetes, como um factor de dispersão remuneratória. A este propósito devem referir-se os limites legais dos vencimentos que, nos termos do número 1 do artigo 3º da Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto, estabelece que *“Pelo exercício, ainda que em regime de acumulação, de quaisquer cargos e funções públicas, com excepção do Presidente da Assembleia da República, não podem, a qualquer título, ser percebidas remunerações ilíquidas superiores a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República.”*, e ainda a alteração efectuada pelo artigo 9º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, que fixou a redacção do número 6 do artigo 41º do Decreto-Lei n.º 184(89, que estabeleceu que *“O pessoal que exerce funções em órgãos de soberania e os membros dos respectivos gabinetes, bem como o pessoal dos grupos parlamentares, não podem auferir remunerações mensais ilíquidas, a título de vencimento, remunerações suplementares, despesas de representação, subsídios, suplementos, hora extraordinárias ou a qualquer outro título, superiores à remuneração base do Primeiro Ministro.”*

6.9 - Desta forma, constata-se que os limites à dispersão remuneratória referida pelo projecto de Relatório no que concerne aos Gabinetes estão fixados legalmente, sem possibilidade de serem ultrapassados.

6.10 - Cabe ainda mencionar que, também de acordo com a informação referida constante do projecto de Relatório, e ao contrário de outras situações em que o projecto de Relatório tem o cuidado suficiente de indicar qual o Governo em que se verificaram os factos em análise, **no que toca à opção pelos vencimentos dos lugares de origem com incumprimento dos limites supra descritos, este não identifica nenhum caso de incumprimento na vigência do XVII Governo Constitucional.**

6.11 - No que se refere às considerações tecidas a propósito daquilo a que o projecto de Relatório denomina benefícios suplementares, designadamente acerca da utilização de cartões de crédito, de automóveis, de despesas com viagens, e com o pagamento de despesas telefónicas, importa também aqui esclarecer alguns pontos para não haver margem a dúvidas. O projecto de Relatório refere expressamente as orientações estabelecidas na Deliberação do Conselho de Ministros n.º 2/2002, de 19 de Abril, que cingia a utilização do cartão de crédito exclusivamente aos membros do Governo e aos chefes de gabinete, o limite de cinco viaturas por Gabinete de Ministro e cingia ainda as despesas com telefones móveis atribuídos por motivo de serviço, cujo limite seria anualmente fixado por despacho do Ministro das Finanças, e estabelecia ainda que no que se refere a viagens aéreas intercontinentais, os membros dos Gabinetes deviam utilizar a classe económica ou a turística, excepto quando acompanhassem um membro do Governo.

6.12 - Afirma o projecto de Relatório que esta Deliberação, a qual visava introduzir rigor e contenção nas despesas suplementares dos Gabinetes, nunca chegou a ser posta em prática. No entanto, ao longo das mais de 150 páginas do projecto de Relatório não se encontra nenhum facto que sustente esta afirmação, nem, por isso mesmo, se compreende o motivo de tão segura afirmação por parte do projecto de Relatório, nem o que terá levado a este raciocínio.

6.13 - Aliás, o XVII Governo não só tem seguido uma linha de contenção e rigor nas despesas dos Gabinetes, como até já no decurso do ano de 2006, aprovou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2006, de 13 de Abril de 2006, a qual, por exemplo, estabelece orientações idênticas às atrás referidas sobre a utilização de classe económica nas viagens aéreas intercontinentais, como vai mais longe e introduz regras claras de forma a limitar os gastos nesta matéria.



IV – Anexos

Os dados sectoriais que se apresentam são os que se consideram justificados para esclarecer concretas observações do projecto de Projecto de Relatório.

7.1 Ministério da Administração Interna

1. No que concerne ao MAI, os “3 elementos de apoio técnico e administrativo aos gabinetes do XV_T05, XVII_T02 e XVII_T23”, verifica-se um manifesto lapso dos serviços do MAI no preenchimento do quadro, uma vez que as situações em apreço deviam ter sido referenciadas como Especialistas;

2. O recurso à figura de “Destacados”, identificados como pertencendo ao “quadro” (cfr. quadro a pág. 98, relativos aos Gabinetes XV_T05 e XVII_T02), referem-se a dois oficiais – um da Guarda Nacional Republicana e outro da Polícia de Segurança Pública – que servem de oficiais de ligação com as respectivas Forças de Segurança, sendo que ambos, contrariamente ao referido no que toca ao Gabinete XVII_T02, têm despacho de nomeação;

3. As situações descritas no quadro constante da pág. 100, como “Prestadores de Serviço” prendem-se com uma deficiente referência aos normativos sustentatórios da contratação da prestação de serviços, uma vez que foi referenciado no despacho o art.º 2.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, devendo, isso sim, ter sido referenciado o art.º 11.º daquele diploma legal. No que concerne ao Gabinete XVII_T23, deve ser corrigida a referência a “OUTRA” e ser considerado “APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO”, nomeada ao abrigo do art.º 11.º, in fine, do Decreto-Lei n.º 262/88;

Acresce que, no que tange ao Gabinete XVII_T02, foi incluída uma situação, que consta “sem despacho”, incorrectamente referida na resposta prestada e que agora se corrige, uma vez que se trata da contratação de uma prestação de serviços ao abrigo do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e não ao abrigo do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho);

4. No tocante à informação referenciada no quadro constante na parte final da pág. 102, quanto ao “desconhecimento do serviço de origem (público ou privado) do pessoal”, tomou-se como boa as menções constantes dos despachos, pelo que, nada sendo referenciado quanto ao serviço de origem, a opção recaiu sobre a opção constante do questionário de “Desconhecido”. No entanto e no que se refere aos três gabinetes ministeriais do MAI sobre escrutínio, poder-se-á levar ao conhecimento do Tribunal de Contas que as situações referenciadas como “Desconhecido” englobam pessoal proveniente de profissões liberais, outros são aposentados, outros são Professores Universitários e os restantes encontravam-se desempregados. A deficiente resposta parte, uma vez mais, da deficiente formulação da pergunta por parte da Auditoria. Assim, no que concerne ao Gabinete XV_T05, das 4 situações identificadas, 3 referem-se a Profissões Liberais e a uma situação de aposentação. No Gabinete XVII_T23, as 6 situações identificadas, reportam-se a 2 Profissões Liberais, 2 trabalhadores por conta de outrem, 1 Professor Universitário e 1 Desempregado;

5. No quadro referenciado no ponto vi) a pág. 104, são referenciadas como “figuras atípicas” pessoal que presta apoio técnico e administrativo aos gabinetes governamentais, registando-se no Gabinete XV_T05, 7 elementos, referentes a 5 Auxiliares Administrativos e 2 Ordenanças da Polícia de Segurança Pública. No Gabinete XVII_T02, são referidos 5 elementos, sendo que 3 são Auxiliares Administrativos e 2 são Ordenanças da Polícia de Segurança Pública. No Gabinete XVII_T23, são identificados 2 elementos, sendo que 1 foi mal identificado pelos serviços, uma vez que deveria constar como referência no “apoio técnico administrativo”, o que agora se corrige e o outro trata-se de um auxiliar administrativo.

A referência constante da parte final da pág. 105 do projecto de Relatório, de que são incorrectamente mencionadas como funções associadas aos gabinetes governamentais, tais como “Auxiliares Administrativos”, revela o desconhecimento sobre as estruturas de apoio aos gabinetes governamentais e, uma vez mais radica na conceptualização de “quadro” dos gabinetes. Senão atente-se ao disposto na alínea c), do n.º 3, do art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, que excepciona o “pessoal administrativo e auxiliar que preste serviço nos gabinetes dos membros do Governo” (sublinhados nossos) dos limites fixados para a prestação de trabalho extraordinário. O próprio Decreto-Lei n.º 262/88, no seu art.º 10.º prevê a existência deste pessoal para apoio aos gabinetes;



Tribunal de Contas

6. O quadro constante a págs. 112 e 113, mais não é do que uma duplicação das referências que já tinham sido efectuadas na pág. 102 do Projecto de Relatório, já que se tratam das mesmas exactas situações. Corrige-se a informação referente ao Gabinete XVII_T02 em que apenas existe UMA SITUAÇÃO SEM DESPACHO E 10 COM DESPACHO ;

7. Corrige-se a menção constante do mapa inicial da pág. 115, de que no Gabinete XVII_T02, existe uma situação “sem vínculo”, sendo que pode ser comprovada na informação remetida ao Tribunal de Contas que todas as situações identificadas possuem indicação do “vínculo”;

8. A questão relacionada com a “inexistência de despachos”, reflectida na pág. 116 e que tem de ser compaginada com a informação constante dos mapas reflectidos nas págs. 148 a 151, prende-se com uma prática seguida, de sempre e que assume contornos consuetudinários, por parte da SG MAI de não serem produzidos despachos de nomeação para o pessoal administrativo e auxiliar que se encontra destacado nos gabinetes ministeriais. O efeito pedagógico e a chamada de atenção por parte do Tribunal de Contas para esta omissão leva a que agora se corrija esta situação.

Suscita-se uma questão, para resolução interna, que se prende com as situações do pessoal que assegura transitoriamente a substituição de outros elementos, por exemplo, nos períodos de férias (v.g. motoristas). Deve ser produzido despacho de nomeação relativamente a estes elementos, cobrindo o período de referência em que se encontram em funções nos gabinetes ministeriais ? Actualmente sempre que estas situações ocorrem é produzida uma informação pelos serviços da SG MAI, que é submetida a despacho por parte da Senhora Secretária-Geral, que autoriza o pagamento do trabalho extraordinário aos substitutos, no caso dos motoristas até um máximo de 80 %. Estas situações encontram-se reflectidas nos mapas constantes nas págs. 148 e 149, no que se refere aos Gabinetes XVII_T02, com 2 substituições e no XVII_T23, com 3 substituições.

Relativamente à informação constante dos mapas a págs. 148 a 151, rectificam-se os seguintes aspectos:

- Gabinete XVII_T02 – Pág. 148 “Comissão de Serviço”, está indicado 1 situação com despacho e 7 sem despacho, num total geral de 8. A informação correcta é de 9 com despacho e 0 sem despacho, num total de 9;

-
- Gabinete XVII_T02 – Pág. 149 “Destacamento”, está indicado 0 situações com despacho e 19 sem despacho, num total geral de 19. A informação correcta é de 2 com despacho e 17 sem despacho, num total de 19;
 - Gabinete XVII_T02 – Pág. 149 “Nomeação”, está indicado 0 situações com despacho e 8 sem despacho, num total geral de 8. A informação correcta é de 8 com despacho e 0 sem despacho, num total de 8;
 - Gabinete XVII_T23 – Pág. 149 “Destacamento”, está indicado 2 situações com despacho e 0 sem despacho, num total geral de 2. A informação correcta é de 3 com despacho e 0 sem despacho, num total de 3;
 - Gabinete XV_T05 – Pág. 150 “Requisição”, está indicado 8 situações com despacho e 1 sem despacho, num total geral de 9. A informação correcta é de 9 com despacho e 0 sem despacho, num total de 9, isto porque embora o despacho de nomeação não mencione expressamente a palavra “requisição” a norma que habilita a nomeação é a figura da “requisição”;
 - Gabinete XVII_T02 – Pág. 150 “Requisição”, está indicado 1 situação com despacho e 2 sem despacho, num total geral de 3. A informação correcta é de 3 com despacho e 0 sem despacho, num total de 3;
 - Gabinete XVII_T02 – Pág. 151 “Em branco”, está indicado 1 situação com despacho e 0 sem despacho, num total geral de 1. A informação correcta é de que não existe nenhuma situação referenciada no inquérito remetido ao Tribunal de Contas. Todas as situações identificadas no inquérito têm identificadas a natureza do vínculo.

9. No mapa constante a pág. 120 e que se refere a “n.º de gabinetes em desconformidade” quanto á figura da mobilidade utilizada e em que aparecem referenciados os 3 Gabinetes do MAI, alvo da amostragem, é referido que a justificação para tal é “Má interpretação de lei/ e Interesse do gabinete para efeitos orçamentais”. Uma vez mais estamos perante um dos casos de duplicação da informação, já que estas situações tinham sido referenciadas a pág. 100 do Projecto de Relatório. Clarifica-se o seguinte, admite-se que alguns dos despachos foram proferidos chamando-se indevidamente à colação um normativo (na maioria dos casos o art.º 2.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 262/88, quando deveria ter sido referido o art.º 11.º), embora em



Tribunal de Contas

termos do impacto da despesa verificada, não existe qualquer diferença. No que toca aos “destacamentos” e em que o Tribunal de Contas refere que tal se deve a um “Interesse do gabinete para efeitos orçamentais”, rejeita-se liminarmente esta afirmação, já que conforme se referiu tratam-se de 2 oficiais de ligação à GNR e PSP, que se encontram destacados nos Gabinetes XV_T05 e XVII_T02, não havendo, a este propósito, qualquer interesse económico subjacente, como, mal, afirma o projecto de Relatório;

10. No tocante à informação contida no mapa a pág. 128, de que existem “Adjuntos” a auferirem “remunerações base superiores à prevista na lei”, sendo aí referenciados os Gabinetes XVII_T02 e XVII_T23. Confirma-se uma situação no Gabinete XVII_T02, em que 1 Adjunto exerceu o seu direito de opção pelo vencimento de origem, situação essa possibilitada pelo diploma que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes dos membros do Governo. Com efeito, no art.º 6.º, n.º 4 “in fine”, é expressamente referida a “faculdade de optar pelas remunerações correspondentes aos cargos de origem”, como tal, mal se compreende esta chamada de atenção por parte do projecto de Relatório.

Rejeita-se liminarmente a inclusão do Adjunto do Gabinete XVII_T23, por manifesto erro grosseiro do projecto de Relatório, uma vez que, conforme se demonstra pela folha de vencimentos em anexo, este Adjunto percebe a exacta remuneração de Adjunto, como tal este erro deve ser corrigido no Relatório Final (Anexo I).

11. Relativamente ao quadro constante a pág. 129 do Projecto de Relatório, formulam-se as seguintes correcções:

a) No caso dos “Especialistas” identificados como auferindo superiores a “Adjuntos” nos três Gabinetes em escrutínio, tal não corresponde à realidade identificada pelo projecto de Relatório e que agora se precisa. O que é um facto é que, sempre que o despacho de nomeação refere que a remuneração é equivalente à de Adjunto, incluindo a percepção de “despesas de representação”, tem sido prática dos serviços da SG MAI de agregarem o valor devido pelas “despesas de representação” na “remuneração base”, como tal “inflacionando” o valor desta coluna, mas, em contrapartida, não referenciando nenhum valor na coluna de “despesas de representação”. É uma prática que com a chamada de atenção por parte do Tribunal de Contas irá ser corrigida, mas que deve ser esclarecida no Relatório Final;

b) Não se identifica da documentação que foi remetida ao Tribunal de Contas, nenhuma situação como a referida para a situação de “outros”, no que concerne ao Gabinete XV_T05, no que tocante aos anos de 2003 e 2004.

7.2 Ministério da Educação

3.2.1. Primeiro quadro constante de fls. 98 do projecto de Relatório (pessoal destacado)

Nas três últimas linhas do quadro em apreço, identificam-se três situações de destacamento supostamente verificadas no Gabinete da Ministra da Educação e que não terão sido objecto de despacho.

Cumprir rectificar:

- as duas últimas linhas reportam-se aos Gabinetes com o código **XVII T15** e **XVII T16**, pelo que não se referem ao Gabinete da Ministra da Educação, identificado no projecto de Relatório com o código **XVII T14**;

- ignora-se a quem concretamente se refere a situação de destacamento identificada na antepenúltima linha do quadro e imputada ao Gabinete XVII T14, visto não constar dos registos do Gabinete ME a situação em causa.

3.2.2. Terceiro quadro de fls. 108 do projecto de Relatório

Cumprir esclarecer, sob pena de indução em erro, que o número de 12 especialistas indicado na 10.^a linha do quadro, para o Gabinete XVII T14 (Gabinete ME), não corresponde a especialistas em simultaneidade de exercício de funções no período de análise, visto que, desse número, haverá que considerar três substituições operadas por cessação de funções dos anteriores especialistas – que vieram a ocupar cargos de chefia em serviços do Ministério da Educação ou passaram a exercer outras funções.

3.2.3. Quadro de fls 127 do projecto de Relatório (remuneração por contrato de prestação de serviços)



Tribunal de Contas

Na antepenúltima linha do Quadro refere-se relativamente ao Gabinete XVII T14 (Gabinete ME) a celebração de um contrato de prestação de serviços cujo valor mensal corrigido terá sido de 5000 €, acrescido de IVA.

Ora, cumpre esclarecer, desde já, que o Gabinete da Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional não celebrou qualquer contrato de prestação de serviços.

Assim, a data de celebração do contrato de prestação de serviços em causa reporta-se ao mandato do XVI Governo Constitucional, contrato cujo termo de vigência coincidiu com o início do mandato do actual Governo, correspondendo o valor indicado ao último pagamento do compromisso (em 23-03-2005) anteriormente firmado com o prestador de serviços.¹⁰

3.2.4. Quadro de fls. 129 do projecto de Relatório (remunerações superiores à de adjunto do Gabinete)

No quadro em causa, as situações relativas a especialistas nomeados para o Gabinete XVII T14, com remuneração superior à de adjunto do Gabinete, reportam-se, exclusivamente, a casos de opção pelo estatuto remuneratório do lugar de origem, faculdade, de resto, legalmente reconhecida.

A referência constante das linhas 10 e 11 do quadro ao Gabinete da Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional, no que respeita a uma secretária pessoal¹¹, com remuneração superior à de adjunto de Gabinete, corresponde a nomeação da responsabilidade do XVI Governo Constitucional, consubstanciando igualmente opção pelo estatuto remuneratório do lugar de origem, tendo o Gabinete da Ministra da Educação do actual Governo procedido tão somente à liquidação do último vencimento, em virtude da sua cessação de funções.

¹⁰ A que acresceu, aliás, o pagamento de duas verbas no montante de 694,16 € (em 23-04-2005) e 130,182 € (30-07-2005), a título de acertos.

¹¹ Oriunda de fundação de direito privado.

3.2.5. Quadro Anexo 8, constante de fls. 148/149 do projecto de Relatório (despachos de nomeação)

No que respeita à referência a 20 destacamentos sem despacho imputados ao Gabinete XVII T14, cumpre esclarecer que do número de 20 destacamentos têm de ser retirados três casos objecto de rectificação no ponto 2.1. supra.

Em todo o caso, sempre se dirá que quanto aos restantes 17 destacamentos indicados, os mesmos se reportam a situações de pessoal administrativo e auxiliar do quadro da Secretaria-Geral do Ministério da Educação afectos ao Gabinete da Ministra da Educação do XVI Governo Constitucional à data do início de funções do actual Governo e que se mantiveram em exercício de funções nos precisos termos em que se encontravam anteriormente.

7.3 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

a) O “Conselheiro Técnico” requisitado à Caixa Geral de Depósitos e com contrato de prestação de serviços foi nomeado a partir de 18/03/2005 para o Gabinete do MTSS, para exercer funções no âmbito da sua especialidade e com remuneração mensal equivalente à de Adjunto do Gabinete. O montante anual fixado corresponde a 14 meses de remuneração base do cargo de adjunto, acrescido de 12 meses de despesas de representação e subsídio de refeição.

A referência ao artº. 11º. (cont. de prestação de serviços) do Dec-Lei nº. 262/88, de 23/07 pode-se considerar inadequada, bem como a referência à designação de conselheiro técnico, porquanto a adopção desta designação implica nomeação por Resolução de Conselho de Ministros (nº 2 do artº 2º do Dec-Lei 262/88, de 23/07).

b) Relativamente à outra situação referenciada como “Conselheiro Técnico” no Gabinete do MTSS – corresponde a um contrato de prestação de serviços em que o montante acordado corresponde a 1/12 da remuneração anual de referência mais despesas de representação, ao que acresce o IVA à taxa legal em vigor.



Tribunal de Contas

Aquele montante justifica-se pelo facto de se tratar de um profissional de reconhecida e específica aptidão técnica, conforme o permite o Dec-Lei n.º 197/99, de 08/06, (art.º 86.º, N.º 1, alínea d) e atenta a remuneração que o mesmo auferia nas funções que desempenhava na Assembleia da República à data da nomeação.

A haver qualquer correcção a mesma reduz-se à designação de Conselheiro Técnico já que a tal designação só pode ser utilizada para nomeações para os Gabinetes ao abrigo do disposto no art.º 2.º, n.º 2 do Dec-Lei 262/88, de 23/07, e através de Resolução de Conselho de Ministros

c) Quanto à referência, nomeadamente a fls. 153 (mapa), relativamente a situações remuneratórias no Gabinete do SESS superior ao limite fixado (2 759,93€), esclarece-se que se trata de um caso em que foi exercido o direito de opção pela remuneração correspondente ao cargo que desempenhava, desde 01/06/2004, no Instituto da Segurança Social, a cujo quadro de pessoal pertence, ou seja trata-se de uma opção pela remuneração do cargo de origem nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 6.º do DL n.º 262/88, o que expressamente consta do seu despacho de nomeação.

d) O pessoal nomeado como Assessor recebe, nos termos fixados nos respectivos despachos, a remuneração anual correspondente a Adjunto (14 meses de remuneração mensal + 12 meses de despesas de representação + subsídio de refeição).

7.4 Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Os indivíduos em situação de aposentação que colaboraram com os gabinetes dos membros do Governo da área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, foram em número exíguo (3), tendo a sua situação funcional, e naturalmente, a respectiva remuneração sido devidamente enquadradas nos termos legais. Com efeito, duas situações verificadas no âmbito do XVI Governo Constitucional foram devidamente autorizadas pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, sendo que, no âmbito do actual Governo Constitucional existe apenas um caso autorizado ao abrigo do Estatuto da Aposentação, e reapreciado à luz do regime, entretanto, consignado no Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de Novembro, e cuja remuneração se insere no estrito quadro legal (documentos n.º 1, 2 e 3 em anexo).

- **No domínio dos instrumentos contratuais utilizados**

Ademais, refere o projecto de Relatório que terá sido verificada a utilização incorrecta da situação jurídica de “prestadores de serviços” no exercício dos cargos de conselheiro técnico e especialistas, com a agravante destes últimos não estarem suportados no respectivo contrato, mas, por vezes, publicados em DR.

Para a contabilização do número de admissões no “além quadro” mencionado no projecto de Relatório terá contribuído “um da **Ciência e Tecnologia**”. Contudo, impõe-se clarificar que o caso referenciado foi inexatamente identificado aquando do preenchimento do Anexo 5, pelo que procedemos à sua rectificação conforme se alega infra na observação respeitante ao ponto: **14.3.4 Categoria, cargos e/ou funções; c)**, o que conduzirá, conseqüentemente, à alteração dos valores reais mencionados no quadro apresentado neste item.

c) O elemento de apoio técnico e administrativo no Gabinete XVII_T15 (Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) não será de considerar indevidamente integrado, uma vez que, de acordo com o Despacho n.º 17 996/2005 (2.ª série) trata-se de nomeação, ao abrigo dos n.º s 3 e 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei 262/88, de 23 de Julho, para o exercício de funções de apoio técnico na área da sua especialidade. Na verdade, o nomeado consta no Anexo 5 (inexactamente) como exercendo funções de apoio técnico e administrativo, sendo o lugar de origem de natureza pública, quando, na verdade, aquele exerce as funções previstas ao abrigo do referido normativo (n.º 3 e 4 do citado artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88), e bem assim, a natureza do lugar de origem reveste cariz privado.

e) No que se refere aos dados constantes do quadro relativo ao “**Tipo de vínculo: prestadores de serviços**”, refira-se que o mesmo não reflecte com exactidão a situação verificada, pelo que tomamos a iniciativa de corrigir devidamente o Anexo 5, que se junta como documento n.º 4.

Em consequência da rectificação do citado Anexo 5 as menções XVI_T12 e/ou XVII_T15 , deverão deixar de constar:

- No quadro inferior (pág. 102) em que se apurou o desconhecimento do serviço de origem (público ou privado) do pessoal que prestou serviço nos gabinetes;



Tribunal de Contas

- No quadro superior constante da pág. 112 e da pág. 113 respeitante ao vínculo dos colaboradores dos gabinetes ministeriais;
- No quadro sob a alínea i) da pág. 113 respeitante ao caso de 2 aposentados, em regime de comissão de serviço, nos gabinetes do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- No quadro patenteado na pág. 120 relativo à utilização das figuras de mobilidade no recrutamento de pessoal.

De notar que, no quadro constante da pág. 105, sobre as situações relacionadas com figuras atípicas detectadas nos cargos ou funções, deverá deixar de constar a menção ao XVII_T15; porém, o XVI_T12, por força da correcção efectuada no Anexo 5, deverá ser rectificado, passando a mencionar-se uma (1) figura atípica.

No quadro inferior da pág. 118, relativo a “Situações (em branco)” - entenda-se por inexistência de despacho - , foram identificados 9 casos de prestação de serviços, todavia, importa salientar que não foram solicitadas quaisquer evidências dos respectivos despachos que ora se anexam, devendo, conseqüentemente, ser retirada a menção ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (documentos n.ºs 5 a 13).

Na pág. 119 é mencionado que apenas 2 secretarias-gerais (Gabinete do Primeiro Ministro e da Segurança Social) possuem procedimentos para controlo das publicações em DR. De sublinhar que, a Secretaria-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior dispõe de uma base de dados informática que permite um controlo exaustivo e rigoroso das publicações em DR, e que a evidência deste procedimento não foi objecto de solicitação no âmbito da auditoria.

No quadro da pág.128 verifica-se que apenas um adjunto nos anos de 2004 e 2005 auferiu um vencimento superior ao de adjunto em virtude de ter optado pelo vencimento do lugar de origem, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do aludido Decreto-Lei n.º 262/88.

O Anexos 8 – Despachos de Nomeação; 9 – Ranking dos gabinetes por tipo de vínculo e 11 – Vínculo, devem ser devidamente rectificados tendo em conta as correcções introduzidas ao Anexo 5.

7.5 Ministério da Justiça

Solicita-se que no Anexo 8, referente a despachos de nomeação (páginas 148 a 151), bem como na respectiva análise ao longo do projecto de Relatório, a informação relativa ao Gabinete com o Código XVII T34 seja rectificada de acordo com o seguinte:

ANEXO 8 – Despachos de nomeação

Tipo Vinculo	Código Gabinete	Com despacho	Com despacho s/pub	Despacho data anterior à vigência do gabinete	Sem despacho	(em branco)	Total Geral
Destacamento (*)	XVII T34	4					4
Nomeação (**)	XVII T34	9					9
Requisição (***)	XVII T34	1					1

(*) No projecto de Relatório consta, por lapso, a existência de 4 destacamentos sem despacho;



Tribunal de Contas

(**) No projecto de Relatório consta, por lapso, a existência de 7 nomeações;

(***) No projecto de Relatório consta, por lapso, a existência de 3 requisições.

As situações referidas, e ora rectificadas, no quadro acima são as seguintes:

DESTACAMENTO:

MARIA HELENA ARAÚJO ABRUNHOSA

Destacada da SGMJ, nos termos do artigo 10º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.
Efeitos à data do despacho do SEJ, de 14 de Março de 2005.

MARIA DE LURDES TOMÉ SILVA

Destacada da SGMJ, nos termos do artigo 10º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.
Efeitos à data do despacho do SEJ, de 14 de Março de 2005.

DESPACHO

Ao abrigo do disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, determino que sejam destacadas da Secretaria-Geral deste Ministério, as auxiliares administrativas, Maria Helena Araújo Abrunhosa e Maria de Lurdes Silva Tomé, para prestarem serviço no meu Gabinete.

Lisboa, 14 de Março de 2005

O Secretário de Estado da Justiça

(João Tiago da Silveira)

MÁRIO ARSÉNIO BANDEIRA GARCEZ

Destacado da SGMJ, nos termos do artigo 10º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.
Efeitos à data do despacho do SEJ, de 14 de Março de 2005.

EURICO ROSÁRIO VAZ


Destacado da SGMJ, nos termos do artigo 10º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.
Efeitos à data do despacho do SEJ, de 14 de Março de 2005.

DESPACHO

Ao abrigo do disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, determino que sejam **destacados da Secretaria-Geral deste Ministério**, os **motoristas, Mário Arsénio Bandeira Garcez e Eurico Rosário Vaz**, para prestarem serviço no meu Gabinete.

Lisboa, 14 de Março de 2005

O Secretário de Estado da Justiça



(João Tiago da Silveira)

NOMEAÇÃO:

GRAÇA MARIA DA FONSECA CAETANO GONÇALVES

Nomeada, nos termos do artigo 6º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 15 de Março de 2005.

(Despacho nº 8012/2005, in DR, 2ª, nº 73, de 14 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8012/2005 (2.ª série). — Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio a licenciada **Graça Maria da Fonseca Caetano Gonçalves** para exercer as funções de **chefe do meu Gabinete**, com efeitos a partir de 15 de Março de 2005.

Fica ainda a licenciada Graça Maria da Fonseca Caetano Gonçalves autorizada a beneficiar das excepções previstas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 26 de Maio.

15 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

LUÍS FILIPE LOUREIRO GOES PINHEIRO

Nomeado, nos termos do artigo 6º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 15 de Março de 2005.

(Despacho nº 8010/2005, in DR, 2ª, nº 73, de 14 de Abril de 2005)



Tribunal de Contas

Despacho n.º 8010/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio o licenciado Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro para exercer as funções de adjunto do meu Gabinete, com efeitos a partir de 15 de Março de 2005.

2 — Fica ainda o licenciado Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro autorizado a beneficiar das excepções previstas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 26 de Maio.

15 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

MIGUEL ÂNGELO RODRIGUES CABRITA

Nomeado, nos termos do artigo 6º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 15 de Março de 2005.

(Despacho nº 8011/2005, in DR, 2ª, nº 73, de 14 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8011/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio o licenciado Miguel Ângelo Rodrigues Cabrita para exercer as funções de adjunto do meu Gabinete, com efeitos a partir de 15 de Março de 2005.

2 — Fica ainda o licenciado Miguel Ângelo Rodrigues Cabrita autorizado a beneficiar das excepções previstas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 26 de Maio.

15 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

DIANA ETTNER

Nomeada, nos termos do artigo 6º do DL nº 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 4 de Abril de 2005.

(Despacho nº 8989/2005, in DR, 2ª, nº 79, de 22 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8989/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio a licenciada Diana Ettner para exercer as funções de adjunta do meu Gabinete, com efeitos a partir de 4 de Abril de 2005.

2 — Fica ainda a licenciada Diana Ettner autorizada a beneficiar das excepções previstas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 26 de Maio.

7 de Abril de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

PEDRO MIGUEL BARRADAS MATOS DOS SANTOS

Nomeado, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 1 de Novembro de 2005.

(Despacho n.º 25287/2005, in DR, 2.ª, n.º 235, de 9 de Dezembro de 2005)

Despacho n.º 25 287/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 2005, o licenciado Pedro Miguel Barradas Matos dos Santos para prestar colaboração em matéria de análise do impacte financeiro de medidas no sector da justiça.

2 — Ao nomeado é atribuído o estatuto remuneratório equivalente ao de adjunto deste Gabinete, pago em 14 prestações, 12 mensais e 2 abonadas conjuntamente com a prestação mensal de Junho e a prestação mensal de Novembro, respectivamente.

3 — A presente nomeação é válida pelo período de um ano, renovável automaticamente por iguais períodos.

26 de Outubro de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

BRUNO ALEXANDRE DA COSTA SOARES FERREIRA

Nomeado, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 16 de Maio de 2005.

(Despacho n.º 13983/2005, in DR, 2.ª, n.º 120, de 24 de Junho de 2005)

Despacho n.º 13 983/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio, com efeitos a partir de 16 de Maio de 2005, o licenciado Bruno Alexandre da Costa Soares Ferreira para, no meu Gabinete, prestar colaboração na área da resolução alternativa de litígios e políticas de apoio a vítima.

2 — Considerando a prioridade conferida pelo Programa do XVII Governo Constitucional ao desenvolvimento de uma justiça de proximidade, nomeadamente através da implementação de meios alternativos de resolução de litígios, e de novos mecanismos de justiça restauradora, no âmbito dos quais assumem um papel central as medidas de apoio às vítimas de crime, torna-se necessário a presente nomeação, para acompanhar as áreas da resolução alternativa de litígios e de apoio às vítimas.

3 — Ao nomeado é atribuído o estatuto remuneratório equivalente ao de adjunto de Gabinete, pago em 14 prestações, 12 mensais e 2 abonadas conjuntamente com a prestação mensal de Junho e a prestação mensal de Novembro, respectivamente.

A presente nomeação é válida pelo período de um ano, renovável automaticamente por iguais períodos.

7 de Junho de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.



Tribunal de Contas

ÁLVARO JORGE MACHADO AMORIM PINTO

Nomeado, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 15 de Março de 2005.

(Despacho n.º 8121/2005, in DR, 2.ª, n.º 74, de 15 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8121/2005 (2.ª série). — 1 — Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio, com efeitos a partir de 15 de Março, o licenciado **Álvaro Jorge Machado Amorim Pinto** para, no meu Gabinete, prestar **colaboração na coordenação e acompanhamento da missão de modernização e inovação tecnológica na justiça.**

2 — Considerando a prioridade conferida pelo Programa do XVII Governo Constitucional em matéria de inovação tecnológica, prioridade essa que constitui um objectivo central para a modernização do sistema de justiça, a presente nomeação é, atenta a especialização do nomeado nestas áreas, fundamental ao desenvolvimento do Programa do Governo na área da justiça.

3 — Ao nomeado é atribuído o estatuto remuneratório equivalente ao de adjunto de gabinete, pago em 14 prestações, 12 mensais e 2 abonadas conjuntamente com a prestação mensal de Junho e a prestação mensal de Novembro, respectivamente acrescidas de IVA à taxa legal, se devido.

4 — A presente nomeação é válida pelo período de um ano, renovável automaticamente por iguais períodos.

14 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

ISILDA MARIANA CARONA BURRINHAS RODRIGUES DE CARVALHO

Nomeada, nos termos dos artigos 2.º e 6.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 14 de Março de 2005.

(Despacho n.º 8008/2005, in DR, 2.ª, n.º 73, de 14 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8008/2005 (2.ª série). — Nos termos dos artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeo **Isilda Mariana Carona Burrinhas Rodrigues de Carvalho** para exercer as funções de minha **secretária pessoal**, com efeitos a partir de 14 de Março de 2005.

14 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

CARLA SOFIA DA SILVA GODINHO

Nomeada, nos termos dos artigos 2.º e 6.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho.

Efeitos a 14 de Março de 2005.

(Despacho n.º 8009/2005, in DR, 2.ª, n.º 73, de 14 de Abril de 2005)

Despacho n.º 8009/2005 (2.ª série). — Nos termos dos artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, nomeio **Carla Sofia da Silva Godinho** para exercer as funções de minha secretária pessoal, com efeitos a partir de 14 de Março de 2005.

14 de Março de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

REQUISIÇÃO:

MARCO JOSÉ DOS REIS LIMA VENTURA

Mantida a requisição aos CTT, nos termos dos artigos 11.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho, e 27.º, n.º 5 do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Efeitos a 14 de Março de 2005.

(Despacho n.º 9127/2005, in DR, 2ª, n.º 80, de 26 de Abril de 2005)

Despacho n.º 9127/2005 (2.ª série). — Considerando que, por razões de serviço e no interesse deste, é conveniente que Marco José dos Reis Lima Ventura continue a prestar serviço neste Ministério, determino que, ao abrigo do disposto nos artigos 11.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, e 27.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, seja mantida a requisição do funcionário **Marco José dos Reis Lima Ventura** para prestar serviço ao meu Gabinete como **motorista**, com efeitos a 14 de Março de 2005.

13 de Abril de 2005. — O Secretário de Estado da Justiça, *João Tiago Valente Almeida da Silveira*.

7.6. Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

1.

13.1.1. Despesas Correntes - Pág. 83 - nota de rodapé n.º 81:

Contrariamente ao que aí se encontra vertido, a utilização e distribuição das verbas não é efectuada de acordo com o Despacho Normativo n.º 10/96, de 5 de Fevereiro, publicado no Diário da República – I Série – B n.º 53, de 02.03.1996. Com efeito aquele normativo apenas é aplicado ao apoio às organizações profissionais de âmbito nacional em estruturas comunitárias de natureza consultiva.



Tribunal de Contas

A sua distribuição por anos, entidades e montantes são as que constam do quadro I em anexo, sendo os mesmos objecto de publicação por despacho ministerial, no Diário da República (c.f. anexos I, II, III).

Todos os outros subsídios atribuídos por este Ministério têm suporte legal no Decreto-Lei n.º 267/86, de 3 de Setembro, sendo regularmente publicados em Diário da República as entidades e os respectivos montantes.

A atribuição de subsídios foi substancialmente reduzida em 2005 e 2006, sendo que esta tendência se irá acentuar no futuro.

2.

14.3.8.1. Por Vínculo – Lugar de Origem – Pág. 123:

Neste capítulo, o projecto de Relatório preliminar identifica duas situações atípicas no âmbito deste Ministério, o “Conselheiro Roma” e o “Gestor POAGRO”.

No que se refere à primeira situação indicada, Conselheiro para os Assuntos da Agricultura, Pescas e Alimentação junto da Embaixada de Portugal em Roma, a mesma encontra-se prevista no Decreto-Lei n.º 133/85, de 02 de Maio, nomeadamente nos seus artigos 2.º e 17.º (c.f. anexo IV).

Quanto ao seu vencimento mensal, enuncia aquele projecto de Relatório que o mesmo viola o limite previsto no n.º 3, da Lei n.º 102/88, de 25 de Agosto, uma vez que totaliza **10.857,37 €**.

Face ao exposto, importa esclarecer, que o valor referido como vencimento, reporta-se ao pagamento de despesas de representação, bem como, ao respectivo subsídio de alojamento, aos quais correspondem, os valores abaixo indicados, facultados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros aquando da respectiva nomeação (c.f. anexo V):

TIPO DE ABONO	VALOR USD	TAXA CÂMBIO	VALOR €
ABONO DE REPRESENTAÇÃO	7 508,00	0.9016	8.327,42
ABONO DE HABITAÇÃO	2 281,00	0.9016	2.529,95
TOTAL	9 789,00		10.857,37

Relativamente ao Gestor POAGRO, a sua nomeação resulta do disposto no nº 1 do artº 7º da Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, publicada no Diário da República II Série, nº 113, de 16 de Maio (c.f. anexo VI), que determina que o nomeado, *com o estatuto de encarregado de missão*, auferirá a remuneração correspondente a *presidente do conselho de administração de empresa pública no grupo B, nível 1 (4.204,20 €)*, sendo as mencionadas despesas suportadas pelo orçamento do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, conforme previsto no nº 6 do mesmo artigo.

3.

14.3.8.3.Trabalho Extraordinário e Subsídio de Exoneração – Pág. 131

Relativamente a este assunto, o projecto de Relatório Preliminar, refere que o pessoal dos Gabinetes Ministeriais não pode auferir remuneração a título de horas extraordinárias, considerando, conseqüentemente, à margem da lei os valores pagos aos Secretários Pessoais nos Gabinetes do XV, XVI e XVII deste Ministério.

Neste âmbito cumpre esclarecer o seguinte:

Os valores referidos no mencionado projecto de Relatório reportam-se ao pagamento de trabalho prestado em dias de descanso semanal e complementar, e não trabalho extraordinário.

Na verdade, o artº 8º do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho, no seu nº 2 preceitua que “Os membros dos gabinetes estão isentos de horário de trabalho, não lhes sendo por isso devida qualquer remuneração a título de horas extraordinárias”.



Tribunal de Contas

Contudo, tem sido entendimento deste Ministério que a isenção do horário de trabalho apenas é aplicável quando existir obrigação de cumprimento de horário legalmente estabelecido, não se aplicando, por esta razão, aos dias de descanso semanal, complementar e feriados.

Deste modo, o pessoal abrangido pela isenção de horário, não poderá auferir remuneração a título de horas extraordinárias, prestado fora do período normal de trabalho diário, mas pelo exposto, entendemos não haver impedimento a que possa ser remunerado por trabalho prestado fora deste período obrigatório.

Face ao exposto, o pagamento do trabalho prestado em dias de descanso semanal ou complementar, relativo aos secretários pessoais identificados no projecto de Relatório, tem vindo a ser processado no âmbito desta interpretação, mediante despacho autorizador do respectivo Chefe de Gabinete.





12. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Luís Araújo



Tribunal de Contas



06175 19.DEZ.06 11:20

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO TURISMO

A competente equipa para análise e ponderação do despendido na futura redacção do projecto de relatório a apresentar.

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Relator da Auditoria
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Deve a equipa proceder também a uma avaliação preliminar da presente respostas e suas consequências.

V/ referência

Estas alegações devem fazer parte do anexo na íntegra.

Proc. Nº 02/05 - Audit.

Bloc. 13.01.12/06

com futuro projecto de relatório dele fazendo parte integrante

ASSUNTO: Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais

28.12.06
Moreno
Exmo. Senhor Dr. Carlos Moreno.

Encarrega-me S.Exa. o secretário de Estado do Turismo de acusar a recepção da vossa carta referente ao assunto identificado em epígrafe, que mereceu a nossa melhor atenção.

Da leitura do mesmo, julgamos necessário esclarecer três pontos:

1. Nas pág. 102, 103 e 112 é identificado um elemento do Gabinete com uma situação de serviço de origem desconhecida. De facto, reafirma-se que o especialista em causa era profissional liberal aquando da sua nomeação;
2. Na pág. 105 é referido que o Gabinete possui figuras atípicas nos cargos ou funções, nomeadamente "equiparado a adjunto". De facto, nos despachos de nomeação dos três especialistas em exercício é referido que são "equiparados a adjuntos para efeitos retributivos" e não para efeitos de desempenho ou identificação de cargos, uma vez que os mesmos são identificados comumente como "Assessores" nos referidos despachos;

DGTC 28 12'06 24572



MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO TURISMO

3. Nas pág. 128 e 129 o Gabinete é referido como um dos que possui vencimentos de adjuntos e especialistas acima do valor de tabela - - € 2.759,93. Se para o caso do adjunto identificado o mesmo auferir como vencimento base o valor auferido no lugar de origem - € 2.918,14, no caso dos especialistas reafirma-se que o vencimento percebido é equiparado ao de adjunto, conforme despacho de nomeação.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Luís Araújo



13. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Rui Nuno Baleiras



Tribunal de Contas

SEDR-Of. N. 158
Data: 27-12-2006

Rui Nuno Baleiras
Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional

A equipa para consideração
— * —
junto ao anexo ao
projeto de relatório
25.12.06
Chuney

Exm.º Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Assunto: V/ofício nº 15591, de 12/12/2006,
V/processo nº 02/05-Audit.

Meritíssima Juiz

Venho agradecer o envio do Relatório Preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais através do ofício em epígrafe.

Tendo analisado o conteúdo do documento, não encontro matéria que justifique o meu pronunciamento.

Quero desejar a V.ª Ex.ª. e aos colaboradores que dirige e um Feliz Natal e um Ano Novo pleno de sucessos pessoais e profissionais.

Aceite, respeitosamente, os meus melhores cumprimentos, *pessoais.*

DGTC 03 01'07 00127



14. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Luís Guimarães de Carvalho



Tribunal de Contas



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local

*At DA IT para
conhecimento da
equipa, arquivo e posterior
publicação, em anexo,
ao futuro relatório do TC*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Drº Carlos Moreno
Tribunal de Contas,
Av. Barbosa do Bocage, nº 61,
1069-045 LISBOA

Nosso Of. Nº	Nº/Processo	Data	Vossa Comunicação	Data
3624	110401-78/2006	14-12-2006	nº 02/05-Aud.	11-12-2006

Assunto: Relatório Preliminar da Auditoria aos Gastos dos Gabinetes Ministeriais - Departamento de Auditoria IX

Encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local de informar Vossa Excelência que em virtude de não se efectuarem referências ou reparos ao funcionamento deste Gabinete não serão apresentados, por desnecessários, esclarecimentos ou comentários ao conteúdo do mesmo.

Com os melhores cumprimentos. *e*

O Chefe de Gabinete

(Luís Guimarães de Carvalho)

BTGC 21 12'06 24319

Praça do Comércio – Ala Oriental – 1149-018 LISBOA





15. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Luís Morais Sarmiento



Tribunal de Contas



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

*A equipa de auditoria competente
para considerações*

*Esta resposta deve ser in-
serida em anexo, de modo a
do parte integrante do futuro
no projecto de relatório a
apresentar-me.*

Exm. Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Av.ª Barbosa du Bucage 61
1069-045 Lisboa

29.12.06

Sua referência
Proc. N.º 02/05

Sua comunicação de
Of. 15546, de 11-12-06

Nossa referência
Reg. 35215

Data
18-12-06

ASSUNTO: Relatório preliminar da auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e no que se refere ao Relatório Preliminar de Auditoria aos gastos dos Gabinetes Ministeriais, realizado por essa Instituição, informa-se V. Ex.ª de que os comentários e observações, suscitados pela DGO serão integrados na resposta global que este Ministério entenda vir a remeter.

Com os melhores cumprimentos, *e votos de Boas Festas*

O Director-Geral

(Luís Morais Sarmiento)

DGTC 28 12 06 24571



Rua da Alfândega, 5 - 2.
1149 - 004 Lisboa (Portugal)



21 884 63 00 / 02 / 03
Fax: 21 882 49 62

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



16. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Dr. Santos Cardoso





Tribunal de Contas



urgente

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Secretaria-Geral

*A equipa para coordenação
em tudo o que pertencer for, ao projecto de relatório
Elabore-se análise sumária, com as consequências
para a redução do projecto*

*fez-se para interm., no anexo
ao projecto de relatório*

3.1.07

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa do Bocage nº 69
1050-030 LISBOA

Sua referência	Sua data	N.º referência — N.º processo	Serviço	N.º ofício e data de expedição
		1.22.32-2	228/GSG/06	3653 de 27-12-2006

**ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA AOS GABINETES GOVERNAMENTAIS
PROC. N.º. 02/05 – AUDITORIA**

Tratar um único assunto em cada ofício.
Na resposta indicar a nossa referência.

Na sequência do processo de auditoria acima referenciado remeto a V. Exa., em anexo, em sede de contraditório, um conjunto de observações ao Relato de Auditoria acima referenciada.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

Santos Cardoso

Anexo: O mencionado
SC/EJ

Rua de S. Mamede, ao Caldas, n.º 23
1100-533 Lisboa
Telefone: (351) 218811300
Fax: (351) 218876131
E-mail: sg@sg.moptc.pt
Homepage: <http://www.moptc.gov.pt>

Mod. 5 SG/DO - Outubro/2004

DTTC 03 01'07 00133

Página 1 de 1



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretaria-Geral

**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas intitulado
“Despesas de Funcionamento dos Gabinetes Governamentais” que
cobriu o triénio 2003-2005**

Observações

A Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas (TC), aos Gabinetes Governamentais, exclui na sua amostra o MOPTC. Da leitura efectuada não é possível concluir, de forma clara, porque motivo este Ministério foi excluído (vide pág. 86 onde se indicam os critérios para a selecção da amostra).

O Ministério é referenciado na pág. 11 do relatório no quadro dos **Resultados**, tendo sido considerado em **gerências excluídas** o GSEAOP. Estas foram no entanto apresentadas nos seguintes anos e períodos:

Ano 2003 – 1ª. Gerência 01/01 a 04/04/2003
2ª. Gerência 05/04 a 31/12/2003

Ano 2004 – única Gerência 01/01 a 31/12/2004

Ano 2005 – 1ª. Gerência 01/01 a 11/03/2005
2ª. Gerência 12/03 a 31/12/2005.

Na pág. 39 do relatório, em relação às **Gerências não partidas** temos que referir o seguinte:

- O Secretário de Estado dos Transportes, iniciou funções em 8 de Abril de 2002 prolongando-se as mesmas até 17 de Julho de 2004. Depreende-se do quadro que no período de 5 a 8 de Abril de 2003, houve um iato de 2 dias que não estão incluídos em nenhuma gerência. No entanto, foi apresentada uma única conta ao TC relativa ao período de 1/01 a 31/12 de 2003.

Na pág. 76 refere-se a Deliberação 2-DB/2002, que não foi publicada, na qual se faz referência a uma série de medidas a implementar de forma a reduzir a despesa pública, onde se enquadram os benefícios suplementares para o pessoal dos Gabinetes (despesas com telefones pessoais de adjuntos, conselheiros técnicos, etc; cartões de crédito; n.º de viaturas afectas aos Gabinetes; n.º de viaturas em regime de locação financeira e ALD; classe executiva nas viagens em transporte aéreo).



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretaria-Geral

Como esta Deliberação não foi publicada o TC faz uma chamada de atenção sobre a necessidade de se implementarem as orientações nela vertida.

Refere ainda a RCM nº.112/2002, que não se aplica aos Gabinetes, porque regula o reembolso dos telefones domiciliários aos Directores-Gerais, Subdirectores Gerais ou equiparados, Auditores Jurídicos, Directores de Serviço ou equiparados, Chefes de Divisão ou equiparados.

Relativamente aos elementos constantes do quadro Regalias acessórias (pág. 79), na altura da feitura dos mapas foi entendido que os telefones domiciliários não eram regalias acessórias daí o MOPTC estar no quadro a zeros.

Os valores constantes dos quadros relativos aos Anexo 6.1 e 6.3 são coincidentes com os fornecidos ao TC. Contudo, no Anexo 6.2 constata-se que a soma dos pagamentos relativa aos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é inferior em 747.123 face às contas de gerência apresentadas ao TC e que corresponde à conta de gerência do GSEOP/2004.