

PROCESSO Nº 23/2012 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO Nº 6/2013 – 1ª S./ARF

**Processo de Fiscalização Prévia nº
1043/2012**

**INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL, IP**

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2013



ÍNDICE

I – Introdução	3
II – Factualidade/Ilegalidades Apuradas	3
III – Responsabilidade financeira sancionatória	5
IV – Identificação dos responsáveis	6
V – Justificações/Alegações apresentadas para os factos/Ilegalidades descritos no ponto II	7
VI – Apreciação	9
VII - Parecer do Ministério Público	10
VIII - Conclusões	10
IX – Decisão	11
Ficha Técnica	13
Quadro de eventuais infrações financeiras	15



Tribunal de Contas



I- INTRODUÇÃO

Em 20.07.2012,¹ o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) remeteu para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de aquisição de serviços para a emissão centralizada de documentos de cobrança postal, tratamento da informação de retorno e arquivo de documentos, pelo valor global de 386.300,01 € e prazo de um ano, eventualmente, renovável por mais dois anos.

Em sessão diária de visto de 05.09.2012, foi proferido despacho judicial concedendo o visto ao identificado contrato e ordenando a sua remessa para o Departamento de Controlo Concomitante a fim de proceder ao apuramento de responsabilidade financeira, uma vez que, *"...do processo em apreço (...) decorre que o IGFSS, IP, procedeu a pagamentos em momento anterior à concessão do visto, o que viola o disposto no artigo 45º, nº 1, da LOPTC²".*

Elaborado o relato, foi o mesmo, nos termos do artigo 13º, da LOPTC, notificado aos indiciados responsáveis identificados no ponto 4 do presente relatório, bem como ao atual Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, Rui Filipe de Moura Gomes.³

Todos os notificados apresentaram alegações⁴, de forma individual, embora se verifique identidade de conteúdo em todas as respostas apresentadas, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

II- FACTUALIDADE/ ILEGALIDADES APURADAS

- 1.** O contrato em apreço foi celebrado na sequência da realização de um procedimento pré-contratual de concurso público internacional, tendo sido observados os preceitos legais respetivos.

¹ Ofício do IGFSS com a referência DAT – 12407/2012.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

³ Ofícios da DGTC nºs 19657, 19658 e 19659, todos de 21.12.2012.

⁴ Rececionadas nesta Direção-Geral, em 15 de janeiro de 2013, as relativas ao Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS e da Diretora de Departamento de Orçamento e Conta do mesmo Instituto e em 29 de janeiro corrente as referentes ao ex-presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, José Augusto Antunes Gaspar.



Tribunal de Contas

2. O contrato foi celebrado e entrou em vigor a **27.01.2012**, destinando-se a vigorar pelo período inicial de um ano eventualmente renovável.
3. No âmbito da apreciação em sede de fiscalização prévia, o processo foi devolvido ao IGFSS, solicitando esclarecimentos diversos, **tendo-se apurado na sequência das respostas obtidas que o contrato em análise produziu efeitos financeiros anteriores ao visto**, sendo que, de acordo com informação do IGFSS datada de 20.08.2012,⁵ àquela data, já tinham sido efetuados pagamentos no valor total de 32.321,39 € (S/IVA).
4. O IGFSS não apresentou nenhuma razão justificativa para este facto.
5. O contrato foi visado em sessão diária de visto de **05.09.2012**.
6. Na sequência da remessa do processo ao Departamento de Controlo Concomitante, foi solicitado ao IGFSS que informasse relativamente à, eventual, existência de outros pagamentos para além dos já identificados em sede de fiscalização prévia e que enviasse cópia de todas as ordens de pagamento e dos recibos de quitação a que a presente contratação deu origem.
7. Em resposta⁶, o IGFSS negou a existência de quaisquer outros pagamentos, antes da decisão deste Tribunal de 05.09.2012, para além dos já mencionados. Assim, no que respeita à execução financeira do contrato em apreço apurou-se que, anteriormente ao visto, foram efetuados **os pagamentos infra identificados**, no montante total de 39.755,31 € (c/IVA).

⁵ Ofício do IGFSS com a referência DAT – 14097/2012.

⁶ Informação obtida através do ofício do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social com a referência DAT – 17940/2012, rececionado nesta Direção-Geral em 5 de novembro de 2012.



Autorização de Pagamento				Responsável	
Nº	Valor da A.P./€ (IVA incluído)	Data da Autorização de Pagamento	Data de Pagamento	Ident. Funcional	Ident. Nominal
2407	6.709,12	29.04.2012	02.05.2012	Diretora do Departamento de Orçamento e Conta	Maria Isabel Duarte Barreiros
2979	15.346,06	30.05.2012	30.05.2012	Diretora do Departamento de Orçamento e Conta	Maria Isabel Duarte Barreiros
3908	10.613,99	06.07.2012	10.07.2012	Ex-Presidente do Conselho Diretivo	José Augusto Antunes Gaspar
4357	7.086,14	30.07.2012	31.07.2012	Diretora do Departamento de Orçamento e Conta	Maria Isabel Duarte Barreiros

III- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de prestação de serviços em apreço, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que configurava um contrato escrito de prestação de serviços que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito.⁷

Assim, a sua produção de efeitos financeiros encontrava-se condicionada pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*".⁸

A violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas constitui infração financeira, atento o disposto na alínea b) do n.º1 do artigo 65.º da LOPTC.

Constatando-se que o aludido contrato de serviços produziu efeitos financeiros antes do visto (05.09.2012) porquanto foram efetivados pagamentos pelo IGFSS, os quais

⁷ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado. Para o ano de 2012, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, era de 350.000,00 € (artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).

⁸ Face ao nº 4 do artigo 45º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, não podem produzir quaisquer efeitos (financeiros ou outros), os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, se de valor superior a 950.000,00 €.



Tribunal de Contas

totalizaram o montante de **32.321,39 €** (S/IVA), conclui-se que foi desrespeitado o citado artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da mesma lei, uma vez que se está perante "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

A responsabilidade financeira decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

As infrações assinaladas são sancionáveis com multa, cada uma delas, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas, cada uma das multas a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €), e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)⁹.

IV - IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, pagamentos antes do visto – recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º1, e 62.º, nºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso em concreto, na sequência da informação e documentação enviada pelo IGFSS a coberto do ofício DAT – 17940/2012, de 02 de novembro, elaborou-se o quadro infra, onde se identificam os responsáveis pelas autorizações de pagamentos efetuados anteriormente ao visto deste Tribunal.

⁹ O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.



Autorização de pagamento nº	Responsáveis
2407	Maria Isabel Duarte Barreiros
2979	Maria Isabel Duarte Barreiros
3908	José Augusto Antunes Gaspar
4357	Maria Isabel Duarte Barreiros

V. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS PARA OS FACTOS/ILEGALIDADES DESCRITAS NO PONTO II

Na sequência da elaboração e notificação do relato, foram apresentadas alegações, quer pelos indiciados responsáveis, identificados no quadro supra, quer pelo atual Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, em representação desta entidade, as quais, como já atrás se referiu, embora individuais, têm idêntico conteúdo.

As alegações oferecidas são seguidamente sumariadas e/ou parcialmente transcritas, sendo que, neste último caso, por todos, se transcrevem as alegações do Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, Rui Filipe de Moura Gomes.

Relativamente à infração que lhes é imputada – pagamentos antes do visto do TC – menciona-se:

«Como se disse antes, por lapso, o contrato que deu origem aos pagamentos aqui em causa foi remetido a esse Tribunal tardiamente, sendo que aqueles pagamentos ocorreram no período compreendido entre o início da produção de efeitos do contrato e a data em que o Departamento de Apoio Técnico deu conta do seu lapso.¹⁰

Importa aqui realçar que, logo que se deu conta do lapso, foi pelo mesmo Departamento comunicado à sociedade prestadora do serviço a cessação

¹⁰ No âmbito da apreciação do processo em sede de fiscalização prévia, foi suscitada a questão da violação do prazo estatuído no artigo 81º, nº 2 da LOPTC, situação que consubstancia a infração prevista na alínea e) do nº 1 do artigo 66º do mesmo diploma legal. Sobre esta matéria o IGFSS, veio invocar - Ofício do IGFSS com a referência DAT – 17940/2012, de 2 de novembro – que «(...) o desrespeito do prazo de remessa do contrato para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas foi devido a um lapso dos serviços. Com efeito, todas as alterações legislativas recentes acarretaram tal acréscimo de tarefas processuais que originaram a que, no caso em apreço, tivesse ocorrido a falta consubstanciada no desrespeito pelo prazo definido no artigo 81º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto. Detetada a falta, procedeu-se de imediato ao respetivo envio através do nº ofício refª S 12407 de 20.07.2012, e concomitantemente, à informação de suspensão de pagamentos à empresa Lokemark, S.A.(...)». A responsabilidade sancionatória derivada deste atraso foi relevada por decisão deste Tribunal de 05.09.2012.



Tribunal de Contas

imediate de pagamentos até à obtenção do visto (cfr. documento anexo ao ofício refª DAT – 14097/2012, de 20.08.2012, já junto aos autos), como também o Núcleo de Contabilidade do Departamento de Orçamento e Conta foi informado verbalmente do facto, levando a que fosse suspenso o pagamento de faturas no âmbito do processo em análise».

Os alegantes descrevem ainda o conjunto de procedimentos praticados entre o recebimento da fatura e a emissão da autorização de pagamento, para concluírem que:

«(...) – a intervenção do Departamento de Orçamento e Conta, enquadrando-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados no IGFSS há largos anos, só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante; - as autorizações para pagamento, melhor, as relevações contabilísticas aqui em causa, tiveram por base a informação prestada por aqueles Serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, a qual foi tida por boa e na qual o Departamento de Orçamento e Conta confiou. (...)

Salienta-se de novo que a intervenção do Departamento de Orçamento e Conta, só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Ora, os mecanismos de controlo de pagamentos encontram-se implementados no IGFSS há bastantes anos e mostraram-se sempre eficazes, sendo que nunca uma situação como a ora sub judice aconteceu. Aliás, o IGFSS e o departamento de Orçamento e Conta em especial têm sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades, entre elas por esse Tribunal, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram qualquer reparo, nem foram alvo de qualquer recomendação com vista à sua alteração. (...)

Parece, assim, ao IGFSS que, da análise dos factos anteriores às infrações imputadas aos responsáveis pelas autorizações de pagamento – com especial relevo para o facto que esteve na origem das infrações aqui em causa e cuja responsabilidade foi já relevada por esse Tribunal ¹¹ - e sendo estas consequência

¹¹ A não remessa do contrato para fiscalização prévia no prazo previsto no artigo 81º, nº 2, da LOPTC, que o IGFSS justificou alegando lapso dos serviços, tendo o Tribunal relevado a responsabilidade sancionatória decorrente da infração originada por esse facto (artigo 66º, nº 1, al. e) da LOPTC).



daqueles, não pode resultar para os visados qualquer responsabilidade financeira sancionatória, pois, agiram de boa-fé e convictos da licitude dos atos que praticaram, convicção que resultou da plena confiança que depositaram nas informações que os Serviços a montante do Departamento de Orçamento e Contas lhes prestaram».

Os indiciados responsáveis, Maria Isabel Barreiros e José Augusto Gaspar, alegam ainda que ambos agiram de boa-fé e convictos da licitude dos factos praticados, convicção fundamentada na confiança que depositavam nos serviços processadores da faturação e no sistema de controlo interno, relativo a esta matéria, implantado no IGFSS, o qual, aliás, em consequência dos factos descritos e por iniciativa da Diretora do Departamento de orçamento e Contas, Maria Isabel Barreiros, está a ser revisto no sentido de reapreciar os procedimentos que vinham sendo praticados de modo a introduzir mecanismos adicionais de controlo que previnam a ocorrência de semelhantes situações futuras.

Referem, ainda, que nenhum dos dois durante o período em que exerceram funções dirigentes (no caso de Maria Isabel Barreiros, há mais de 30 anos), foi alguma vez alvo de recomendação ou censura por parte deste Tribunal ou qualquer outro órgão de controlo interno.

Nestes termos, os indiciados responsáveis terminam as respetivas alegações solicitando a relevação de qualquer eventual responsabilidade financeira, por entenderem não estarem preenchidos os respetivos pressupostos.

VI. APRECIACÃO

Conforme os próprios indiciados responsáveis admitem e reconhecem houve um incumprimento da norma legal que exigia que o contrato em apreço fosse submetido a fiscalização prévia anteriormente à produção de efeitos financeiros, artigo 45º, nº 1, da LOPTC. O facto de se ter tratado de um lapso aparentemente não intencional, não parece poder ser fundamentador da exclusão da ilicitude dessa atuação, podendo, em todo o caso, justificar que os atos ilegais foram praticados com negligência, dessa forma influenciando na apreciação da culpa e consequentemente na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.



Tribunal de Contas

Mencione-se que, sobre as matérias em apreço, não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente.

VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, emitiu aquele magistrado o parecer que se transcreve:

- «1. O Ministério Público emite parecer de concordância com o projeto de relatório.*
- 2. Na verdade, a factualidade apurada no decurso da ação e descrita no relatório é suscetível de integrar a prática, com negligência da infração financeira p. e p. pelos artigos 65º nºs 1 alínea b), 2 e 5, 45º nº 1 e 61º nº 1, 62º nº 1 e 2, ex vi artigo 67º nº 3, todos da LOPTC».*

VIII. CONCLUSÕES

- 1.** Em **27.01.2012** O IGFSS celebrou com a Lokemark – Soluções de Marketing S.A., um contrato de aquisição de serviços para a emissão centralizada de documentos de cobrança postal, tratamento da informação de retorno e arquivo de documentos, pelo valor global de 386.300,01 € e prazo de um ano, eventualmente, renovável por mais dois anos;
- 2.** O contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia em **20.07.2012**, tendo sido visado em sessão diária de visto de **05.09.2012**;
- 3.** Na sequência da análise efetuada, concluiu-se que o aludido contrato produziu efeitos financeiros antes do visto porquanto antes dessa data foram efetivados pagamentos pelo IGFSS, os quais totalizaram o montante de **32.321,39 €** (S/IVA);
- 4.** Com esta atuação foi desrespeitado o artigo 45º, nº 1, da LOPTC, nos termos do qual, os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*";



5. A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º do citado diploma legal, a qual a lei comina com aplicação de multa(s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89, nº 1, al.a), da LOPTC);
6. Os responsáveis pela prática da infração supra descrita são o ex-Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, José Augusto Antunes Gaspar e a Diretora do Departamento de Orçamento e Conta do mesmo Instituto, Maria Isabel Duarte Barreiros, na medida em que autorizaram os pagamentos efetuados antes da concessão do visto ao contrato em análise, conforme descrito no quadro constante de II.7, deste relatório;
7. Ouvidos em sede de exercício do direito de contraditório, previsto no artigo 13º da LOPTC, os indiciados responsáveis justificaram o seu comportamento alegando que, por lapso, contrariamente ao que era legalmente obrigatório o contrato em apreço não foi enviado ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia, após a sua celebração, tendo por isso iniciado a produção de todos os efeitos (também financeiros) sem o necessário visto do TC. Situação que o IGFSS, tentou corrigir a partir do momento que constatou o erro cometido, enviando, então, o processo para fiscalização prévia e suspendendo os pagamentos ao cocontratante;
8. São circunstâncias relevantes que militam a favor da aplicação do nº 8 do artigo 65º da LOPTC, os responsáveis não terem agido com dolo e inexistirem registos de recomendações ou censura anteriores.

IX. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto IV;



Tribunal de Contas

- b)** Releva a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do artigo 65º, nº 8, da LOPTC;
- c)** Recomendar ao IGFSS o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, de todos aqueles que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
- d)** Fixar os emolumentos devidos pelo IGFSS em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 4.04;
- e)** Remeter cópia do Relatório:
 - Ao Presidente do Conselho diretivo do IGFSS, Rui Filipe de Moura Gomes;
 - Aos indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato, Maria Isabel Duarte Barreiros e José Augusto Antunes Gaspar;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área da Segurança Social;
- f)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 29º, nº 4 e 77º, nº 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26.08;
- g)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 9 de abril de 2013

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Alberto Fernandes Brás – Relator

João Figueiredo

Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

EQUIPA

**Ana Luísa Nunes - Supervisão
Auditora-Coordenadora do DCPC**

**Helena Santos - Coordenação
Auditora-Chefe do DCC**

**Cristina Gomes Marta
(Auditora)**