

PROCESSO N.º 09/2013 – 1ª S - ARF

RELATÓRIO N.º 2/2014 – ARF/1.ª S.

“ADENDA” AO CONTRATO PARA “FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES CONFECIONADAS NAS UNIDADES ALIMENTARES DOS SERVIÇOS DE AÇÃO SOCIAL DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA”, CELEBRADO PELOS



COM A “UNISELF- SOCIEDADE DE RESTAURANTES PÚBLICOS E PRIVADOS, S.A.”



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	<i>SIGLAS</i>	
<i>I-</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>5</i>
<i>II-</i>	<i>METODOLOGIA</i>	<i>5</i>
<i>III-</i>	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>7</i>
<i>IV-</i>	<i>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES</i>	<i>11</i>
<i>V-</i>	<i>COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS / IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS</i>	<i>13</i>
<i>VI-</i>	<i>JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS SAS/IPL</i>	<i>15</i>
<i>VII-</i>	<i>APRECIAÇÃO</i>	<i>22</i>
<i>VIII-</i>	<i>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>25</i>
<i>IX-</i>	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>26</i>
<i>X-</i>	<i>CONCLUSÕES</i>	<i>27</i>
<i>XI-</i>	<i>DECISÃO</i>	<i>28</i>
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>30</i>
	<i>ANEXO I – MAPA DOS PAGAMENTOS EFETUADOS</i>	<i>31</i>
	<i>ANEXO II - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>33</i>



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	<i>Acórdão</i>
DCC	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
DECOP	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
DSFPG	<i>Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão</i>
DGTC	<i>Direção-Geral do Tribunal de Contas</i>
DL	<i>Decreto-Lei</i>
Doc.	<i>Documento</i>
DR	<i>Diário da República</i>
IVA	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
IPL	<i>Instituto Politécnico de Lisboa</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹</i>
Of.	<i>Ofício</i>
SAS/IPL	<i>Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Lisboa</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UAT	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
UC	<i>Unidade de Conta</i>

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.



I- INTRODUÇÃO

Em 21.12.2012², os Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Lisboa remeteram para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas a adenda n.º 2 ao contrato para "FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES CONFECCIONADAS NAS UNIDADES ALIMENTARES DOS SERVIÇOS DE AÇÃO SOCIAL DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA"³, celebrada com a Sociedade "UNISELF - Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A."⁴, em 19.09.2012, "(...) com duração coincidente com o Contrato Inicial, sendo automaticamente renovável com a renovação deste (...)"^{5/6} e representando um acréscimo (anual) de 92.000,00 € ao preço contratual inicial.

Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 02.04.2013⁷, foi determinado:

*" (...) visar o presente contrato e as adendas ao mesmo outorgadas pelos Serviços de Ação Social/IPL.
Tendo em conta que foram realizados pagamentos no montante de € 92.356,57, por conta da Adenda n.º 2 antes do Tribunal se pronunciar, dever-se-á apurar responsabilidades financeiras decorrentes desse ato (...)"*

II- METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução desta adenda n.º 2, particularmente da **autorização e efetivação de pagamentos ocorridos antes da pronúncia deste Tribunal**, em sede de fiscalização prévia.

O estudo da adenda em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos para fiscalização prévia⁸ e concomitante⁹ deste Tribunal.

² Cfr. Of. n.º 344/GA/2012.

³ Visado em sessão diária de visto de 07.02.2012 - Processo de visto n.º 1797/2011.

⁴ Doravante designada por UNISELF.

⁵ Cláusula 2ª.

⁶ A qual foi registada em 21.12.2012, na DGTC, com o n.º 1876/2012.

⁷ Decisão n.º 272/2013.



Tribunal de Contas

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado¹⁰ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial de 24.10.2013, à Administradora dos SAS/IPL, Teresa Torres Martins e ao indiciado responsável, o DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo.

Ambos os notificados apresentaram as suas alegações¹¹, de forma individual, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁸ *Of. n.ºs 344/GA/2012, de 21.12.2012, 035/GA/2013, de 25.01.2013, 066/GA/2013, de 26.02.2013 e 087/GA/2013, de 28.03.2013.*

⁹ *Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013 e E.mail de 03.09.2013.*

¹⁰ *Of. da DGTC n.ºs 14321 e 14322, ambos de 26.09.2013.*

¹¹ *Através dos of. ref.ªs 210/GA/2013 e 209/GA/2013, de 11.10.2013, respetivamente.*



III- FACTUALIDADE APURADA

+ DO CONTRATO DE FORNECIMENTO (INICIAL)

Quadro n.º 1

Objeto do contrato	Data de celebração	Valor anual do contrato (S/IVA)	Prazo	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Data do visto
<i>Fornecimento previsual de 200.000 refeições confeccionadas nas unidades alimentares dos SAS/IPL</i>	13.12.2011	368.000,00 €	<i>" (...) com início a 01 de janeiro de 2012 e conclusão a 31 de dezembro de 2012, prorrogável por mais um ano"^{12/13}</i>	1797/2011	07.02.2012

3.1. O contrato supra identificado foi celebrado "(...) ao abrigo do Acordo-Quadro "Refeições Confeccionadas 2010" da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (...), por sua vez formado através de Concurso Limitado por Prévia Qualificação, publicado em Jornal Oficial da União Europeia (...)"¹⁴.

3.2. Em **10.01.2012**, foi celebrada uma **adenda** (n.º 01) ao citado contrato, alterando as cláusulas 4ª, n.ºs 2, al. a), 3 a 8 e 11ª, do contrato inicial ("condições de pagamento" e "caução para garantir o cumprimento de obrigações", respetivamente).

3.3. Em sessão diária de visto da 1ª Secção do TC, de **07.02.2012**, foi concedido o visto ao contrato e respetiva adenda.

¹² Cfr. Cláusula 3ª, n.º 1.

¹³ De acordo com informação dos SAS/IPL, o contrato foi "(...) renovado com acordo de ambas as partes (...)", em 01 de janeiro de 2013 - Cfr. Ponto 1, do Of. n.º 035/GA/2013.

¹⁴ Cfr. Ponto 2, do Of. n.º 066/GA/2013, de 26.02.2013, e documentação anexa.



DAS ADENDAS N.ºS 02 E 03 AO CONTRATO DE FORNECIMENTO

Quadro n.º 2 - Adenda n.º 02

Objeto da adenda ao contrato	Data de celebração	Montante (S/IVA)	Prazo	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Data do visto
<i>Acréscimo de 50.000,00 refeições¹⁵</i>	<i>19.12.2012</i>	<i>Acréscimo de 92.000,00 €</i>	<i>" (...) tem uma duração coincidente com o Contrato Inicial, sendo automaticamente renovável com a renovação deste (...) "^{16/17/18}</i>	<i>1876/2012</i>	<i>02.04.2013</i>

3.4. A aludida adenda que foi autorizada por despacho do Presidente do IPL, Luís Manuel Vicente Ferreira, em 29 de novembro de 2012¹⁹, procedeu às alterações das cláusulas contratuais que se transcrevem no quadro infra.

¹⁵ Cláusula 1ª.

¹⁶ Cláusula 2ª.

¹⁷ Dispõe, ainda, a cláusula 3ª que o "(...) O término da vigência da presente Adenda produz-se com a extinção do Contrato Inicial (...)".

¹⁸ A referida adenda tem vigência até **31.12.2013**, atento o facto do contrato inicial ter sido renovado até essa data - Vide nota de rodapé n.º 13.

¹⁹ Cfr. Informação n.º 108/28.Nov.2012/GA.



Quadro n.º 3 – Adenda n.º 02

<i>Itens do contrato</i>	<i>Contrato inicial</i>	<i>Adenda n.º 02</i>
Preâmbulo	<i>" (...) Aos treze dias do mês de dezembro de 2011 celebram o presente contrato de fornecimento de refeições no valor estimado de € 368.000,00 (...) calculados na previsão de um fornecimento de 200.000 (...) refeições, para o período compreendido entre 01 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012 (...)"</i>	<i>"(...) Aos treze dias do mês de dezembro de 2011 celebram o presente contrato de fornecimento de refeições no valor estimado de € 460.000,00 (...) calculados na previsão de um fornecimento de 250.000 (...) refeições, para o período compreendido entre 01 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012 (...)"</i>
Cláusula 1ª	<i>" (...) O presente contrato tem por objeto o fornecimento provisional (...) de 200.000 (...) refeições confeccionadas, nas Unidades Alimentares dos SAS-IPL (...)"</i>	<i>"(...) O presente contrato tem por objeto o fornecimento provisional (...) de 250.000 (...) refeições confeccionadas, nas Unidades Alimentares dos SAS-IPL (...)"</i>
Cláusula 4ª	<i>" (...) O encargo total previsto do presente contrato é de € 368.000,00 (...)"</i>	<i>" (...) O encargo total previsto do presente contrato é de € 460.000,00 (...)"</i>

Em **síntese**, contratualizou-se:

- ❖ Um **acréscimo**, no ano de 2012, **do número de refeições confeccionadas** nas unidades alimentares dos SAS/IPL, num total de 50.000 refeições; bem como
- ❖ Um **aumento dos encargos financeiros**, naquele mesmo ano, no montante total de **92.000,00 €**, o que representou **25%** do preço contratual inicial para o período anual.



- ❖ A previsão contratual de igual acréscimo para o período de renovação do contrato inicial a qual se concretizou no ano de 2013.

3.5. Em 21 de dezembro de 2012, os SAS/IPL remeteram a adenda n.º 2 ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

3.6. Em 25 de janeiro de 2013, foi outorgada nova **adenda** (n.º 03) onde se fez constar "(...) o aumento estimado da despesa, resultante da Adenda n.º 02 ao "contrato para fornecimento de refeições confeccionadas nas unidades alimentares dos Serviços de Ação Social do IPL (...):

" (...) Teve em 2012 o número de compromisso 528 de 28.12.2012, referente ao fornecimento de 25.000,00 (...) refeições confeccionadas no valor de €56.500,00 (...) e o número de compromisso 529 de 28.12.2012, relativo ao fornecimento de 18.100 (...) refeições confeccionadas no valor € 40.963,92 (...)"

(...) Tem em 2013 o número de compromisso 03 de 05.01.2013, correspondendo a uma previsão de fornecimento de 50.000 (...) refeições confeccionadas no valor de € 113.160,00 (...)²⁰.

DA EXECUÇÃO DO CONTRATO/ADENDAS

3.7. No que respeita à execução física e financeira do contrato/adendas em apreço apurou-se o seguinte:

a) Em **01.01.2012**, teve início a execução do **contrato de fornecimento**²¹.

Já quanto à execução financeira do contrato no seu período inicial, foram efetuados pagamentos, entre **14.03.2012** e **28.12.2012**, no montante global de **451.360,34 €** (IVA incluído)²².

²⁰ Esta adenda surge no decurso da sugestão formulada por este Tribunal – Cfr. Of. n.º DECOP/UAT.2/265/2013, de 07.03.2013.

²¹ Cfr. Informação n.º 108/28.Nov.2012/GA e Adenda n.º 02.

²² Cfr. Mapa de "pagamentos efetuados por conta do contrato inicial" remetido em anexo ao Of. n.º 035/GA/2013, de 25.01.2013, e posteriormente confirmado através dos



b) Entre **05.11.2012** e **31.12.2012**, foram prestadas refeições que constituíram o **objeto da adenda n.º 2**²³.

c) Em **28.12.2012**, e na vigência da referida **adenda n.º 02 foram efetuados pagamentos**, num total de **92.396,57 €** (com IVA), como se discrimina no quadro constante do Anexo I (de acordo com a documentação enviada pelos SAS/IPL)²⁴.

Mencione-se que o número de refeições efetivamente fornecidas foi inferior às 50.000 contratualizadas na adenda n.º 2, tendo o seu montante ascendido a final a 75.119,17 €, a que acresceu IVA, no valor de 17.277,40 €.

3.8. Em sessão diária de visto da 1ª Secção do TC, de **02.04.2013**, foi concedido o visto às adendas ao contrato de fornecimento em apreço e determinada a sua remessa para o DCC a fim de ser apurada a existência de eventuais infrações financeiras sancionatórias.

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES

✚ QUANTO À SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC E PRODUÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS

4.1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1º, na alínea d) do nº 1 do artigo 2º, da alínea c) do n.º 1 do artigo 5º e na alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, os atos e contratos de qualquer natureza celebrados pelos institutos públicos, que sejam geradores de despesa ou consubstanciem agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras, de

esclarecimentos prestados em sede de fiscalização concomitante (Cfr. ponto 4 do Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013 e E.mail datado de 03.09.2013).

²³ Cfr. Ponto 1 do Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013.

²⁴ Cfr. Documentação anexa ao citado Of. n.º 162/GA/2013.



montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC²⁵.

- 4.2.** Nos termos da alínea d)²⁶, ainda, do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC, "*Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras*", como é o caso da adenda ao contrato de fornecimento em apreço, também se encontram sujeitos a fiscalização prévia (configurou efetivamente uma alteração objetiva a um contrato de fornecimento visado, com agravamento dos encargos financeiros inicialmente contratualizados).
- 4.3.** Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos "*(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*" e se forem de valor superior a 950.000,00 € não podem, em regra, produzir quaisquer efeitos (n.ºs 4 e 5 do mesmo 45.º).
- 4.4.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do "visto" do TC é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

²⁵ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do TC os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si titulem um valor de despesa igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado (para o ano de 2012, 350.000,00 €, cfr. artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 - valor que se manteve para 2013 - cfr. artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, e para 2014 – cfr. artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12).

²⁶ Alínea aditada pelo artigo 1.º da Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.



V- COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS/ IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

✚ Enquadramento legal

5.1. Determinam os estatutos do IPL²⁷ [artigo 39.º, n.ºs 1 e 3] que esta entidade "*(...) dispõe (...) de uma unidade organizacional designada por (...) SAS/IPL – dotada de recursos humanos próprios e de autonomia administrativa e financeira (...)*", os quais "*(...) são dirigidos por um responsável máximo, nomeado pelo Presidente do IPL (...)*".

5.2. De acordo com os estatutos dos SAS/IPL²⁸, estes dispõem, entre outros, como órgãos de gestão:

- i.* Do "*Conselho de Gestão*" [artigo 6º, nº 1, alínea b)], ao qual compete "*(...) conduzir a gestão administrativa e financeira dos SAS/IPL (...)*" [artigo 8.º, n.º 1].
- ii.* Do "*Administrador*" [artigo 6º, nº 1, alíneas c)], sendo este o "*responsável máximo*" dos SAS/IPL, a quem compete, entre outras funções "*(...) assegurar a funcionalidade e gestão corrente dos SAS/IPL, superintendendo os recurso humanos, financeiros e patrimoniais (...)*" [artigo 9º, nº 5, alínea b)].

5.3. Ainda, de acordo com os referidos estatutos dos SAS/IPL, estes compreendem uma "*Direção de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão*" a qual "*(...) compreende os setores e serviços de carácter operacional que garantem o funcionamento dos SAS/IPL, atuando sob critérios de eficácia, eficiência e economia de recursos (...)*" [artigo 11º, nº 1].

²⁷ Aprovados pelo Despacho Normativo n.º 20/2009, publicado no DR, 2ª Série, de 21 de maio.

²⁸ Aprovados em reunião do 24.05.2012 do Conselho Geral do IPL, e publicados no DR, 2ª Série, de 17 de julho de 2012 (Anúncio n.º 13258/2012).



5.4. Por despacho do Presidente do IPL, foi nomeado em regime de substituição, com efeitos a partir de 17 de julho de 2012, no cargo de DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo²⁹.

✚ Dos responsáveis pela autorização dos pagamentos

5.5. Em conformidade com o Despacho n.º 4223/2013, de 15 de março de 2013, publicado no DR, 2ª Série, de 21 de março de 2013, foram delegadas pelo Conselho de Gestão dos SAS/IPL, competência no DSFPG, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, entre outras, para "(...) *autorizar pagamentos, independentemente do seu valor, sempre que a despesa resulte de bens e serviços relacionados com: assistência, limpeza, vigilância, manutenção, licenças de software, despesas de correio, comunicações, água, eletricidade, combustível, ADSE; e de todas as outras despesas relativas a contratos pagos em prestações regulares previamente autorizados (...)*"³⁰.

5.6. Ainda, de acordo como o supra citado despacho, "(...) *Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º n.º 3 CPA, consideram-se ratificados todos os atos que, no âmbito das competências delegadas, tenham sido praticados pelo Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão, ou que venham a ser, até à publicação do presente despacho no Diário da República (...)*"³¹.

5.7. Ao abrigo do Of. n.º 162/GA/2013, de 16 de julho de 2013, foi enviada documentação comprovativa de que foram efetuados os pagamentos identificados no anexo I, designadamente fotocópia das faturas, das "AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO", das ordens de "PAGAMENTO" (documentos emitidos pelos SAS/IPL) e dos recibos de quitação.

5.8. Foi, ainda, este Tribunal esclarecido, através do citado ofício, que "(...) *Os pagamentos foram autorizados pelo Dr. Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão dos*

²⁹ Despacho n.º 10775/2012, publicado no DR, 2ª Série, de 08.08.2012.

³⁰ Cfr. alínea c) do ponto n.º 1 do citado despacho.

³¹ Cfr. Ponto n.º 2 do citado despacho.



SAS/IPL, no âmbito da delegação de competências³² (...) do Conselho de Gestão destes Serviços, para autorização de pagamentos, independentemente do seu valor, relativamente a despesas resultantes de contratos pagos em prestações regulares previamente autorizados (...)”.

5.9. Complementarmente, foi enviado a este Tribunal documento, denominado “AUTORIZAÇÃO DE MEIOS DE PAGAMENTO”, com a identificação da totalidade daqueles pagamentos (92.396,57 €), subscrito pelo supra identificado DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo³³.

5.10. Tendo em consideração a documentação e os esclarecimentos prestados no processo, considera-se que, no caso em apreço, todos os pagamentos, na vigência da adenda n.º 2, foram autorizados pelo DSPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, ao abrigo da delegação de competências supra identificada.

VI- JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS SAS/IPL

6.1. Em sede de fiscalização prévia

Questionados os SAS/IPL, quanto à produção de efeitos financeiros emergentes da Adenda n.º 02 ³⁴, foi respondido o seguinte:

“(...) O Contrato Inicial foi celebrado ao abrigo do Acordo Quadro “Refeições Confeccionadas 2010” da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (antiga ANCP), por sua vez formado através de Concurso Limitado por Prévia Qualificação, publicado em Jornal Oficial de União Europeia, conforme documentação que se junta.

Dispõe a alínea b) do n.º. 1 do artigo 20º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º. 18/2008, de 29 de janeiro, que

³² A delegação de competência referenciada é a descrita nos pontos 5.5. e 5.6. deste relatório.

³³ Cfr. E.mail, datado de 03.09.2013.

³⁴ Cfr. Of. DECOP/UAT.2/527/2013, de 07.02.2013.



a escolha de Concurso Limitado por Prévia Qualificação para a aquisição de bens e serviços, que seja publicado em Jornal Oficial de União Europeia, permite a celebração de contratos por qualquer valor.

Os valores referidos no Contrato Inicial para o encargo e o fornecimento de refeições confeccionadas constituem estimativas, pelo que se infere implicitamente que poderão sofrer variações em sentido crescente ou decrescente. As referidas estipulações contratuais foram objeto de fiscalização prévia e visadas por esse douto Tribunal.

O preço-base do Contrato Inicial é definido através da alínea a) do ponto 2 da Cláusula 4ª, com recurso ao custo unitário das refeições confeccionadas (€ 1,84), o qual não teve alteração.

As alterações introduzidas pela Adenda n.º 02, visam apenas conformar a estimativa prevista no texto do Contrato Inicial, com o aumento verificado no consumo de refeições confeccionadas nas Unidades Alimentares sob gestão destes Serviços, tendo sido interpretação destes Serviços que não se estaria perante um agravamento dos encargos financeiros, para efeitos de aplicação da alínea d) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...).

Foi no entanto, entendimento destes Serviços dever informar esse douto Tribunal, das alterações introduzidas pela Adenda n.º 02 ao Contrato Inicial, como forma de suportar a sua conformidade jurídica, dando cumprimento ao princípio da legalidade a que se encontram adstritos, nos termos do n.º 1 do artigo 3º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

Acresce que, sendo o número de refeições confeccionadas patentes no Contrato uma estimativa, foi também entendimento destes Serviços, que existia compromisso contratual com o fornecedor para efetuar o pagamento das refeições confeccionadas que ultrapassaram a referida previsão, verificando-se à data a existência de disponibilidades financeiras. Deste modo, deu-se cumprimento ao disposto na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

A suspensão do fornecimento de refeições confeccionadas, após ser ultrapassada a estimativa inicial, teria como consequência a redução de apoio social aos alunos do Instituto Politécnico de Lisboa (...)" (negrito nosso) ³⁵.

³⁵ Cfr. Of. n.º 066/GA/2013, de 26.02.2013, subscrito pelo DSFPG, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo.



Tribunal de Contas

Posteriormente, os SAS/IPL, referiram, ainda, que³⁶:

"(...) aquando da renovação do Contrato Inicial, suscitaram-se dúvidas acerca da necessidade de novo visto prévio, obtendo-se então a informação telefónica, junto desse douto Tribunal, que o visto concedido, bem como o valor das custas com emolumentos, se referiam ao prazo de vigência contratual (1 ano) e à sua renovação pelo período adicional de 1 ano (...).

Cientes de que o procedimento havia sido visado e confrontados com a dilação da estimativa inicial para o fornecimento de refeições confeccionadas, os SAS/IPL envidaram toda a sua atenção em assegurar o cumprimento das disposições da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro. Nesse sentido, considerou-se que existia compromisso contratual com o fornecedor para efetuar os pagamentos das refeições confeccionadas que ultrapassaram a previsão inicial, verificando-se à data a existência de disponibilidades financeiras.

Foi ainda preocupação destes serviços, dar cumprimento ao estipulado na alínea c) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, assegurando a gestão eficaz e eficiente dos dinheiros públicos postos à sua disposição, uma vez que:

- a) Se verificava a existência de disponibilidades financeiras para efetuar o pagamento;*
- b) O ano económico de 2012 se encontrava no seu término;*
- c) O orçamento de 2013 não comportaria um acréscimo de encargos neste montante;*
- d) A prática tem demonstrado que a utilização de saldos transitados de gerências anteriores, não é autorizada pelo Ministério das finanças.*

Acrescenta-se que a presente situação, apesar de acarretar a despesa resultante com cada refeição (€ 1,84, acrescidos de IVA), arrecada também a receita proveniente da sua venda (€ 2,40), salvaguardado o respeito pelo princípio da não consignação das receitas.

Deste modo, ainda que de boa-fé, os SAS/IPL não deram a devida atenção, a que os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia, cujo valor seja inferior a € 950.000,00 (o que se

³⁶ Cfr. Of. n.º 087/GA/2013, de 28.03.2013, subscrito por Teresa Torres Martins, Administradora para a Ação Social.



verifica), produzem todos os seus efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos, pelo que solicitamos que seja relevado o incumprimento constatado (...) tendo em conta a transparência e a cooperação sempre demonstrada na atuação destes Serviços.

Refira-se a este respeito que nunca houve a intenção de contrariar o disposto na lei e que estes serviços, em vinte anos de existência, nunca incorreram anteriormente em qualquer irregularidade. (...)”.

6.2. Em sede de fiscalização concomitante

Notificada, a fim de prestar esclarecimentos complementares, designadamente quanto à data de início de acréscimo de serviços que motivou a celebração da adenda n.º 02 ao contrato de fornecimento inicial, a Administradora dos SAS/IPL, Teresa Torres Martins, veio argumentar o seguinte³⁷:

"(...) o início do acréscimo que motivou a formalização da Adenda n.º 02 ocorreu em 5 de novembro de 2012, facto este comprovado em finais de novembro após ter sido realizada a monitorização da contagem das senhas de refeições servidas aos estudantes, de acordo com o seguinte procedimento:

- i) Os estudantes adquirem as senhas de refeição em equipamento de venda automática nas 7 Unidades Alimentares, sob gestão dos (...) SAS/IPL;*
- ii) As senhas são entregues pelos estudantes ao fornecedor para que possam tomar a sua refeição;*
- iii) As senhas recebidas pelo fornecedor são posteriormente devolvidas aos SAS/IPL;*
- iv) Aquando da faturação mensal é efetuada a monitorização das senhas de refeição pelos SAS/IPL e é apurado o número de refeições confeccionadas consumidas no mês (...)*”.

Ainda a propósito do acréscimo de refeições confeccionadas a que se refere a Adenda n.º 02, foi esclarecido que³⁸:

"(...) tal como no Contrato Inicial, constitui uma estimativa de fornecimento. Estimativa essa que está dependente do comportamento de consumo dos estudantes, que se venha a verificar nas Unidades Alimentares.

³⁷ Cfr. Ponto 1 do Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013.

³⁸ Cfr. Ponto 5 do Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013.



Também, com base na evolução do histórico do fornecimento em anos anteriores é efetuada uma estimativa, segundo o método de regressão linear, do número de refeições a adquirir nos anos subsequentes, número esse que serve de base ao procedimento de concurso.

Tratando-se de uma estimativa, o número de refeições não assume carácter vinculativo entre os serviços e o fornecedor, ou seja, apenas são pagas as refeições efetivamente consumidas pelos estudantes no período contratual.

Assim, embora se tenha estimado na Adenda n.º 02 um acréscimo de fornecimento em 50.000 refeições, com recurso a projeções dos consumos verificados nas Unidades Alimentares nos meses de setembro e outubro, apenas o acréscimo efetivo no consumo (43.332 refeições confeccionadas) foi objeto de faturação e pagamento por estes serviços, salientando-se que daqui não resulta qualquer prejuízo para o erário público.

No mesmo sentido, apesar de resultar do Contrato Inicial e da Adenda n.º 02 um fornecimento estimado de 250.000 refeições confeccionadas para 2013, apenas serão faturadas e pagas no presente ano, as refeições que vierem a ser definitivamente consumidas pelos estudantes.

Por outro lado, considerando a variabilidade no consumo de refeições, é inviável estabelecer a priori um valor exato para o número de refeições a serem fornecidas (...)"

Tendo, ainda, sido solicitada a indicação de outras eventuais motivações que levaram à prestação dos serviços objeto da adenda em causa, a citada Administradora dos SAS/IPL, veio argumentar o seguinte³⁹:

" (...) Além das razões apresentadas em sede de fiscalização prévia, relativamente aos pagamentos efetuados no âmbito da Adenda n.º 02, designadamente:

- a) À data não se ter dado a devida atenção, que os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia, produzem todos os seus efeitos antes do visto prévio, exceto quanto aos pagamentos;*

³⁹ Cfr. Ponto 3 do Of. n.º 162/GA/2013, de 16.07.2013.



- b) *Ter sido considerado que existia compromisso contratual com o fornecedor para efetuar o pagamento das refeições confeccionadas que ultrapassaram a estimativa inicial;*
- c) *O orçamento de 2013 não comportar um acréscimo de encargos no valor resultante da adenda n.º 02;*
- d) *A prática ter vindo a demonstrar que a utilização de saldos transitados de gerências anteriores não é autorizada pelo Ministério das Finanças;*
- e) *O fornecimento de refeições confeccionadas autofinanciar-se, uma vez que a despesa resultante com cada refeição - €1.84 + IVA (€2.26 IVA incluído), acarreta também a receita proveniente da sua venda (€2.40), salvaguardado o respeito pelo princípio da não consignação das receitas.*

Acrescenta-se que o fornecimento de refeições confeccionadas a custo reduzido, constitui uma das principais atribuições dos SAS/IPL e que a sua suspensão teria como consequência o encerramento das Unidades Alimentares, com forte prejuízo para os cerca de 14.000 estudantes do Instituto Politécnico de Lisboa (...)”.

6.3. No exercício do direito de contraditório

No exercício do direito de contraditório (cfr. Anexo II), a Administradora dos SAS/IPL, Teresa Torres Martins, vem reiterar a justificação anteriormente apresentada, referindo ainda que:

"(...) Pese embora tomássemos consciência do incumprimento da lei, após alertados por V. Exas. e, considerando que a gestão eficiente e eficaz dos dinheiros públicos, não pode sobrepor-se à "... observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização (prévia) a efetivar pelo TC", o momento em que ocorreu o incumprimento coincidiu com o final do ano económico, fase em que se concentra um maior volume de trabalho e em que se torna necessário proceder aos pagamentos dos compromissos dentro de prazos restritos para que não sejam transferidos para o novo ano económico e constituam dívidas de anos anteriores (...)

(...) Ficaram os Serviços devidamente advertidos de que têm de reforçar a sua atenção em medidas de controlo interno no âmbito da autorização da despesa e respetivo pagamento (...)

(...) Objetivamente cumpre-me informar que, sendo a eventual responsabilidade financeira imputada ao Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão, o mesmo tem tido uma atuação profissional



Tribunal de Contas

exemplar, reconhecendo-se-lhe um desempenho criterioso e diligente no que respeita às suas funções, pelo que neste caso não parece ser de considerar que tenha agido dolosamente (...)

(...) Também ressalta da análise de todos os procedimentos inerentes a este processo, que ao autorizar o pagamento relativo à Adenda em causa, o Diretor de Serviços não teve a intenção, de causar qualquer tipo de dano aos SAS/IPL e ao Estado, nem vontade consciente de incumprir as disposições legais aplicáveis.

Cabe-me assim, junto desse douto Tribunal, solicitar que se considere relevar a responsabilidade financeira, neste processo, do Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, nos termos do n.º 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.”

Por sua vez, o indiciado responsável, o DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, vem alegar o seguinte:

"(...) Relativamente ao assunto em epígrafe foi, por despacho de 2013-04-02, proferido por S. Exa. o Sr. Juiz Conselheiro Relator, mandado apurar eventuais responsabilidades financeiras no âmbito em título, ao qual os Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Lisboa deram resposta por via do ofício nº 162/GA/2013, de 16 de Julho, evocando os motivos que levaram à realização dos pagamentos em causa.

Atento o teor do Relato de Auditoria produzido por esse douto Tribunal, caso não venha o mesmo a entender verificar-se a inexistência de responsabilidade financeira, conforme defendido por estes Serviços em ofícios anteriores, solicita-se que a eventual responsabilidade imputada ao signatário, no desempenho das suas funções de Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão (DSFPG) dos Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Lisboa (SAS/IPL), seja relevada nos termos do n.º 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) (...)

Na verdade, o signatário, no exercício das suas funções, nunca agiu com a intenção de causar qualquer tipo de dano aos SAS/IPL, nem com vontade consciente de incumprir as disposições legais referidas no Relato de Auditoria.

Os pagamentos em causa, referentes à aquisição de refeições confeccionadas, destinadas aos estudantes do IPL, foram efetuados sem que o signatário se apercebesse que os mesmos respeitavam a uma aquisição



efetuada ao abrigo da Adenda n.º 2, para a qual ainda não havia sido obtido o visto desse douto Tribunal, e não do Contrato Inicial – este sim já visado. Esta situação foi ainda potenciada pelo carácter regular e periódico inerente ao processo de pagamento das refeições confeccionadas, o qual é efetuado com periodicidade mensal, e ainda, pela coincidência com o final do ano económico, período onde se verifica um avolumar de pagamentos.

Pelo exposto, caso entenda esse douto Tribunal pela responsabilização financeira do signatário, sempre se deverá dar como provado que, a falta em causa foi cometida por violação não intencional de um dever de cuidado, portanto por negligência.

Acresce que, quantos aos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, se verifica que o signatário não foi previamente censurado por esse douto Tribunal ou por um órgão de controlo interno, nem se constata ter existido anteriormente qualquer recomendação aos SAS/IPL para correção da irregularidade do procedimento, conforme expresso, inclusive, [no] próprio Relato de Auditoria a páginas 24 (ponto 8.4.).

Nesta sequência e considerando que a alegada infração financeira, a existir, apenas é passível de multa, reitera-se a solicitação que, atendendo à verificação dos requisitos legais, nos termos acima expostos, a responsabilidade do signatário, seja relevada, ao abrigo da citada disposição legal.

Salienta-se ainda que, na sequência deste processo ficou reforçada, para o signatário, a relevância da norma prevista no n.º 1 do artigo 45º da LOPTC, assegurando-se desde já que não voltarão a suceder factos semelhantes, tendo sido introduzidas medidas de controlo interno específicas.”

VII- APRECIACÃO

7.1. Da sujeição da presente adenda ao contrato de fornecimento visado a fiscalização prévia do TC

Como se referiu no ponto 4.2. deste relatório, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, al. d), da LOPTC "(...) Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos



financeiros ou responsabilidades financeiras (...) encontram-se sujeitos a fiscalização prévia.

Ora, a adenda em apreço formalizou alterações ao objeto de um contrato de fornecimento que tinha sido visado pelo TC, reconheceu um acréscimo no número de refeições que constituíam o seu objeto, por força do "*(...) aumento imprevisível de utilizadores das Unidades Alimentares do Instituto Politécnico de Lisboa (...)*" bem como a "*(...) a necessidade imperiosa e incontornável de assegurar a continuidade ininterrupta do fornecimento de refeições (...) enquanto medida de apoio social no Ensino Superior (...)*" durante o ano de 2012, e implicou um agravamento do respetivo encargo financeiro (cláusula 1ª e 4ª), no montante que se contratualizou em 92.000,00 €, pelo que se encontrava sujeito a fiscalização prévia do TC.

A este respeito recorde-se, que por decisão judicial proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção deste Tribunal, de 02 de abril de 2013, foi concedido o visto às adendas (n.º 02 e 03) em apreço⁴⁰.

7.2. Da produção de efeitos (financeiros) antes do "visto" do TC

Ora, encontrando-se a adenda em apreço sujeita a fiscalização prévia do TC, importava observar o regime jurídico previsto para os atos/contratos, nomeadamente quanto à produção de efeitos.

Dispõe o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, que os contratos podem, regra geral, produzir todos os seus efeitos exceto quanto a pagamentos.

Como se apurou [ponto 3.7., alíneas b) e c), deste relatório], os serviços objeto da adenda (n.º 02) em apreço foram prestados no período compreendido entre 05.11.2012 e 31.12.2012, sendo certo que os efeitos financeiros - pagamentos pelo fornecimento efetivamente prestado, no montante de **92.396,57 €⁴¹** - ocorreram

⁴⁰ Decisão n.º 272/2013.

⁴¹ 75.119,17 € + 17.277,49 € (IVA).



Tribunal de Contas

em **28.12.2013**, isto é, após o envio para o TC (21.12.2012) e, antes da pronúncia por este Tribunal (02.04.2013), desrespeitando-se, assim, aquele normativo legal.

Não pode, pois, proceder o argumento de que o contrato inicial configurava uma "estimativa" e que o aumento de "(...) refeições confeccionadas nas Unidades Alimentares(...)" não implicava um agravamento de encargos financeiros, logo não sujeito a fiscalização prévia nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, tanto mais que a aludida adenda n.º 2 foi remetida para este Tribunal para fiscalização prévia e com referência expressa àquele normativo legal⁴².

Também os argumentos de que:

- havia por parte dos SAS/IPL, disponibilidade financeira para efetuar os pagamentos decorrentes da referida adenda e que a verba disponível para esse efeito teria de ser utilizada ainda no ano de 2012, por forma a assegurar "(...) a gestão eficaz e eficiente dos dinheiros públicos (...);
- "(...)o incumprimento coincidiu com o final do ano económico, fase em que se concentra um maior volume de trabalho (...)"
- "(...) Ficaram os Serviços devidamente advertidos de que têm de reforçar a sua atenção em medidas de controlo interno no âmbito da autorização da despesa e respetivo pagamento (...)"

não podem sobrepor-se à **observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização (prévia) a efetivar pelo TC**, não se considerando, assim, procedentes para afastar a ilegalidade/responsabilidade financeira apurada.



No que respeita à solicitação da relevação da responsabilidade financeira prevista nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, mencione-se que esta constitui uma

⁴² Cfr. Of. n.º 344/GA/2012, de 21.12.2012.



competência de exercício não vinculativo ou seja, é facultativo, atribuído às 1.^a e 2.^a Secções do TC (resultante do termo “poderão”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas respetivas alíneas desse preceito legal.

VIII- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

8.1. A **execução financeira da adenda ao contrato**, na sequência da autorização e efetivação de pagamentos no valor total de **92.396,57 €⁴³**, em 28 de dezembro de 2012, antes da pronúncia do TC (02.04.2013) e, como tal, em desrespeito do citado artigo 45.º, n.º 1, consubstancia a prática de infração financeira suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 65º, da LOPTC uma vez que se está perante ***“violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”***.

8.2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática da elencada infração financeira, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável ao DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo que, em 28 de dezembro de 2012, autorizou os SAS/IPL a efetuarem aqueles pagamentos no montante global de 92.396,57 €.

8.3. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o

⁴³ 75.119,17 € + 17.277,41 € (IVA).



montante correspondente a 25 UC⁴⁴ (2.550 €) e limite máximo 180 UC (18.360 €) respetivamente a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

8.4. No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira semelhante.

IX- 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, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 03 de fevereiro de 2014, o parecer que parcialmente se transcreve:

"(...) A factualidade apurada e descrita no douto projeto de relatório, porquanto violadora do disposto no artigo 45º n.º 1 da LOPTC, é suscetível de integrar a prática da infração financeira sancionatória, p. e p. pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC (violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesa pública).

(...) Considerando: que o período de vigência da Adenda é coincidente com o período de vigência do contrato inicial; as circunstâncias em que foram autorizados os pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas; que não se evidênciam dolo; e que o indigitado responsável não tem antecedentes nesta matéria, somos de parecer que o Tribunal, em seu douto critério, poderá usar da faculdade de relevação da responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65º n.º 8 da LOPTC.

⁴⁴ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



(...) Nesta conformidade, o Ministério Público emite parecer de concordância com o douto projeto de relatório.”

X- CONCLUSÕES

- a)** Em 21.12.2012⁴⁵, os Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Lisboa remeteram para fiscalização prévia do Tribunal de Contas a adenda n.º 2 ao contrato para “FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES CONFECIONADAS NAS UNIDADES ALIMENTARES DOS SERVIÇOS DE AÇÃO SOCIAL DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA”⁴⁶, celebrada com a Sociedade “UNISELF - Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.”⁴⁷, em 19.09.2012, “(...) com duração coincidente com o Contrato Inicial, sendo automaticamente renovável com a renovação deste (...)”^{48/49} e representando um acréscimo (anual) de 92.000,00 € ao preço contratual inicial.
- b)** Esta adenda ao contrato foi executada financeiramente, uma vez que foram autorizados e efetivados pagamentos no valor total de 92.396,57 €⁵⁰, em 28 de dezembro de 2012, antes da pronúncia do TC (02.04.2013) e, como tal, em desrespeito do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.
- c)** A atuação acima descrita é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.
- d)** A responsabilidade financeira sancionatória em apreço, recai sobre o DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, que autorizou os pagamentos respetivos.

⁴⁵ Cfr. Of. n.º 344/GA/2012.

⁴⁶ Visado em sessão diária de visto de 07.02.2012 - Processo de visto n.º 1797/2011.

⁴⁷ Doravante designada por UNISELF.

⁴⁸ Cláusula 2ª.

⁴⁹ A qual foi registada em 21.12.2012, na DGTC, com o n.º 1876/2012.

⁵⁰ 75.119,17 € + 17.277,41 € (IVA).



- e)** Esta infração é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º da supracitada LOPTC.

Esta multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €) e limite máximo 180 UC (18.360 €) respetivamente a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

- f)** A ponderação das circunstâncias relatadas que sustentaram a autorização e a efetivação dos pagamentos considerados ilegais, designadamente a coincidência do período de vigência do contrato inicial e da adenda em apreço e a invocação do carácter regular e periódico (mensal) dos pagamentos e, ainda, a verificação dos pressupostos inscritos no artigo 65º, n.º 8, alíneas a) a c), da LOPTC, são suscetíveis de legitimar a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.

XI- DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC:

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na autorização e efetivação de pagamentos sem o visto deste Tribunal e identifica o responsável pela mesma;
- b)** Releva a responsabilidade financeira sancionatória indiciada atento o disposto no artigo 65º, n.º 8, da LOPTC e o referido na alínea f) do ponto X deste relatório;
- c)** Recomendar aos SAS/IPL o cumprimento dos condicionalismos legais, respeitantes à sujeição dos contratos/adendas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º e 48.º, da LOPTC;



Tribunal de Contas

- d)** Fixar os emolumentos devidos pelos SAS/IPL em 137,31 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril;
- e)** Remeter cópia deste relatório:
 - i.** À Senhora Administradora dos SAS/IPL, Teresa Torres Martins;
 - ii.** Ao Senhor DSFPG dos SAS/IPL, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo;
 - iii.** Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área da Educação;
- f)** Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- g)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 18 de março de 2014

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Mouraz Lopes (*Relator*)

João Figueiredo

Alberto Fernandes Brás



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i> <i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues⁵¹</i> <i>Rita Sanches Quintela⁵²</i>	<i>Técnica Verificadora Superior</i> <i>Técnica Superior</i>	<i>DCC</i>

⁵¹ Participou até à elaboração do relato.

⁵² Participou apenas na elaboração do projeto de relatório.



ANEXO I

MAPA DOS PAGAMENTOS EFETUADOS

Fatura⁵³	N.º de pagamento	N.º de Autorização	Data de pagamento	Montante⁵⁴ (€)	Recibo⁵⁵
FCL- E0112C/4162 (30.11.2012)	651 (28.12.2012)	595 (28.12.2012)	28.12.2012	15.674,04⁵⁶	REO11212000292 (31.12.2012)
FCL- E0112C/4163 (30.11.2012)	654 (28.12.2012)	596 (28.12.2012)	Idem	16.303,07⁵⁷	REO11212000221 (31.12.2012)
FCL- E0112C/4161 (30.11.2012)	655 (28.12.2012)	597 (28.12.2012)	Idem	12.985,83⁵⁸	REO11212000289 (31.12.2012)
FCL- E0112C/4157 (30.11.2012)	656 (28.12.2012)	598 (28.12.2012)	Idem	7.462,11⁵⁹	REO11212000220 (31.12.2012)
FCL- E0112C/4160 (30.11.2012)	671 (28.12.2012)	601 (28.12.2012)	Idem	6.271,24⁶⁰	REO11301000004 (04.01.2013)
FCL- E0112C/4308 (31.12.2012⁶¹)	672 (28.12.2012)	607 (28.12.2012)	Idem	3.310,53⁶²	REO11301000007 (04.01.2013)
FCL- E0112C/4307 (31.12.2012⁶³)	673 (28.12.2012)	605 (28.12.2012)	Idem	11.225,47	REO11301000001 (04.01.2013)

⁵³ Documento emitido pela UNISELF.

⁵⁴ Valor com IVA.

⁵⁵ Documento emitido pela UNISELF.

⁵⁶ 15.729,24 € (valor da fatura) - 55,20 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0493, de 30.11.2012).

⁵⁷ 16.539,47 € (valor da fatura) - 236,40 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0494 e NCC-E0112C/0526, de 30.11.2012 e 17.12.2013, respetivamente).

⁵⁸ Ao valor da fatura (12.986,24 €) foi acrescido, por força da retificação do número de refeições efetivamente prestadas, 13,58 € (Fatura n.º FCL-E0112C/3867 de 19.01.2013) e reduzido em 13,99 € (Notas de crédito n.ºs NCC-E0112C/0525 e NCC-E0112C/0259, ambas de 17.12.2012).

⁵⁹ 7.674,51 € (valor da fatura) - 212,40 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0490, de 30.11.2012.).

⁶⁰ 6.511,23 € (valor da fatura) - 239,99 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0492 e NCC-E0112C/0524, de 30.11.2012 e 17.12.2012, respetivamente).

⁶¹ Não obstante a data de emissão aposta na fatura (31.12.2012), o SAS/IPL registaram contabilisticamente o documento com data de 28.12.2012 (data em que foi efetuado o respetivo pagamento).

⁶² 3.478,54 € (valor da fatura) - 168,01 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0533, de 31.12.2012).



Tribunal de Contas

<i>Fatura</i> ⁵³	<i>N.º de pagamento</i>	<i>N.º de Autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante</i> ⁵⁴ (€)	<i>Recibo</i> ⁵⁵
<i>FCL-E0112C/4310</i> (31.12.2012 ⁶⁴)	<i>674</i> (28.12.2012)	<i>604</i> (28.12.2012)	<i>Idem</i>	<i>9.134,91</i> ⁶⁵	<i>REO11301000005</i> (04.01.2013)
<i>FCL-E0112C/4306</i> (31.12.2012 ⁶⁶)	<i>675</i> (28.12.2012)	<i>606</i> (28.12.2012)	<i>Idem</i>	<i>8.455,32</i>	<i>REO11301000002</i> (04.01.2013)
<i>FCL-E0112C/4305</i> (31.12.2012 ⁶⁷)	<i>677</i> (28.12.2012)	<i>599</i> (28.12.2012)	<i>Idem</i>	<i>1.371,50</i>	<i>REO11301000003</i> (04.01.2013)
<i>FCL-E0112C/4309</i> (31.12.2012 ⁶⁸)	<i>678</i> (28.12.2012)	<i>600</i> (28.12.2012)	<i>Idem</i>	<i>202,55</i> ⁶⁹	<i>REO11301000008</i> (04.01.2013)
Total				92.396,57	

⁶³ Não obstante a data de emissão aposta na fatura (31.12.2012), o SAS/IPL registaram contabilisticamente o documento com data de 28.12.2012 (data em que foi efetuado o respetivo pagamento).

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ 9.163,70 € (valor da fatura) - 28,79 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0534, de 31.12.2012.).

⁶⁶ Não obstante a data de emissão aposta na fatura (31.12.2012), o SAS/IPL registaram contabilisticamente o documento com data de 28.12.2012 (data em que foi efetuado o respetivo pagamento).

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ 857,75 € (valor da fatura) - 655,20 € (Nota de crédito n.º NCC-E0112C/0532, de 31.12.2012.).



ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DE DIREITO DE CONTRADITÓRIO



Tribunal de Contas



Paula



*AO DCC
11.10.13
J*

Exmo. Senhora
Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas
Dra. Márcia Vala
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência:	Sua comunicação:	Nossa referência:	Data,
Proc. n.º 09/2013 – ARF – 1ª S. DCC		210/GA/2013	11/10/2013

ASSUNTO: **APURAMENTO DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA ADENDA AO CONTRATO DE "FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES CONFECIONADAS NAS UNIDADES ALIMENTARES DOS SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA"**

Rececionei o ofício nº 14322 de 26 de Setembro de 2013, que remeteu cópia do Relato da Auditoria efetuada ao processo, dando a oportunidade de que sobre o assunto me possa pronunciar.

Assim, venho junto de V. Exas. aduzir a este propósito o seguinte:

1. Este processo, assumiu para a Instituição carácter de excecionalidade, não só pelas razões já expostas nos ofícios 162/GA/2013 e 87/GA/2013, como também pelo facto de ter sido um processo ao qual V. Exas. deram toda a atenção, aquando do seu envio para visto, (processo que durou cerca de quatro meses - dezembro de 2012 a abril de 2013) como também, após obtenção do visto ter o mesmo sido objeto de Despacho do Excelentíssimo Sr. Juiz Conselheiro Relator, para que fossem apuradas eventuais responsabilidades financeiras;
2. Os Serviços, louvados na prática de que, até à publicação da alteração ao art. 47º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, pela Lei n.º 61/2011 de 7 de Dezembro, os contratos adicionais aos contratos visados encontravam-se isentos de fiscalização prévia, não deram a devida atenção, que presentemente as adendas a contratos que formalizem modificações objetivas e representem um agravamento dos encargos financeiros, além de se encontrarem sujeitas a fiscalização prévia, também produzem todos os seus efeitos antes do visto prévio, exceto quanto aos pagamentos;
3. Em momento algum, foi intenção destes Serviços desrespeitar o normativo legal anteriormente invocado, quando o Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão autorizou o pagamento das refeições confeccionadas destinadas aos estudantes;
4. Pese embora tomássemos consciência do incumprimento da lei, após alertados por V. Exas. e, considerando que a gestão eficiente e eficaz dos dinheiros públicos, não pode sobrepor-se à "... observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização (prévia) a efetivar pelo TC.", o momento em que ocorreu o incumprimento coincidiu com o final do ano económico, fase em que se concentra um maior volume de trabalho e em que se torna necessário proceder aos

SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO IPL, CAMPUS DE BENFICA DO IPL, ED.P3 - 1500-146
LISBOA - TEL.: 217 110 860

FAX: 217 110 868

MO-PR11-06/V04

DGTC 14 10 13 18672



pagamentos dos compromissos dentro de prazos restritos para que não sejam transferidos para o novo ano económico e constituam dívidas de anos anteriores;

5. Ficaram os Serviços devidamente advertidos de que têm de reforçar a sua atenção em medidas de controlo interno no âmbito da autorização da despesa e respetivo pagamento;
6. No Relato de Auditoria, enviado por V. Exas. consta que "... no que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65ª da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira semelhante.";
7. Objetivamente cumpre-me informar que, sendo a eventual responsabilidade financeira imputada ao Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão, o mesmo tem tido um atuação profissional exemplar, reconhecendo-se-lhe um desempenho criterioso e diligente no que respeita às suas funções, pelo que neste caso não parece ser de considerar que tenha agido dolosamente;
8. Também ressalta da análise de todos os procedimentos inerentes a este processo, que ao autorizar o pagamento relativo à Adenda em causa, o Diretor de Serviços não teve a intenção, de causar qualquer tipo de dano aos SAS/IPL e ao Estado, nem vontade consciente de incumprir as disposições legais aplicáveis.

Cabe-me assim, junto desse douto Tribunal, solicitar que se considere relevar a responsabilidade financeira, neste processo, do Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão, Fernando Manuel Baptista Cardoso do Carmo, nos termos do n.º 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos,

Teresa Torres Martins

Administradora para a Acção Social

Na resposta indicar a referência e a data deste documento



Exmo. Senhora
Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas
Dra. Márcia Vala
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

AO DCC
11.10.13

Sua referência:	Sua comunicação:	Nossa referência:	Data,
Proc. n.º 09/2013 – ARF – 1ª S. DCC		209/GA/2013	11/10/2013

ASSUNTO: **APURAMENTO DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA ADENDA AO CONTRATO DE "FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES CONFECIONADAS NAS UNIDADES ALIMENTARES DOS SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA"**

Relativamente ao assunto em epígrafe foi, por despacho de 2013-04-02, proferido por S. Exa. o Sr. Juiz Conselheiro Relator, mandado apurar eventuais responsabilidades financeiras no âmbito em título, ao qual os Serviços de Acção Social do Instituto Politécnico de Lisboa deram resposta por via do ofício n.º 162/GA/2013, de 16 de Julho, evocando os motivos que levaram à realização dos pagamentos em causa.

Atento o teor do Relato de Auditoria produzido por esse douto Tribunal, caso não venha o mesmo a entender verificar-se a inexistência de responsabilidade financeira, conforme defendido por estes Serviços em ofícios anteriores, solicita-se que a eventual responsabilidade imputada ao signatário, no desempenho das suas funções de Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão (DSFPG) dos Serviços de Acção Social do Instituto politécnico de Lisboa (SAS/IPL), seja relevada nos termos do n.º 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, uma vez que se verificam, cumulativamente, as condições ali enumeradas, nomeadamente:

- "a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática."*

Na verdade, o signatário, no exercício das suas funções, nunca agiu com a intenção de causar qualquer tipo de dano aos SAS/IPL, nem com vontade consciente de incumprir as disposições legais referidas no Relato de Auditoria.

Os pagamentos em causa, referentes à aquisição de refeições confeccionadas, destinadas aos estudantes do IPL, foram efetuados sem que o signatário se apercebesse que os mesmos respeitavam a uma aquisição efetuada ao abrigo da Adenda n.º 02, para a qual ainda não havia sido obtido visto desse douto Tribunal, e

SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO IPL, CAMPUS DE BENFICA DO IPL, ED.P3 - 1500-146
LISBOA - TEL.: 217 110 860

FAX: 217 110 868

MO-PR11-06/V04

BGTC 14 10'13 18746



Tribunal de Contas

não do Contrato Inicial – este sim já visado. Esta situação foi ainda potenciada pelo carácter regular e periódico inerente ao processo de pagamento das refeições confeccionadas, o qual é efetuado com periodicidade mensal, e ainda, pela coincidência com o final do ano económico, período onde se verifica um avolumar de pagamentos.

Pelo exposto, caso entenda esse douto Tribunal pela responsabilização financeira do signatário, sempre se deverá dar como provado que, a falta em causa foi cometida por violação não intencional de um dever de cuidado, portanto por negligência.

Acresce que, quanto aos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, se verifica que o signatário não foi previamente censurado por esse douto Tribunal ou por um órgão de controlo interno, nem se constata ter existido anteriormente qualquer recomendação aos SAS/IPL para correção da irregularidade do procedimento, conforme expresso, inclusive, do próprio Relato de Auditoria a páginas 24 (ponto 8.4.).

Nesta sequência e considerando que a alegada infração financeira, a existir, apenas é passível de multa, reitera-se a solicitação que, atendendo à verificação dos requisitos legais, nos termos acima expostos, a responsabilidade do signatário, seja relevada, ao abrigo da citada disposição legal.

Salienta-se ainda que, na sequência deste processo ficou reforçada, para o signatário, a relevância da norma prevista no n.º 1 do artigo 45º da LOPTC, assegurando-se desde já que não voltarão a suceder factos semelhantes, tendo sido introduzidas medidas de controlo interno específicas.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Carmo

Diretor de Serviços Financeiros, de Planeamento e de Gestão

Na resposta indicar a referência e a data deste documento