

PROCESSO N.º 3/2014 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO N.º. 12/2015 - 1ª S./ARF

**Processo de Fiscalização Prévia n.º
952/2013**

Município de Oeiras

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2015



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Factualidade apurada	5
3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	7
4. Identificação dos responsáveis pelas ilegalidades indiciadas	14
5. Alegações apresentadas em sede de contraditório. Apreciação	16
6. Parecer do Ministério Público	24
7. Conclusões	25
8. Decisão	27
Anexo	30
Ficha técnica	42



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. Introdução

No âmbito do processo de fiscalização prévia nº. 529/2013, cujo objeto respeita ao contrato denominado “*Fornecimento Contínuo De Combustíveis Líquidos Através De Cartões Magnéticos Para A Frota Automóvel Dos SMAS De Oeiras E Amadora, Para Os Anos De 2013 e 2014*”, celebrado entre o Município de Oeiras e a empresa Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A., em 12 de março de 2013¹, pelo valor de € 501.832,00, acrescido de IVA à taxa legal, o despacho que, em sessão diária de visto, de 5 de junho de 2013, visou tal contrato, contemplou ainda o seguinte: “(...) *O Município deverá entregar neste Tribunal os contratos que foram outorgados na sequência de ajuste direto e que terão vindo a assegurar o fornecimento de combustíveis aos SMAS de Oeiras e Amadora (...)*”.

Em cumprimento daquele despacho², remeteu o Município de Oeiras ao Tribunal de Contas³, em 17 de junho de 2013, o contrato de aquisição de bens nº 14/2013, “*Destinado ao fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, por um período de quatro meses*”, celebrado entre os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora e a empresa Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A., em 26 de março de 2013, pelo valor de € 65.000,00, acrescido de IVA à taxa de 23%, perfazendo o total de € 79.950,00, o qual ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas com o número 952/2013.

Por que a remessa daquele contrato não vinha instruída nos termos exigidos pela Resolução do Tribunal de Contas nº 14/2011, de 11 de julho, publicada na 2ª Série do Diário da República, de 26 de agosto de 2011, foi o mesmo devolvido ao município para a adequada instrução processual, bem como para a prestação de esclarecimentos adicionais⁴.

Após tal devolução, procedeu o Município de Oeiras, em 5 de agosto de 2013⁵, ao reenvio ao Tribunal de Contas do aludido contrato, acompanhado dos elementos em falta e dos

¹ Contrato este que foi antecedido de procedimento de concurso público com publicitação internacional e que foi objeto de uma Adenda, datada de 27 de maio de 2013.

² Notificado ao Presidente da Câmara Municipal de Oeiras através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas, com a referência DECOP/UAT. 1/2433/13 e data de 7 de junho de 2013.

³ Através do ofício com a referência DMADO/SNP/SGD/15593.

⁴ Devolução que teve lugar por via do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas com a referência DECOP/UAT.1/2859/13 e data de 8 de julho de 2013.

⁵ Através do ofício com a referência DMADO/SNP/SGD/19896.



Tribunal de Contas

esclarecimentos solicitados, assim como de uma Adenda⁶ ao mesmo, datada de 31 de julho de 2013.

Face ao teor do Relatório elaborado pelo Departamento de Controlo Prévio – UAT 1, no âmbito do citado processo de fiscalização prévia nº 952/2013, foi, em sessão diária de visto, de 14 de agosto de 2013, proferido o seguinte despacho:

“Atento o exposto e os efeitos do presente contrato estarem já definitivamente concretizados é inútil a apreciação prévia do presente contrato.

Deverá, no entanto, remeter-se para o DCC (Departamento de Controlo Concomitante) o presente contrato para efeito de apuramento de responsabilidade financeira, nos termos do artigo 45º da Lei 98/97”.

Em cumprimento daquela transcrita decisão, foi o processo remetido para o Departamento de Controlo Concomitante e por se ter considerado necessário para completar o seu estudo foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao Município de Oeiras⁷, tendo este respondido por via dos ofícios DMADO/SNP SGD 5677, de 10 de março de 2014 e GCAJ/NIAN – SGD 17021, de 24 de julho de 2014.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁸, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 4 do presente relatório, através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 1715 a 1717, todos de 30 de janeiro de 2015, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias.

Os indiciados responsáveis, Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas e Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro, apresentaram alegações, por documentos recebidos na Direção-Geral do Tribunal de Contas, respetivamente, em 18 de fevereiro de

⁶ Refira-se que nesta Adenda intervém, como primeiro outorgante, o Município de Oeiras, representado pelo respetivo presidente da câmara, enquanto o contrato a que a mesma se refere foi outorgado pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, representados pelo respetivo presidente do conselho de administração.

⁷ Através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 1355, de 29 de janeiro de 2014, e 9802, de 2 de julho de 2014.

⁸ Aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, e 1/2001, de 4 de janeiro, posteriormente, republicada com alterações, em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, e novamente, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março, com republicação em anexo a esta última lei, doravante identificada no presente relatório como LOPTC (atenta a data de entrada em vigor da última alteração aqui citada – 1 de abril de 2015 – não é a mesma aplicável aos factos relatados).



Tribunal de Contas

2015 e em 26 de fevereiro de 2015, e por isso, dentro do prazo fixado⁹, as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Já o Dr. Isaltino Afonso de Moraes, também indiciado responsável no mesmo processo e apesar de regularmente notificado do relato da auditoria, não emitiu, quanto a ele, qualquer pronúncia¹⁰.

2. Factualidade apurada

a) Entre 21 de janeiro e 25 de março de 2013, a frota dos Serviços Municipalizados de Oeiras e Amadora foi abastecida com recurso a meios próprios do Município de Oeiras e, pontualmente, junto de postos de abastecimento da GALP.

Aqueles abastecimentos, por recurso a postos da GALP, ocorreram por duas vezes e estão titulados pelas faturas n.ºs 1100207597, no valor de € 4.213,91, sem IVA, e 1100217762, no valor de € 9.523,49, também sem IVA, tendo originado as ordens de pagamento n.ºs 1340 e 1810, respetivamente.

b) O contrato de aquisição de bens n.º 14/2013, cujo objeto é o “Fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, por um período de quatro meses”, foi celebrado em 26 de março de 2013, entre os Serviços Municipalizados de Oeiras e Amadora e a Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A., pelo valor de € 65.000,00, sem IVA, para vigorar no período compreendido entre 26 de março e 25 de julho de 2013.

O mesmo contrato foi precedido de um procedimento de ajuste direto, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e no artigo 112.º e seguintes, todos do Código dos Contratos Públicos, autorizado por deliberação tomada por unanimidade dos membros do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, em sessão de 6 de fevereiro de 2013, com

⁹ Refira-se que a Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro solicitou uma prorrogação, por 10 dias, do prazo de pronúncia, a qual, apesar de autorizada, não chegou a utilizar.

¹⁰ Contrariamente à posição assumida em procedimento, paralelo, de incumprimento do prazo de remessa ao Tribunal de Contas do mesmo contrato n.º 14/2013 e para o qual foi notificado em simultâneo com a notificação do relato da auditoria, no âmbito do qual o indiciado responsável se pronunciou, aderindo à faculdade de pagamento voluntário da multa a que estava sujeito, como instrumento de extinção daquele procedimento sancionatório.



Tribunal de Contas

base no artigo 38º daquele mesmo código e na competência conferida pela alínea a) do nº 1 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, *ex vi* alínea f) do nº 1 do artigo 14º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, a que se seguiu o ato adjudicatório, previsto no nº 1 do artigo 73º do Código dos Contratos Públicos, consubstanciado em deliberação, igualmente tomada por unanimidade dos membros do acima referido órgão de gestão, em sessão de 20 de março de 2013.

Para a formalização contratual foi invocada a alínea c) do artigo 29º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora do Município de Oeiras, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 29 de dezembro de 2010¹¹.

Posteriormente, em 31 de julho de 2013, foi celebrada uma Adenda ao contrato em apreço, por via da qual (i) o início de execução contratual foi referenciado a momento “*após deliberação de adjudicação, tomada em reunião do Conselho de Administração*”¹² (ii) a produção de eficácia financeira do contrato foi referenciada para o mesmo momento expresso em (i).

De acordo com as informações prestadas pelo contraente público, o contrato teve total execução material, no período compreendido entre 26 de março de 2013 e 25 de julho de 2013.

Resulta das mesmas informações ter havido também, até àquela última data, total execução financeira do contrato¹³, titulada pelas faturas n.ºs 1100207597, 1100217762,

¹¹ Refira-se que, entretanto, por força do disposto no nº 6 do artigo 70º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora deram lugar aos Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento dos Municípios de Oeiras e Amadora, os quais foram dotados de um correspondente Regulamento de Organização dos Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento dos Municípios de Oeiras e Amadora, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 15 de julho de 2013.

¹² O que não deixa de ser contraditório com o objetivo assumido na proposta de abertura do procedimento pré-contratual, datada de 1 de fevereiro de 2013, onde se refere que a “(...) *aquisição visa suprir as necessidades de consumo dos meses de janeiro, fevereiro, março e abril* (...)”, sendo certo que a deliberação de adjudicação foi tomada em 20 de março de 2013.

¹³ De realçar, no entanto, que esta execução, num total de € 70.327,41, com IVA incluído, conforme resulta da documentação junta ao processo, designadamente, das ordens de pagamento, (sendo que tal valor foi expurgado da importância de € 7,50, expresso na fatura nº 1101615957, associada à ordem de pagamento nº 1810, em virtude do esclarecimento prestado pelo Município de Oeiras, no sentido da não imputação daquele valor ao contrato nº 14/2013) não esgotou o montante contratualizado que era de € 79.950,00 (IVA incluído). Para esta discrepância, contudo, e apesar de instado a sobre ela se pronunciar, o Município de Oeiras nada esclareceu.



Tribunal de Contas

1100218111, 1101615957, 1100229859 e 1100239822 e correspondentes ordens de pagamento n.ºs 1340¹⁴, 1810¹⁵, 2297 e 2703.

O contrato em causa só foi remetido para fiscalização prévia por determinação do Tribunal de Contas, mas já depois da respetiva execução financeira, tendo, por isso, o Tribunal, em sessão diária de visto, de 14 de agosto de 2013, reconhecido a inutilidade da sua apreciação, naquela sede.

c) Ainda de acordo com as informações prestadas pelo Município de Oeiras, foram incluídos na execução do contrato nº 14/2013 alguns serviços, que foram assumidos como “promocionais” e identificados por “*Serviços Complementares de Lavagem em Veículos, Óleos, Duplicados de Cartões Diversos*”, num valor previsto na pertinente Nota de Encomenda de € 500,00 e executado no montante de € 43,70, conforme faturas n.ºs 1100218111, 1100229859 e 1100239822 e ordens de pagamento n.ºs 1810, 2297 e 2703.

3. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

a) Em relação ao contrato nº 14/2013

No universo dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do artigo 46º, nº 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de bens geradores de despesa que sejam reduzidos a escrito¹⁶.

Por seu turno, de acordo com o nº 2 daquele mesmo artigo 46º, e para efeitos da alínea citada, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

¹⁴ Note-se que esta ordem de pagamento foi emitida por um valor – € 5.043,72 – que não corresponde à importância constante da pertinente fatura – € 5.183,12. A diferença apurada – € 139,40 – resulta da emissão da nota de crédito n.º 1101706900 a favor dos SMAS de Oeiras e Amadora, e que foi motivada, de acordo com o esclarecimento prestado, por “(...) *acertos de faturação relativos a consumos de combustível no âmbito do Concurso Público Internacional anteriormente em vigor (...)*”.

¹⁵ Refira-se que esta ordem de pagamento respeita às faturas n.ºs 1100217762, 1100218111 e 1101615957.

¹⁶ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)*”.



Tribunal de Contas

Por outro lado, decorre do artigo 48º, nº 1, daquela mesma lei, que a fiscalização prévia só incide sobre contratos de valor igual ou superior ao de um determinado limiar, anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado¹⁷.

E nos termos do nº 2 daquele mesmo artigo 48º, para efeitos da dispensa prevista no respetivo nº 1 “(...) *considera-se o valor global dos actos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)*”.

Já nos termos do artigo 45º, nº 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

Relativamente ao contrato nº 14/2013, identificado supra na alínea b) do ponto 2 do presente relatório, enquanto considerado de *per se*, verifica-se que o mesmo, atento o respetivo valor – € 65.000,00 – estava dispensado de fiscalização prévia, nos termos do acima citado artigo 48º, nº 1, da LOPTC, e considerando o valor de referência fixado para o ano de 2013 – € 350.000,00 – pelo artigo 145º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Contudo, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 48.º, o valor de referência a considerar para efeitos da dispensa de fiscalização prévia não é, tão-somente, o correspondente ao contrato em causa, mas sim este, acrescido do valor de outros eventuais contratos que com ele estejam, ou aparentem estar, relacionados.

Ora, este contrato foi celebrado para, conforme se refere na informação sobre a qual recaiu a decisão de contratar (Informação nº 27/DA/2013) “(...) *prevenir a ocorrência de falhas no abastecimento de combustíveis que possam inviabilizar a operacionalidade dos serviços, que o atraso verificado no concurso público internacional em curso para este mesmo tipo de fornecimento possa ocasionar (...)*”.

Sucedo que, na sequência do mencionado concurso público e antes da celebração do contrato aqui em apreço – em 26 de março de 2013 – já tinha sido celebrado, em 12 de março de 2013, um outro contrato, com **idêntico objeto e idênticos adjudicatário e**

¹⁷ Valor este que, para o ano de 2013, foi fixado em € 350.000,00 pelo artigo 145º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro. Igual montante foi fixado para o ano de 2014, pelo artigo 144º, nº 1, da Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro, assim como para o ano de 2015, por via do artigo 145º, nº 1, da Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro.



Tribunal de Contas

destinatário e para **vigorar também, ainda em 2013**, cujo valor – **€ 501.832,00** – foi determinante da sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas¹⁸, sendo, por isso, manifesto o relacionamento dos dois contratos.

Consequentemente, considerando o valor do contrato *sub judicio* – € 65.000,00 – em conjunto com o valor – € 501.832,00 – daquele contrato que com ele está relacionado, verifica-se que o mesmo não estava dispensado de fiscalização prévia, tendo sido, efetivamente, remetido para fiscalização prévia, ainda que a instâncias do Tribunal de Contas, em 17 de junho de 2013.

Contudo, naquela data, já o contrato tinha produzido os pertinentes efeitos materiais e financeiros, motivo por que o Tribunal, em sessão diária de visto, de 14 de agosto de 2013, considerou ser inútil a sua apreciação prévia.

E assim, verifica-se ter havido execução financeira integral do contrato em apreço, antes de ter sido submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação do disposto no artigo 45º, nº 1, (segunda parte) da LOPTC.

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira, prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC – “(...) *execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”¹⁹

A responsabilidade financeira decorrente daquela infração é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC²⁰.

¹⁸ E que foi visado, como é referido logo no início da parte introdutória do presente relatório.

Diga-se, ainda, que todos os atos procedimentais que antecederam a celebração deste contrato tiveram lugar em 2012, enquanto os do contrato nº 14/2013 ocorreram já em 2013.

¹⁹ A alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março: “(...) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45º (...)*”.

²⁰ O nº 3 do artigo 58º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março: “(...) *O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno (...)*”.



Tribunal de Contas

A aludida infração é sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC²¹ (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), de acordo com o nº 2 do artigo 65º da LOPTC.

b) Em relação a duas aquisições de combustível ocorridas antes da celebração do contrato nº 14/2013

Esta situação, identificada supra na alínea a) do ponto 2 do presente relatório, e que consubstancia dois abastecimentos de combustível, por recurso a postos da GALP, no período compreendido entre 21 de janeiro de 2013 e 25 de março de 2013²², foi assumida pelo Município de Oeiras como fazendo parte do objeto do contrato nº 14/2013, apesar de ter ocorrido antes da sua celebração, envolvendo, assim, o reconhecimento de eficácia retroativa a tal contrato.

Aquele reconhecimento, no entanto, traduz uma postura meramente *de facto*, na medida em que não resultou de qualquer decisão tomada por órgão competente, e contraditória com o, expressamente, assumido no clausulado do contrato nº 14/2013, designadamente, na nova redação da cláusula segunda, introduzida pela pertinente Adenda nº 1/2013, já que da mesma consta como referencial de início da execução contratual o momento *post* “(...) *deliberação de adjudicação, tomada em reunião do Conselho de Administração (...)*”, sendo que essa deliberação ocorreu em reunião do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, havida no dia 20 de março de 2013, enquanto os fornecimentos de combustível em causa tiveram lugar até 20 de março de 2013 e até 20 de fevereiro de 2013, de acordo com as correspondentes faturas.

Ora, nos termos do nº 1 do artigo 287º do Código dos Contratos Públicos “(...) *A plena eficácia do contrato depende da emissão dos actos de aprovação, de visto, ou de outros actos integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de acto administrativo que eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objecto passível de acto administrativo (...)*”.

²¹ O valor da UC, no ano de 2013, era de € 102,00, de acordo com o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.

²² Esta última data corresponde ao dia imediatamente anterior ao início da vigência do contrato nº 14/2013



Tribunal de Contas

Já no nº 2 daquele mesmo preceito estabelece-se que “(...) *As partes podem atribuir eficácia retroactiva ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos:*

- a) *Não seja proibida por lei;*
- b) *Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros;*
- c) *Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à (fase) de formação do contrato (...)."*

Como se alcança daquele último preceito, admite-se, excecionalmente, a retroatividade dos contratos “*quando circunstâncias imperiosas de direito público o justifiquem*” e desde que estejam verificadas as condições nele expressas.

Tal faculdade, porém, comporta uma outra limitação, para além daquelas, legalmente consagradas, como se retira do Acórdão do Tribunal de Contas nº 14/2009 – 31. MAR – 1ª S/PL, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 15 de maio de 2009, onde se expressa que “(...) *num processo de contratação pública a adjudicação constitui um acto administrativo que encerra o procedimento de selecção do contratante particular, só ela exprimindo a inequívoca vontade de contratar, vinculando a entidade adjudicante e conferindo ao concorrente preferido a legítima expectativa da celebração do contrato nos termos legais.*

Na realidade, antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será a adjudicatária (...).

Acresce que só no acto de adjudicação se fixa o montante da despesa, se confirma a disponibilidade de verba orçamental para a suportar e se obtém a competente autorização para a sua realização, requisitos financeiros indispensáveis para que se possa assumir o compromisso contratual.

Assim, e nos termos do disposto no invocado artigo 128º, nº 2, alínea a), do CPA, antes desse acto de adjudicação não é possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa.

*Deste modo, sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, **em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio,***



Tribunal de Contas

possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação (...)”.

Como resulta do que antecede, a lei, excecionalmente, admite que as partes possam conferir eficácia retroativa aos contratos, mediante a verificação de determinadas condições, estando tal eficácia, ainda e em princípio, limitada, temporalmente, à data da prolação do ato adjudicatório.

Sucedem, porém, que, no caso do contrato nº 14/2013:

- Não se vislumbra qualquer exigência imperiosa de direito público, nem tal é invocado pelo Município de Oeiras. O que é invocado para fundamentar o reconhecimento de efeitos retroativos contratuais são os “*baixos valores*” e a “*proximidade temporal dos abastecimentos em causa*”.
- O clausulado contratual inicial, estabelecido em 26 de março de 2013, não refere a atribuição de eficácia retroativa ao contrato.
- O clausulado contratual (cláusula segunda) alterado pela adenda nº 1/2013, datada de 31 de julho de 2013, remete o início de execução do contrato para momento a seguir à deliberação adjudicatória, o que, expressamente, afasta a vontade de atribuição de eficácia retroativa ao contrato, mormente, por referência a data anterior a tal deliberação, já que esta foi prolatada no dia 20 de março de 2013.
- Os fornecimentos em causa ocorreram antes do ato adjudicatório, tendo tido lugar, um antes de 20 de fevereiro de 2013, e o outro, antes de 20 de março de 2013.

Por isso, a atribuição de eficácia retroativa ao contrato nº 14/2013, concretizada por via da inclusão no seu objeto dos abastecimentos de combustível titulados pelas faturas nº.s 1100207597 e 1100217762, viola o n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos.

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*”²³.

²³ Refira-se que, ainda que o Município de Oeiras não tivesse enquadrado os dois fornecimentos de combustível em causa numa ilegal eficácia retroativa do contrato nº 14/2013, não deixava de se verificar a ilegalidade dos mesmos, por violação do artigo 42º, nº 6, alínea b), e do artigo 45º da Lei de Enquadramento Orçamental e do ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, sendo, nesta perspetiva, a situação suscetível de constituir infração financeira, prevista e punida pela alínea b) do nº 1 e no nº 2 do artigo 65º da LOPTC.



Tribunal de Contas

A responsabilidade financeira decorrente daquela infração é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC.

A aludida infração é sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

c) Em relação a aquisições de serviços de lavagem e aspiração não abrangidas no objeto do contrato nº 14/2013

A situação aqui em apreço, identificada supra na alínea c) do ponto 2 do presente relatório, traduz um efetivo pagamento, no âmbito do contrato nº 14/2013, não devido a fornecimento de combustível, mas sim pela prestação de serviços de lavagem e aspiração, os quais não estavam contemplados nem no convite, nem no caderno de encargos e nem no objeto do contrato que veio a ser autorizado.

Ora, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 64.º e na alínea g) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro²⁴, as despesas têm de ser, expressamente, autorizadas pela câmara municipal ou pelo respetivo presidente, em função do seu valor. Por outro lado, a autorização de despesas deve obediência à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro²⁵ (artigo 5.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5) e ao Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho²⁶ (artigo 7º, n.ºs 2 e 3), em matéria de assunção e registo de compromissos. E, nos termos da alínea h)²⁷ do n.º 1 do artigo 68.º da citada Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, ao presidente da câmara municipal compete autorizar o pagamento das despesas legalmente autorizadas.

²⁴ A estes normativos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, correspondem, hoje, respetivamente, a alínea dd) do n.º 1 do artigo 33.º e a alínea g) do n.º 1 do artigo 35.º, do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

²⁶ Alterado pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, 75-A/2014, de 30 de setembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

²⁷ A esta alínea corresponde, hoje, a alínea h) do n.º 1 do artigo 35.º, do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

Por conseguinte, o comportamento acima descrito, na medida em que assume o pagamento de serviços que extravasam o objeto do contrato, com desrespeito pelos citados normativos, configura uma situação de “(...) *violação de normas (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (...)*”, sendo, por isso, suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira decorrente daquela infração é efetivável 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.

A referida infração é sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

4. Identificação dos responsáveis pelas ilegalidades indiciadas

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

Em relação à ilegalidade referida na alínea a) do ponto 3 do presente relatório – execução contratual sem submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – e face aos normativos aí citados, a responsabilidade financeira é imputável:

- Ao Dr. Isaltino Afonso de Moraes, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Oeiras à data da celebração do contrato n.º 14/2013 e que o outorgou na qualidade de Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a alteração introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro²⁸, e do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

²⁸ Norma, entretanto, revogada pela alínea d) do n.º 1 do artigo 3º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e que foi substituída pela alínea k) do n.º 1 do artigo 35º do Anexo I àquela mesma lei.



Tribunal de Contas

- No caso dos pagamentos titulados pelas Ordens de Pagamento n.ºs 1810 (fatura n.º 1100218111) e 2297 (fatura n.º 1100229859), nas importâncias de € 16.812,40²⁹ e € 16.823,53³⁰, respetivamente, à Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Vereadora da Câmara Municipal de Oeiras e ex-Administradora dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora³¹.
- Quanto ao pagamento titulado pela Ordem de Pagamento n.º 2703 (fatura n.º 1100239822), no valor de € 19.880,16³², ao Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Presidente da Câmara Municipal de Oeiras e Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora³³.

No que concerne à ilegalidade identificada na alínea b) do ponto 3 do presente relatório – violação do n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos – e à luz aos normativos aí citados, a responsabilidade financeira é imputável, no caso das ordens de pagamento n.º 1340 (fatura n.º 1100207597) e n.º 1810 (fatura n.º 1100217762), nas quantias de € 5.043,72³⁴ e de € 11.713,86, respetivamente, à Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Vereadora da Câmara Municipal de Oeiras e ex-Administradora dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora³⁵.

E quanto à ilegalidade identificada na alínea c) do ponto 3 do presente relatório – violação de normas da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos – e face aos normativos aí citados, a responsabilidade financeira é imputável:

²⁹ Valor abatido da importância de € 15,63, imputado à ilegalidade identificada na alínea c) do ponto 3 do presente relatório.

³⁰ Valor abatido da importância de € 21,68, imputado à ilegalidade identificada na alínea c) do ponto 3 do presente relatório.

³¹ Que autorizou os pertinentes pagamentos, por subdelegação de competências do Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, constante do respetivo Despacho n.º 4/2013, de acordo com a informação prestada pelo Município de Oeiras, através do ofício com a referência DMADO/SNP/SGD 5677, de 10 de março de 2014.

³² Valor abatido da importância de € 16,43, imputado à ilegalidade identificada na alínea c) do ponto 3 do presente relatório.

³³ O qual autorizou o correspondente pagamento, por delegação de competências que lhe foi conferida pelo Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, de 9 de maio de 2013, conforme a informação prestada pelo Município de Oeiras, por via do mesmo ofício identificado na nota de rodapé n.º 31.

³⁴ Vide nota de rodapé n.º 14.

³⁵ Vide nota de rodapé n.º 31.



Tribunal de Contas

- No caso dos pagamentos titulados pelas Ordens de Pagamento n.ºs 1810 (fatura n.º 1100218111) e 2297 (fatura n.º 1100229859), nos valores de € 15,63 e € 21,68, respetivamente, com IVA, à Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Vereadora da Câmara Municipal de Oeiras e ex-Administradora dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora³⁶.
- Quanto ao pagamento previsto na Ordem de Pagamento n.º 2703 (fatura n.º 1100239822), no montante de € 16,43, com IVA, ao Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Presidente da Câmara Municipal de Oeiras e Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora³⁷.

5. Alegações apresentadas em sede de contraditório. Apreciação

No exercício do direito de contraditório e em documentos autónomos, pronunciaram-se os indiciados responsáveis, Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas e Dr.ª Maria Madalena Pereira da Silva Castro³⁸.

5.1 – No que concerne à pronúncia do Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas (Cfr. para maior detalhe o Anexo II ao presente relatório) e em relação à factualidade integradora das duas infrações indiciadas que lhe são imputadas – execução financeira de contrato sem a pronúncia do Tribunal de Contas e aquisições de serviços que extravasam o objeto contratual – começa-se por realçar que a primeira, sendo embora abordada, não é contraditada pelo alegante e que a segunda, *qua tale*, não é, expressamente, referida nas alegações, onde apenas se aflora o correspondente valor.

Realce-se também que, nas alegações, o indiciado responsável, por um lado, cinge-se ao valor inscrito na ordem de pagamento n.º 2703 correspondente a “outros trabalhos especializados” – e que, no caso, consubstanciam serviços de lavagem e aspiração³⁹, cuja

³⁶ Vide nota de rodapé n.º 31.

³⁷ Vide nota de rodapé n.º 33.

³⁸ Como já se referiu na parte introdutória do presente relatório, o outro indiciado responsável, Dr. Isaltino Afonso de Moraes, não apresentou alegações.

³⁹ E, ainda assim, de forma incorreta, porquanto o valor inscrito na ordem de pagamento n.º 2703 é de € 16,43 (com IVA), correspondente ao valor parcelar de € 13,36 (sem IVA), inscrito na pertinente fatura n.º 1100239822, e o alegante, na sua pronúncia, invoca a importância de € 43,70, não individualizando aquele primeiro valor, antes se referindo a ele em conjunto com o expresso nas ordens de pagamento n.ºs 1810 e



Tribunal de Contas

aquisição é suscetível de constituir infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC – quando aquela ordem de pagamento abrange outros valores, correspondentes a “fornecimentos de gasóleo e gasolina”⁴⁰ – e que, envolvendo pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas, revelam uma situação suscetível de constituir infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC – e, por outro lado, inclui nas mesmas alegações outros valores, titulados pelas ordens de pagamento nºs 1810 e 2297, igualmente respeitantes a serviços de lavagem e aspiração, mas cujo pagamento não é da sua responsabilidade.

Entretanto, para justificar a autorização consubstanciada na ordem de pagamento nº 2703 que, como se apurou, envolve duas infrações – uma prevista na alínea h) e outra na alínea b), do nº 1 do artigo 65º da LOPTC – refere o alegante a circunstância de tal documento ter sido emitido na sequência da autorização para a celebração do contrato de fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, que lhe subjaz, e que foi antecedida de adjudicação titulada por deliberação do Conselho de Administração dos SMAS de Oeiras e Amadora, deliberação que, por sua vez, teve uma base jurídica sustentada nas Informações nºs 68/DA/2013 e 209-DAAJ/2013 e respetivos pareceres e despachos concordantes da autoria da Chefe de Divisão de Aprovisionamento, do Diretor Delegado dos SMAS, bem como do Chefe de Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico.

Em tal contexto e realçando o momento da sua intervenção no processo, passa o alegante para a perspetiva da responsabilidade financeira sancionatória e, à luz dos pertinentes pressupostos, de dolo ou negligência, que quanto a ela se devem verificar, argumenta no sentido de aquela intervenção – circunscrita à autorização consubstanciada na referida ordem de pagamento – ter ocorrido sem consciência de qualquer ilicitude, para tanto se refugiando na citada deliberação do Conselho de Administração e nas aludidas informações, pareceres e despachos que a antecederam e que, tendo precedido a mesma ordem de pagamento e não apresentando, do seu ponto de vista, suscetibilidades de dúvida razoável, face à sua proveniência e ao seu valor intrínseco, não foram por ele

2297 (daí o total invocado que, aliás, não é de € 43,70, mas sim de € 53,74, com IVA, resultantes do somatório dos valores parcelares, com IVA, de € 15,63, € 21,68 e € 16,43, inscritos nas pertinentes faturas referidas nas citadas ordens de pagamento). Contudo, aquelas duas últimas ordens de pagamento não são imputáveis ao indiciado responsável, motivo por que, por elas, não é ele responsabilizado no presente relatório.

⁴⁰ Pelo que, globalmente, a ordem de pagamento totaliza a importância de € 19.896,59 (com IVA), correspondentes à fatura, do mesmo valor, nº 1100239822.



Tribunal de Contas

questionadas, antes tendo sido determinantes de um juízo quanto à correção do procedimento contratual adotado.

Acrescenta o alegante ter subscrito a ordem de pagamento nº 2703 estando convencido de que o contrato que lhe subjaz, atento o seu valor unitário, não estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Alega, ainda, o indiciado responsável, ser primário no comportamento adotado e, sob invocação dos artigos 64.º e 65.º, n.º 8, da LOPTC, ser merecedor de relevação da responsabilidade financeira que, eventualmente, lhe seja imputada.

Apreciando tais alegações, é mister reconhecer que o indiciado responsável, o qual como acima se aludiu limita a sua pronúncia à questão da execução financeira do contrato sem a pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, apenas invoca para justificar o seu comportamento a convicção da licitude do ato praticado, induzida pela confiança nas informações e pareceres de diversos qualificados agentes intervenientes no processo que antecedeu a deliberação adjudicatória do Conselho de Administração dos SMAS de Oeiras e Amadora, de 20 de março de 2013, e que dela foram determinantes. Deste modo, considera o alegante afastada a verificação de dolo ou negligência no seu comportamento.

A este propósito, refira-se que as informações e pareceres invocados pelo alegante, bem como a deliberação que cita não abordam a matéria da sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Nem, aliás, seria necessário que o fizessem, atentos os respetivos conteúdos, finalidades e objeto.

O que se verifica é que todos aqueles elementos reportam ao procedimento pré contratual e não ao contrato, em si mesmo, sendo em relação a este que se coloca a questão do visto.

Ademais, a circunstância de o comportamento do indiciado responsável ter sido induzido pelas informações e pareceres que vêm referidos não o eximem do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com eles se baste⁴¹.

⁴¹ *Vide*, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3ª Secção do Tribunal de Contas, respetivamente, de 8 de fevereiro de 2007 e de 10 de julho de 2007.



Tribunal de Contas

Daí que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo e não apenas a adoção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo. Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas nº 02/08 – 3ª Secção - PL, de 13 de março de 2008).

Nesta mesma perspetiva e como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas nº 10/2010 – 3ª Secção – PL, de 6 de outubro de 2010 “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbem-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Acresce que nenhum outro documento carreado para o processo e antecedente da ordem de pagamento em causa, contém qualquer referência à sua perfeição, perspetivada na exigência do visto do Tribunal de Contas.

Nem, por outro lado, se prova, ou sequer se alega na pronúncia, ter o indiciado responsável promovido qualquer diligência no sentido de obter informação acerca da legalidade do pagamento de que se trata, à luz da exigência de fiscalização prévia, antes de assinar a correspondente ordem.

Por conseguinte, pelo menos em matéria de fiscalização prévia, afigura-se ser falha de suporte fundamentado a convicção manifestada pelo alegante.

Mas ainda que assim não fosse, diga-se que a atitude confiante em que repousou o comportamento do alegante não afasta a ilegalidade do mesmo, sendo ela, apenas, suscetível de influenciar a apreciação da culpa do indiciado responsável.

5.2 – Quanto à pronúncia da Dr.^a Maria Madalena Pereira da Silva Castro (Cfr. para maior detalhe o Anexo II ao presente relatório), e em relação à factualidade integradora das três infrações indiciadas que lhe são imputadas – execução financeira de contrato sem a



Tribunal de Contas

pronúncia do Tribunal de Contas, reconhecimento, informal e ilegal, de eficácia retroativa a contrato e aquisições de serviços que extravasam o objeto contratual – comece-se por realçar que a mesma não é contraditada pela alegante.

Já para justificar as autorizações consubstanciadas nas ordens de pagamento n.ºs 1340,1810 e 2297 que, como se apurou, envolvem três infrações – uma, prevista na alínea h)⁴², outra, na alínea l)⁴³ e outra, na alínea b)⁴⁴, todas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – o que a análise da pronúncia em apreço revela é que a indiciada responsável refere a circunstância de a emissão daqueles documentos ter sido precedida da autorização para a celebração do contrato de fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, que lhes subjaz, e que foi antecedida da adjudicação, consubstanciada na deliberação do Conselho de Administração dos SMAS de Oeiras e Amadora, de 20 de março de 2013, deliberação que, por sua vez, teve uma base jurídico/financeira sustentada nas Informações n.ºs 10/DET/2013, de 28 de janeiro de 2013, 27/DA/2013, de 29 de janeiro, 94/DAAJ/2013, de 1 de fevereiro, 68/DA/2013, de 25 de fevereiro, e 209-DAAJ/2013, de 15 de março de 2013 e respetivos pareceres e despachos concordantes, da autoria dos pertinentes dirigentes, realçando, em particular, a formação jurídica de muitos dos intervenientes em tais documentos e atos.

Neste contexto e enfatizando o facto de ter sido em função daquelas qualificadas informações e pareceres que assinou as ordens de pagamento em causa, insurge-se a alegante contra a circunstância de os respetivos autores não estarem também indiciados, como responsáveis solidários, pelas infrações que lhe são imputadas.

Por outro lado e realçando o momento da sua intervenção no processo – que identifica, temporalmente, por referência à celebração do contrato e à sua fase de execução e, materialmente, pela emissão das ordens de pagamento n.ºs 1340,1810 e 2297 – e fazendo repetido apelo aos já citados documentos e elementos de pronúncia que sobre eles incidiram, argumenta a alegante no sentido de aquela intervenção ter ocorrido sem consciência de qualquer ilicitude. Tanto mais que, prossegue a alegante, foi somente através do relato da auditoria que teve conhecimento da existência de um outro contrato celebrado “(...) igualmente com a empresa **“Petróleos de Portugal – Portugal S.A”**,

⁴² Sendo esta infração transversal a todas as ordens de pagamento em causa.

⁴³ Infração imputada, somente, às ordens de pagamento n.ºs 1340 e 1810.

⁴⁴ Infração imputada, somente, às ordens de pagamento n.ºs 1810 e 2297.



Tribunal de Contas

denominado “Fornecimento Contínuo de Combustíveis Líquidos através de cartões magnéticos para a frota automóvel dos SMAS”, a vigorar em período parcialmente coincidente de 2013, com o valor de € 501.832,00 (...), como também foi somente através do mesmo relato que teve conhecimento “(...) da existência das aquisições de serviços não previstas no convite, no caderno de encargos e no objeto contratual (...)”, bem como conhecimento de que “(...) foram efetuadas duas aquisições de combustível em datas anteriores à adjudicação do contrato 14/2013, tendo tais aquisições sido enquadradas, pelos SMAS, como integrantes do referido contrato, o que implica atribuir eficácia retroativa ao mesmo (...).”

Acrescenta a alegante estar afastada a verificação de dolo ou negligência no seu comportamento, uma vez que, antes de subscrever aquelas ordens de pagamento, solicitou os pareceres técnicos de suporte à sua tomada de decisão, como diz resultar do processo.

Apreciando tais alegações, impõe-se, em primeiro lugar, reconhecer que a indiciada responsável adota uma postura justificativa do seu comportamento baseada na falta de consciência da ilicitude do mesmo e que assenta, exclusivamente, na atuação de outros intervenientes no processo, atestatória da legalidade deste, e que teve lugar em momento anterior àquele em que ocorreu a sua intervenção, a qual se situou numa fase posterior à da execução material do contrato.

Sucedem, no entanto, que a atuação invocada (corporizada em diversas informações e pareceres que culminaram na deliberação adjudicatória do procedimento e que já foram acima identificados) reporta, toda ela, ao procedimento pré-contratual. Ou seja, nenhum dos componentes daquela atuação versa sobre o concreto instrumento contratual que foi outorgado, subseqüentemente ao procedimento inerente à sua formação. Designadamente, nenhum dos documentos ou elementos chamados à colação pela alegante expressa qualquer referência, quer à sujeição a fiscalização prévia do contrato e à inerente impossibilidade legal de o mesmo produzir efeitos financeiros antes do visto, quer à atribuição de eficácia retroativa ao contrato, quer, ainda, à prestação de serviços não previstos no objeto contratual⁴⁵.

⁴⁵ Nem, aliás, seria necessário que o fizessem, como já se deixou expresso neste relatório, em sede de apreciação das alegações apresentadas pelo Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas.



Tribunal de Contas

Neste contexto, a legalidade certificada de que se socorre a indiciada responsável para sustentar a convicção da licitude da sua atuação, configurando-se alheia ao conteúdo desta, material e temporalmente, não colhe para o efeito pretendido.

Acrescente-se, no domínio das informações e pareceres que são invocados pela alegante, serem-lhes extensíveis as considerações que, atrás, se expenderam, em sede de apreciação da pronúncia apresentada pelo Dr. Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas.

Refere, ainda, a alegante a circunstância de as ordens de pagamento conterem a assinatura de “(...) *vários intervenientes, designadamente o Chefe da Divisão da Contabilidade, o Diretor Financeiro e Administrativo, o Chefe da Divisão de Aprovisionamento e Diretor Delegado enquanto responsável máximo dos SMAS (...)*”.

Quanto a este aspeto e em primeiro lugar, clarifique-se que, pelo menos nas ordens de pagamento subscritas pela alegante – com os n.ºs 1340, 1810 e 2297 – e do elenco de dirigentes acima descrito, apenas constam as assinaturas da Chefe de Divisão de Contabilidade e do Diretor de Departamento Financeiro.

Em segundo lugar, diga-se que a alegante não esclarece, nem que significado substantivo, nem que significado processual, retira de tais assinaturas, assim como não esclarece o enquadramento temporal das mesmas, face à sua própria assinatura, sendo certo que nenhum daqueles esclarecimentos se mostra alcançável pela mera leitura das ordens de pagamento em causa.

Por outro lado, acrescenta a mesma indiciada responsável não estar o seu comportamento afetado por dolo ou negligência, já que, antes de subscrever as ordens de pagamento, solicitou os pareceres técnicos de suporte às mesmas.

Não curou, contudo, a alegante de juntar qualquer comprovativo de tal pedido, como, aliás, não junta, nem sequer identifica, nenhum dos pareceres técnicos a que alude⁴⁶.

⁴⁶ Parte-se aqui do pressuposto de que os pareceres técnicos a que alude a alegante serão pareceres especificamente atinentes às ordens de pagamento de que se trata, dada a ligação direta que entre uns e outras é, por ela, manifestada e uma vez que os pareceres técnicos que estão identificados no processo reportam diretamente, como se deixa expresso no presente relatório, ao procedimento de formação do contrato e não a este, em concreto, nem aos pagamentos, no seu âmbito, instituídos, não sendo os mesmos valoráveis para os efeitos pretendidos pela alegante, como também se expressou neste relatório.



Tribunal de Contas

Mas mesmo que tais pareceres técnicos existissem e tivessem sido determinantes da autorização contida nas ordens de pagamento de que se trata, diga-se que, ainda assim, não ficava afastada a ilegalidade objetiva do comportamento da alegante, sendo os mesmos, apenas, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

XXXXX

Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, a execução financeira do contrato de aquisição de bens nº 14/2013 sem submissão a fiscalização prévia e pertinente pronúncia do Tribunal de Contas e, por isso, com violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e no n.º 1 do artigo 45.º, segunda parte, da LOPTC, consubstancia a infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º daquela mesma lei. Assim como se revela que a atribuição de eficácia retroativa ao referido contrato nº 14/2013, em violação do n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos, bem como o pagamento, no seu âmbito, de serviços que extravasam o objeto contratual, com violação de normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, consubstanciam, no primeiro caso, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea l) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e, no segundo caso, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da mesma LOPTC.

Por cada uma daquelas infrações são responsáveis, nos termos expressos no ponto 4, do presente relatório, os autarcas aí identificados.

Refira-se que não foram encontrados, relativamente aos indiciados responsáveis e para infrações semelhantes, registos de recomendação ou censura enquadráveis no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

E quanto à manifestada pretensão de relevação da responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas, sempre se dirá que tal possibilidade legal envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída às 1ª e 2ª secções do Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c)



Tribunal de Contas

do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, como se infere da utilização, no preceito, do termo “podem”.

6. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido parecer, em 7 de setembro de 2015, com o seguinte conteúdo:

“(…) 2. No plano da imputabilidade de responsabilidade ao Dr. Isaltino Afonso de Moraes, suscita-se-nos a dúvida sobre se a concreta conduta descrita no projeto de relatório (outorga do contrato na qualidade de presidente do CA dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora) será passível de integrar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Salvo o devido respeito, da factualidade apurada e descrita no relatório (cf. ponto 4 do projeto e relatório – fls.218 v.º) não se pode inferir que o visado tenha praticado atos de execução financeira do contrato em causa (cf. Anexo I – quadro de eventuais infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória).

3. Atendendo ao valor do contrato não submetido a fiscalização prévia (65.000,00 euros acrescido de IVA) e à circunstância de a omissão de submissão a fiscalização se ter ficado a dever a um erróneo entendimento por parte dos serviços administrativos de apoio à decisão de que o contrato em causa, pelo seu valor, não estaria sujeito a visto, somos de parecer que, sem embargo de um juízo sobre a exclusão da culpa por erro sobre a ilicitude não censurável (artigo 17.º, n.º 1 do C. Penal, ex vi artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC) se verificam os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º n.º 9 da LOPTC) (…).”



Tribunal de Contas

7. Conclusões

a) Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora celebraram com a empresa Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A., em 26 de março de 2013, o contrato de aquisição de bens nº 14/2013, “*Destinado ao fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, por um período de quatro meses*”, no valor de € 65.000,00 acrescido de IVA à taxa de 23%, perfazendo o total de € 79.950,00, e que vigorou entre 26 de março de 2013 e 25 de julho de 2013.

b) A remessa daquele contrato ao Tribunal de Contas só ocorreu em 17 de junho de 2013, na sequência da decisão judicial que a determinou, em 5 de junho de 2013.

c) Por inobservância das exigências prescritas na Resolução do Tribunal de Contas nº 14/2011, de 11 de julho, publicada na 2ª Série do Diário da República, de 26 de agosto de 2011, foi o aludido contrato devolvido ao Município de Oeiras para adequada instrução processual, bem como para a prestação de esclarecimentos adicionais.

d) No reenvio ao Tribunal de Contas do contrato em causa, ocorrido em 5 de agosto de 2013, e no âmbito de questão que lhe fora colocada, veio aquela edilidade manifestar entendimento no sentido de que o contrato estava dispensado de fiscalização prévia, para tanto invocando o artigo 48.º da LOPTC, associado ao valor contratualizado.

e) Sucede, porém, que à data da celebração do referido contrato, a aferição daquela dispensa não dependia do valor do mesmo, considerado de *per se*, sendo necessário ter em conta o valor de outros eventuais contratos que com ele estivessem ou aparentassem estar relacionados, atento o disposto no n.º 2 do artigo 48.º da citada LOPTC.

f) Ora, a decisão de contratar subjacente à outorga do contrato referido em a) fundamentou-se na necessidade de prevenir a ocorrência de falhas de combustível decorrentes do atraso do concurso público internacional que se encontrava em curso, sendo que o contrato outorgado na sequência daquele concurso o foi ainda antes da outorga daquele outro contrato, sendo, assim, manifesto o relacionamento dos dois contratos.

g) Efetivamente, na sequência do aludido concurso público internacional, foi celebrado um contrato com a empresa Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A., denominado



Tribunal de Contas

“Fornecimento Contínuo De Combustíveis Líquidos Através De Cartões Magnéticos Para A Frota Automóvel Dos SMAS De Oeiras E Amadora”, ou seja, um contrato com idêntico objeto e idêntico destinatário e para vigorar também, ainda, em 2013, e até em período parcialmente coincidente, cujo valor - € 501.832,00 – foi determinante da sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

h) Por isso, por imposição do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, e contrariamente ao entendimento manifestado pelo Município de Oeiras, estava o contrato de aquisição de bens nº 14/2013 sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

i) Verificou-se, contudo, que, sem a pronúncia do Tribunal de Contas, no domínio daquela fiscalização, o contrato em apreço foi, integralmente, executado, sendo tal atuação suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da citada LOPTC.

j) Apurou-se, também, ter havido, com imputação ao mesmo contrato nº 14/2013 e para além da aquisição de combustíveis líquidos, algumas aquisições de serviços – serviços de lavagem e aspiração – os quais não estavam previstos nem no convite, nem no caderno de encargos e nem no objeto contratual e que envolveram pagamentos autónomos dos derivados daquelas aquisições de combustíveis.

k) Ora, tais pagamentos, por se reportarem a serviços que extravasam o objeto do contrato nº 14/2013, configuram uma violação de normas de assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, sendo, por isso, suscetíveis de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

l) Para além do que antecede, verificou-se, ainda, que foram efetuadas duas aquisições de combustível, em postos de abastecimento da mesma empresa acima identificada, em datas anteriores à adjudicação que precedeu a celebração do contrato nº 14/2013 e que a este foram imputadas, mediante reconhecimento, informal, de eficácia retroativa ao mesmo, contrariando até o expresso na sua cláusula segunda – na qual ficou estabelecido como referencial de início da execução contratual um momento *post deliberação de adjudicação*.

m) Aquele reconhecimento, contudo, nos termos em que ocorreu, não permite enquadrar a situação na previsão do n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos, pelo que,



Tribunal de Contas

assim, houve violação deste preceito, sendo, por isso, a situação suscetível de consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

n) A responsabilidade financeira sancionatória correspondente às aludidas infrações recai sobre os autarcas identificados no ponto 4 do presente relatório.

o) As apontadas infrações são sancionáveis com multa, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, em relação a cada uma delas e a cada um dos indiciados responsáveis, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da mesma LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC).

p) Cada uma das multas a aplicar tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00).

q) Como se menciona no parecer do Ministério Público e atentas as justificações apresentadas para fundamentar o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis, considera-se que as infrações apuradas não terão sido praticadas com dolo.

8. Decisão

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, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução material e financeira de contrato e identifica os eventuais responsáveis no ponto 4;
2. Releva a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
3. Recomendar ao Município de Oeiras o estrito respeito pelo clausulado contratual, bem como o cumprimento rigoroso dos normativos legais relativos:



Tribunal de Contas

- À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos abrangidos na previsão do artigo 46.º, em conjugação com os artigos 47.º e 48.º da LOPTC;
 - À produção de efeitos dos atos e contratos, nos termos da previsão do artigo 45.º da LOPTC;
 - À assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, designadamente a alínea dd) do n.º 1 do artigo 33.º e as alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 35.º, do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;
 - À assunção e registo de compromissos, designadamente, o artigo 5.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho;
 - À execução orçamental, designadamente, os artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, bem como o ponto 2.3.4.2, alínea b) do POCAL;
 - À atribuição de eficácia retroativa aos contratos, particularmente, no que respeita à observância das condições expressas no nº 2 do artigo 287º do Código dos Contratos Públicos;
- 4.** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Oeiras em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º 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.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
- 5.** Remeter cópia do Relatório:
- a)** Ao Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas;
 - b)** Aos restantes indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Isaltino Afonso de Moraes e Maria Madalena Pereira da Silva Castro;
 - c)** Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VIII – Autarquias Locais;
- 6.** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do art.º 29.º e da alínea d) do nº 2 do artigo 77º, da LOPTC;



Tribunal de Contas

7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 6 de outubro de 2015

OS JUIZES CONSELHEIROS

José Mouraz Lopes - Relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo



ANEXO



ALEGAÇÕES

A) Síntese das alegações apresentadas por Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas

“(...) II - Do Direito:

a) Dos pressupostos de responsabilização do ora signatário:

09- *A responsabilidade financeira sancionatória visa a aplicação de multas decorrentes da prática de determinadas infrações financeiras.*

10- *Nos termos do previsto na alínea h) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, o TC pode aplicar multa nos casos em que sejam executados contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia, quando a isso estavam legalmente sujeitos.*

11- *No entender do TC, o contrato de aquisição de bens nº 14/2013 estava sujeito a fiscalização prévia por estar correlacionado com o anterior contrato celebrado na sequência de concurso público internacional, outorgado em 12 de março de 2013, com o mesmo adjudicatário, com objeto materialmente idêntico, a iniciar igualmente no ano de 2013.*

12- *Assim e ainda no entender do TC, o valor de referência a considerar para efeitos de dispensa de fiscalização prévia, prevista no nº 1 do art. 48º da LOPTC, não é somente o do contrato nº 14/2013 mas este, sim, acrescido do valor dos eventuais contratos que com ele estejam ou aparentem estar, relacionados.*

13- *Sucedee, todavia, que ao signatário apenas é imputada responsabilidade pela autorização do pagamento titulado pela Ordem de Pagamento nº 2703 (factura nº 1100239822), num montante que, somado às ordens de pagamento nºs 1810, 2297, perfaz o valor de € 43,70 (quarenta e três euros e setenta céntimos), sem IVA, autorização que efectuou por delegação das competências que lhe havia sido conferida pelo Conselho de Administração dos SIMAS de 09.05.2013.*

14- *Tal ordem de pagamento foi emitida na sequência da autorização para a celebração do contrato de fornecimento contínuo de combustíveis líquidos – adjudicação titulada pela Deliberação do Conselho de Administração dos actuais SIMAS de 20.03.2013 (...).*

15- *E que, por sua vez, tivera como base jurídica fundamentadora as Inf. 68/DA/2013, de 25.02.2013 e 209-DAAJ/2013, de 15 de Março de 2015 (...) com os pareceres homologatórios das mesmas constantes, respectivamente da Sr.ª Chefe de Divisão de Aprovisionamento, do Sr. Director Delegado dos SIMAS e do Sr. Chefe de Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico.*

16- *Nesta conformidade, tendo o ora signatário tido intervenção somente na fase final do procedimento e tendo este sido instruído com as informações, nomeadamente jurídicas, pareceres e despachos homologatórios pertinentes, não cabia ao signatário sequer duvidar da correcção do procedimento contratual adoptado.*



Tribunal de Contas

17- Ora, a responsabilidade financeira, dependendo da prática de actos ou omissões objectivamente qualificados como infracções financeiras, apesar de objectiva, admite a relevância da culpa no comportamento dos responsáveis, de acordo com critérios que a lei estabelece.

18- O artigo 64º, com efeito, dispõe que “o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidades sujeitas à sua jurisdição” – nº 1. Nos casos de negligência, “o tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação”- nº 2.

19- A aplicação de uma pena ou sanção, independentemente da sua natureza, exige a verificação do dolo ou negligência.

20- Verifica-se, no entanto, que ao signatário não é imputada, no relatório de auditoria a que ora se alude, qualquer intencionalidade ou menor cuidado no processo decisório, até porque nem no mesmo teve qualquer intervenção.

21- O signatário, ao autorizar somente o pagamento da factura específica acima mencionada, fê-lo atenta a deliberação do Conselho de Administração e as informações, pareceres e despachos antecedentes da mesma (...).

22- E, portanto, sem a consciência de qualquer ilicitude, entendida esta enquanto elemento que tem de estar sempre presente num processo sancionatório como o presente.

23- Neste particular impõe-se, aliás, perguntar qual a exigência que se impunha ao signatário, em face de uma informação jurídica fundamentando a celebração do contrato em causa e o desenvolvimento do procedimento contratual subsequente, nos exactos termos em que o foi, no sentido de colocar dúvidas sobre os ditos informação, pareceres e deliberação do Conselho de Administração que lhe foram apresentados.

24- Sendo certo que é por demais conhecida a extensão e enorme complexidade do conjunto de normas que enquadram a actividade municipal e que impedem que o autarca comum a domine por completo.

25- O máximo que se lhes exige, aos titulares de cargos municipais, é que desenvolva um esforço sério no sentido de apurarem a existência de eventual antijuriscidade, entendida como punibilidade da conduta.

26- Todavia, esse esforço sério não pode obrigar ao estudo minucioso de todo o complexo normativo vigente para cada matéria tendo, antes, de se bastar com o facto de o culminar decisório ser antecedido por um processo interno informativo fiável e que garanta a adequação da decisão a proferir ao quadro normativo aplicável.

27- E foi essa a conduta que o signatário adoptou.



Tribunal de Contas

28- *Atente-se ainda e por um lado, que a ausência de consciência de ilicitude ou erro sobre a proibição (...), como causa de exclusão da pena, não é um conceito privativo do direito penal, mas, antes, inerente a qualquer quadro sancionatório, pelo que aplicável no presente caso.*

29- *Não podendo, por outro lado, ser esquecido que ao signatário, diz respeito na concreta matéria em causa e como o próprio relatório de auditoria reconhece, não existe registo de quaisquer recomendações anteriores do TC que lhe tenham sido dirigidas.*

b) Da responsabilidade financeira sancionatória

30- *Responsabilidade, na sua valoração jurídica, traduz a complexa situação em que se coloca um sujeito que, tendo praticado um acto a que sejam atribuídos por lei determinados efeitos consequenciais, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou efeitos desfavoráveis.*

31- *Na base da noção está, assim, sobretudo, a violação de uma regra de conduta à qual são atribuídos determinados efeitos, derivados da qualidade ou da posição jurídica assumida pelo sujeito que, conjugando-se com a natureza antijurídica dos factos praticados, ou da natureza da norma jurídica afectada, vai condicionar a aplicação da responsabilidade que ao caso couber.*

32- *A posição jurídica assumida pelo sujeito em relação aos actos ou comportamentos que estejam em causa conforma a espécie ou a natureza da responsabilidade em que possa incorrer.*

33- *A noção referida no artigo 59º da Lei nº 98/97 qualifica a indicada forma de responsabilidade como financeira.*

34- *A dimensão objectiva e subjectiva que envolve o ambiente no qual a categoria assume relevo e sentido jurídico está na esfera pública e no âmbito de actuação de funcionários e agentes do Estado.*

35- *Ora, não obstante a evidente autonomia conceptual da responsabilidade financeira, determinada pela sua natureza, pelos seus pressupostos, pelas suas fontes, pelos seus agentes e pelas consequências que determina mantém nítida proximidade com outras formas de responsabilidade, nomeadamente a responsabilidade civil.*

36- *A responsabilidade financeira, por outro lado, dependendo da prática de actos ou omissões objectivamente qualificados como infracções financeiras, apesar de objectiva, admite a relevância da culpa no comportamento dos responsáveis, de acordo com critérios que a lei estabelece.*

37- *O próprio artigo 64º da LOPTC dispõe que “o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidades sujeitas à sua jurisdição” – nº 1. Nos casos de negligência, “o tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação”- nº 2.*



Tribunal de Contas

38- Acresce, assim, a possibilidade de relevação jurisdicional, que é exclusiva da responsabilidade financeira.

39- Na verdade, a ilicitude apontada ao signatário a propósito da autorização de despesa em causa verificou-se, pela primeira e única vez, no âmbito deste processo.

40- Processo esse no qual o signatário, tendo apenas intervindo na fase do mesmo, autorizando o pagamento da factura em causa, no valor de, conjuntamente com a Ordem de Pagamento nº 1810,2297, de € 43,70 o fez na justa convicção de que o contrato em apreço não estava sujeito a fiscalização prévia, atento o valor unitário do mesmo, convicção essa alicerçada na deliberação do Conselho de Administração, informação e pareceres.

*Assim sendo, seja por tal facto, seja pelo comportamento anterior do signatário, sempre terá cabimento “in casu” o **relevar da eventual responsabilidade financeira**, de harmonia com o disposto nos termos do nº 8, do artigo 65º da LOPTC, o que desde já se requer (...).*

B) Síntese das alegações apresentadas por Maria Madalena Pereira da Silva Castro

“(...) A) Factos:

1 – O Relato de Auditoria reporta-se à celebração entre o SIMAS de Oeiras e Amadora e a empresa “Petróleos de Portugal Petrogal, S.A”, em **26 de março de 2013**, do contrato de aquisição de bens nº 14/2013 “Destinado ao fornecimento contínuo de combustíveis líquidos, por um período de quatro meses”, no valor de € 65.000,00, acrescido de IVA, e que vigorou entre 26 de Março de 2013 e 25 de Julho de 2013.

A verdade é que a signatária só foi nomeada, sob proposta do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, para vogal do Conselho de Administração dos SMAS, no dia **8 de maio de 2013**.

O seu mandato, sem qualquer remuneração e sem funções executivas, terminou a **10 de julho de 2013**.

Nesse período acumulou funções de vogal do Conselho de Administração do SIMAS de Oeiras e Amadora, com as de Vereadora a tempo inteiro do Município de Oeiras, aa quem foram atribuídos vários pelouros.

É-lhe imputado um juízo de responsabilidade por conduta infraccional violadora das seguintes disposições da LOPTC:

- **al. h) do nº 1 do art. 65º** - “Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”.
- **al. l) do nº 1 do art. 65º** - “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal”.



Tribunal de Contas

- **al. b) do nº 1 do art. 65º** - “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

B) Direito

2. O contrato em causa foi celebrado em março de 2013, data em que a signatária ainda não tinha sido nomeada vogal do Conselho de Administração dos SMAS de Oeiras e Amadora, não tendo por isso concorrido na formação e manifestação da vontade deste órgão executivo.

Ora, se não estava em exercício de funções não teria a obrigação de saber se o contrato foi submetido a fiscalização prévia, nem se respeitou todo o **bloco legal** regulador da contratação pública.

Atendendo ao dever de cuidado que a complexidade crescente do agir administrativo reclama, está obrigada a tomar decisões suportadas num conjunto de informações técnicas (jurídicas e outras) que lhe são prestadas pelos **dirigentes** das diversas unidades orgânicas a quem cabe, em primeira mão, esse **múnus funcional**: informar para a autarca decidir.

Compreender-se-á que se afigure impossível saber se cada um dos contratos em execução cumpriu (no procedimento pré-contratual) e cumpre (nos actos de execução contratual, v.g. **pagamentos**) todas as exigências legais a que ficam sujeitos, sobretudo naqueles em que a signatária não interveio com a sua **vontade jurígena** em deliberação do Conselho de Administração, mas sim **outros** titulares do órgão que ao tempo dele faziam parte.

Com efeito, o procedimento administrativo é desenhado como uma sequência de atos e de formalidades tendentes à prática de um ato conclusivo, nele concorrendo vários intervenientes na formação externação da vontade administrativa. (Artº 1º, nº 1 do CPA).

Impor-se-á assim aquilatar se o procedimento de adjudicação administrativa objecto de censura preliminar pelo Venerando Tribunal de Contas comporta ou não actos preparatórios tomados pela signatária e onde é que topologicamente se inserem.

3. Façamos então a reconstituição do **iter** cognoscitivo e valorativo resultante da sucessividade cronológica em que intervieram os diferentes atores procedimentais:

Com efeito, o acto propulsivo de abertura do procedimento administrativo proveio da Informação nº 10/DET/2013, de 28 de janeiro da Eng.ª Susana Guerreiro onde se propõe o **ajuste direto** para pagamento de combustíveis líquidos à PETROGAL, SA, por um período de 4 meses, com o qual o Eng.º André Pina, **Chefe da Divisão de Controlo e Perdas e Cadastro** (DDCPC) concorda e propõe a sua aprovação.

A **Divisão de Aprovisionamento** elaborou um parecer jurídico subscrito pelo **Dr. António Mascarenhas de Cravalho**, constante da Informação nº 27/DA/2013 de 29 de janeiro, dirigido à sua superior hierárquica, igualmente jurista, **Dr.ª Margarida Afonso** e com o qual concorda e remete o referido expediente para a DAAJ – **Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico** dos SIMAS que faz a proposta de deliberação para o Conselho de Administração.



Tribunal de Contas

Essa proposta mereceu a concordância da **DAAJ** através da Informação nº 94/DAAJ/2013 de 1 de fevereiro e bem assim pelo respectivo **Chefe da Divisão Jurídica, Dr. Alberto Luz** ao exarar um **despacho homologatório**, apropriativo do conteúdo do parecer jurídico.

Surge então uma informação subscrita pelo **Dr. António Mascarenhas de Carvalho** com o nº **68/DA/2013 de 23 de fevereiro**, onde, uma vez mais, atesta "... estarem reunidos os requisitos legais e devidamente fundamentada a adjudicação do procedimento".

Tal parecer mereceu também o assentimento da **jurista Dr.ª Paula Pagani**, através de novo parecer de 15 de março de 2013, conforme se alcança da **Informação nº 209/DAAJ/2013** e do respectivo **Chefe da Divisão Jurídica, Dr. Alberto Luz**, que o homologou.

Foi esta sucessão de pareceres jurídicos, assinados pelos **Técnicos Juristas** e homologados pelos seus **Dirigentes**, igualmente juristas, que deu origem às deliberações determinativas da abertura do procedimento administrativo concursal por ajuste direto. Mas não só.

Conforme se pode constatar da **Informação nº 27/DA/2013 de 29 de janeiro** (parecer jurídico) foi exarado um despacho concordante do **Diretor Administrativo e Financeiro, Dr. Carlos Paiva** e bem assim do **Diretor Delegado, Eng.º Luiz Reis Melo**, ambos de **30.01.2013**, atestatórios da sua regularidade e conformidade jurídico/financeira.

O mesmo se diga quanto à **Informação nº 68/DA/2013 de 25 de fevereiro** (parecer jurídico) sobre o qual recaíram os despachos concordantes do **Diretor Financeiro e Administrativo (Dr. Carlos Paiva) de 8.03.2013** e do responsável máximo dos SIMAS, o **Diretor Delegado, Eng.º Luíz Reis Melo, de 11.03.2013**.

Ora, foi esta concatenação de informações e pareceres anexos às Ordens de Pagamento que motivaram a assinatura pela signatária, no pressuposto de que o **princípio da legalidade da despesa** se mostrava assegurado em toda a sua extensão já que neles intervieram quatro Juristas apontando para a conformidade do procedimento (e da despesa dele emergente), respectivamente, **Dr. António Mascarenhas de Carvalho e Dr.ª Luisa Barradas da Divisão de Aprovisionamento, da Dr.ª Paula Pagani e da Dr.ª Margarida Correia** da Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico (DAAJ) e por quatro dirigentes, a saber, **Dr.ª Margarida Afonso** da Divisão de Aprovisionamento e do **Dr. Alberto Luz da DAAJ**, ambos Chefes de Divisão e **Juristas (!!)** e pelo **Diretor Administrativo e Financeiro (DAF) Dr. Carlos Paiva e Eng.º Luís Reis Melo**, Diretor Delegado dos SIMAS que validaram todos os actos endoprocedimentais até então tomados.

4. No entanto, em parte alguma do Relato de Auditoria se faz o mínimo **juízo de censura** a este "**contorcionismo jurídico**" que deu origem à tomada das deliberações pelo Conselho de Administração e, posteriormente, à assinatura das Ordens de Pagamento em execução do contrato entretanto celebrado, até para efeitos de acionamento da responsabilidade financeira sancionatória (solidária) dos dirigentes e técnicos.

Depois de tantos pareceres atestatórios da legalidade e conformidade jurídico-financeira, compreende-se que nada mais reste ao decisor político que validar o que já tão sufragado lhe chega às mãos, em boa verdade, os meros **atos consequentes** de execução dos contratos.



Tribunal de Contas

É certo que o Artº 485º, nº 1 do Código Civil estabelece que “os simples conselhos, recomendações ou informações não responsabilizam quem os dá, ainda que haja negligência da sua parte”. No entanto, o nº 2 salvaguarda a possibilidade de aquele que aconselha haver assumido a responsabilidade pelos danos, **ou de se tratar de situações em que haja o dever jurídico de dar o conselho, a recomendação ou a informação e ter havido negligência** ou intenção de prejudicar, e ainda a de **o procedimento daquele que aconselha ou informa constituir um facto, ele próprio punível**.

E se assim é, não poderia a signatária ter agido de forma diferente, recusando-se a assinar as Ordens de Pagamento que lhe eram remetidas, face às múltiplas informações e pareceres que surgiram ao longo da cadeia hierárquica e sustentavam, de forma **inequívoca**, a legalidade da adjudicação por ajuste direto.

Em todas as faturas que acompanham as notas de pagamento, ou nestas, constam até as assinaturas prévias dos responsáveis: da Divisão de Aprovisionamento; Divisão de Controlo, Perdas e Cadastro; técnicos superiores juristas; Diretor do Departamento Financeiro e Administrativo e da Chefe de Divisão de Contabilidade e do Chefe da Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico.

5. Estranha-se que a responsabilidade apurada pelo Tribunal de Contas seja imputada à única pessoa que não elabora pareceres, tomando decisões fundamentadas “per relationem” ou “per remissionem”. (Artº 125º, nº 1 do CPA).

A nota de encomenda tem como informação no campo Procedimento: Ajuste Direto, Número 10/2013; e no campo das observações onde consta: PD nº 77, Faturação Mensal, Prazo de pagamento 60 dias, contrato escrito de acordo com o Regulamento Geral dos SIMAS Oeiras e Amadora.

Existe uma co-responsabilidade na produção do resultado ilícito de natureza financeira que culminou com a celebração do contrato por ajuste direto sem visto do Venerando Tribunal de Contas, traduzindo-se posteriormente na emissão de Ordens de Pagamento, mas não existe em qualquer momento formativo destes atos endoprocedimentais a intervenção da signatária.

Infelizmente, o processo de controlo (auditoria) é **inteiramente omissivo** quanto aos **responsáveis subsidiários**, que deveriam ter sido ouvidos em contraditório prévio.

Está hoje assente pela doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores que a **solidariedade** pode ocorrer não apenas em função de uma co-autoria num único ilícito, como também da prática diferenciada de diferentes ilícitos que, no seu conjunto, contribuem casualmente para um mesmo dano que importa reparar ou para uma falta (desaparecimento) que importa repor.

No caso sub judice, a signatária agiu fundada em pareceres e informações técnicas. A responsabilidade de quem deu os pareceres que fundamentaram a decisão de pagamento parece evidente, por manifesto ser o nexos causal entre os pareceres e a conduta de quem assumiu directamente o acto de pagamento.

São aliás as Ordens de Pagamento assinadas por vários intervenientes, designadamente o Chefe da Divisão da Contabilidade, o Diretor Financeiro e Administrativo, Chefe da Divisão de Aprovisionamento e Diretor Delegado enquanto responsável máximo dos SIMAS.



Tribunal de Contas

Ora, quem deu o parecer estava obrigado a fazê-lo devidamente e sabia ou devia saber que ele, em princípio, poderia produzir o acto a que se destinava.

*Foi pelo Relato de Auditoria que tomou conhecimento ter sido celebrado um outro contrato, igualmente com a empresa “**Petróleos de Portugal – Petrogal S.A**”, denominado “Fornecimento Contínuo de Combustíveis líquidos através de cartões magnéticos para a frota automóvel dos SIMAS”, a vigorar em período parcialmente coincidente de 2013, com o valor de € 501.832,00 (quinhentos e um mil oitocentos e trinta e dois euros).*

Foi também pelo mesmo Relato que tomou conhecimento da existência das aquisições de serviços não previstos no convite, no caderno de encargos e no objecto contratual.

E foi também por esse mesmo Relato que tomou conhecimento de que foram efetuadas duas aquisições de combustível em datas anteriores à adjudicação do contrato 14/2013, tendo tais aquisições sido enquadradas, pelos SIMAS, como integrantes do referido contrato, o que implica atribuir eficácia retroativa ao mesmo.

*Seja como for, a intervenção da signatária circunscreveu-se apenas à subscrição das Ordens de Pagamento na sequência de um devir procedimental que se desenhava como **indesmentivelmente legal**.*

*Em bom rigor, a signatária não interveio nas **deliberações autorizativas da despesa** (ordenador), mas apenas nas **autorizações de pagamento** (pagador).*

*É certo que estas últimas têm por função verificar a regularidade da liquidação e dos pagamentos. No circuito administrativo interno, o pagador não tem de conhecer os trâmites e circunstâncias legais que rodearam a autorização da despesa. (**António Cluny**, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – contributos para uma reflexão necessária, Coimbra Editora, 2011 pg. 126).*

Poderá e deverá um autarca, que procede aos pagamentos, questionar um processo concursal (ou a falta dele) e, bem assim, a legalidade da autorização da despesa já deliberada pelo Conselho de Administração de que não fazia parte aquando do processo formativo do concurso por ajuste direto objecto de censura pelo Venerando Tribunal de Contas?

6. *Na verdade, o que aconteceu no caso sub judice, a liquidação e pagamento consubstanciam-se hoje apenas em **operações técnicas e materiais**, cuja regularidade, em si, nada tem a ver com a regularidade da despesa.*

*Os processos de assunção e autorização da despesa processam-se em níveis funcionais diferentes no seio da estrutura hierárquica e organizacional dos SIMAS, onde intervêm a Divisão de Aprovisionamento, a Divisão de Contabilidade, a Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico, Diretor Administrativo e Financeiro e Diretor Delegado e **escapam completamente** às possibilidades de **revisão** de quem assina tais autorizações e à sua concretização efectiva.*

A correcção (ou incorrecção) da conduta é, assim, independente do próprio resultado produzido.



Tribunal de Contas

Não foi por certo a signatária que incumpriu as suas obrigações, mas tais dirigentes sobre quem recaem **deveres acrescidos** face ao seu estatuto jurídico e, nessa medida, a **responsabilidade primeira** como resulta dos Artigos 7º, nº 3 al. e) e 8º, nº 1 al. c) da Lei nº 2/2014, de 15 de janeiro aplicado à Administração Local Autárquica por força da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

Verificando-se que as despesas estavam validadas tecnicamente, devidamente documentadas, comprovando-se que as importâncias a pagar correspondiam às autorizações da despesa, a signatária concretizou uma **conduta regular**, ainda que o pagamento se mostre ilícito. Aliás, a signatária munuiu-se de todas as cautelas e informações quando agiu ao abrigo de uma competência que lhe fora delegada.

Ora, esses pagamentos, em concreto, não poderão constituir para os efeitos do disposto na alínea b) do nº 1 do Artº 65º da LOPTC uma infracção financeira atribuível à signatária.

A sua conduta não se mostra ilícita do ponto de vista dos deveres funcionais exigíveis a um autarca diligente e atento. É por isso regular, pois executada de acordo com as suas competências próprias, com cuidados devidos e de acordo com as exigências legais que o sistema organizativo em que está inserida permite,

A responsabilidade financeira, apesar de objectiva, admite a **relevação da culpa** no comportamento dos responsáveis, de acordo com critérios que a Lei estabelece, artigo 64º e 65º, da LOPTC.

No entendimento do Tribunal de Contas, o contrato de aquisição de bens nº 14/2013 estava sujeito a fiscalização prévia por ser em tudo idêntico, quer quanto às partes, quer quanto ao objecto, quer ao período, ao anterior contrato celebrado na sequência de concurso público internacional, outorgado em 12 de Março de 2013.

Recorde-se que qualquer decisão da submissão ou não a fiscalização prévia foi tomada em momento **anterior** ao da nomeação da signatária para o cargo de vogal do Conselho de Administração do SMAS de Oeiras e Amadora.

À exponente é imputada responsabilidade ao abrigo das alíneas h), l) e b) do nº 1 do art. 65º pelas autorizações de pagamento tituladas pelas ordens de pagamento nº 1340, nº 1810 e nº 2297, autorizações que efectuou por subdelegação das competências que lhe havia sido conferida pelo Presidente do Conselho de Administração do SMAS.

As Ordens de Pagamento foram emitidas para cumprimento do contrato de fornecimento contínuo de combustíveis líquidos devidamente identificado nas notas de encomenda que suportam cada ordem de pagamento e respetivas faturas, estribadas em pareceres técnicos.

Contrato esse que teve como base jurídica fundamentadora as Informações 68/DA/2013, de 25.02.2013 e 209-DAAJ/2013, de 15 de Março de 2013, com os despachos homologatórios proferidos por **4 dirigentes**, respetivamente da Sr.ª Chefe de Divisão de Aprovisionamento, do Sr. Chefe de Divisão de Auditoria e Apoio Jurídico, do Diretor Financeiro e Administrativo e, finalmente, o Diretor Delegado dos SIMAS.

E se assim é, reafirma-se que a signatária **não** teve qualquer tipo de intervenção nos procedimentos de adjudicação administrativa e tendo este sido instruído com as



Tribunal de Contas

*informações, que encerram pareceres jurídicos que apontavam no mesmo sentido (legalidade procedimental e dos actos de despesa) não era exigido à signatária comportamento diverso, já que o exercício das suas funções ocorreu no período de **8 de maio a 10 de julho de 2013**.*

A signatária não pretende repousar na passividade ou nas informações dos técnicos para se justificar de decisões ilegais quando, na verdade, a boa gestão dos dinheiros públicos não se compadece com argumentários de impreparação técnica no exercício de tais funções, já que essa impreparação não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. (Acórdão do Tribunal de Contas nº 1/2010 de 21.01.2010 (3ª Secção – Plenário. Proc.º de Rec. Ord. Nº 9-JRF/09).

*A factualidade que resulta do processo, dita no entanto que a requerente **antes** de subscrever as Ordens de Pagamento curou de solicitar os **pareceres técnicos** de suporte à sua tomada de decisão, comportamento este que a **diligência do interesse público** reclamaria e que, por isso, está nos antípodas da passividade que o Venerando Tribunal de Contas tem vindo a censurar.*

C) Conclusão

Nos termos do artigo 64º o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em atenção as competências do cargo e a índole das principais funções de cada responsável.

Ora, no caso em apreço, a signatária não exercia qualquer cargo que lhe permitisse ter intervenção direta nos atos administrativos em causa por serem anteriores à sua nomeação, e não tinha funções executivas.

A aplicação de uma sanção, de qualquer natureza, exige a verificação do dolo ou negligência.

*À signatária não pode ser imputada qualquer intencionalidade, quer a título doloso, quer negligência, a que estava obrigada no processo decisório, porque nele não teve qualquer intervenção, a não ser subscrever as autorizações de pagamento que julgava estar **proficientemente suportadas de Direito**.*

A signatária, ao autorizar apenas o pagamento das faturas constantes das ordens de pagamento, fê-lo atenta a deliberação do Conselho de Administração e as informações, pareceres e despachos antecedentes às mesmas.

Que exigências ou cuidados se lhe impunham e que a mesma não teve, em face de sucessivas informações jurídicas fundamentando a celebração do contrato em causa e o desenvolvimento do procedimento contratual subsequente?

No caso concreto, a concordância unânime de todos os intervenientes no processo, avalizada com as suas assinaturas, levou a signatária a acreditar e a agir da forma que o fez.

Se nenhum cuidado mais lhe era exigível, nem a título de negligência se pode imputar qualquer censura à signatária.



Tribunal de Contas

Age sem culpa quem atua sem consciência da ilicitude do facto se o erro lhe não for censurável.

Ora no caso concreto, atento todo o processo administrativo em causa, o erro não lhe é censurável – todos os meios humanos e materiais existentes nos SIMAS justificam a decisão que tomou – autorizar a ordem de pagamento derivada daquele contrato.

*A este propósito, a signatária não deixará de exercer o **direito de regresso** em sede própria contra quem deu causa às ilegalidades procedimentais geradoras de responsabilidade financeira, se alguma multa lhe for porventura aplicada. (Artº 63º in fine da LOPTC).*

*A signatária não teve anteriormente qualquer censura do Venerando Tribunal de Contas, sendo por isso **primária** no cometimento de semelhantes infrações financeiras.*

Nos termos e pelos fundamentos que antecedem deve ser relevada toda e qualquer responsabilidade financeira à signatária face ao seu comportamento exemplar da autarca por aplicação do nº 8 do artigo 65º da LOPTC (...).



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	 Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	 DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	 Técnico Superior (jurista)	 DCC